

## **LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES DESDE LOS GOBIERNOS LOCALES**

Martha Díaz de Landa<sup>1</sup>

La temática de las relaciones intergubernamentales (RIGs) analizada desde los niveles locales<sup>2</sup> con los centrales de gobierno no es nueva en Argentina. Previo a los noventas, el estudio de las RIGs reconoce importantes antecedentes en los análisis sobre los diseños jurídicamente formalizados, en vista a delimitar el campo de competencias y atribuciones de las distintas jurisdicciones en las que se ordena el poder territorial del estado.

El abordaje normativo-legal de la problemática de las RIGs al nivel de los gobiernos locales ha sido predominante hasta mediados de la década de los ochenta. Constitucionalistas, administrativista y tributaristas conformaban la comunidad académica e intelectual especializada y de referencia en temas tales como federalismo, autonomías provinciales y/o municipales, resolución de conflictos interjurisdiccionales, el papel del Poder Judicial en la definición de los mismos, las competencias del poder administrador respecto a la captación de recursos fiscales, para mencionar algunos de los temas de mayor consideración por entonces.

Emparentados con lo jurídico institucional, las finanzas públicas, el reparto del gasto y de las competencias de captación de recursos fiscales -vistos desde su distribución territorial- han centrado la atención de los economistas, con especial atención en los sistemas de coparticipación y capacidad redistribucionista del sistema fiscal.

La mirada de las RIGs desde los ámbitos locales, a partir de los 90, se nutre de los problemas fiscales en relación con las dificultades para responder a las demandas sociales por la crisis económica desde esos años, y con la necesidad de redefinir un nuevo esquema de interrelaciones entre nación, provincia y administraciones locales.

La concurrencia de la presión de los organismos multilaterales de cooperación y financiamiento con la existencia, al nivel nacional, de un liderazgo político con una visión

---

<sup>1</sup> Posdoctorado en Sociología (University of Chicago, EE.UU.). Doctora en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Córdoba). Directora de la Maestría en Sociología (Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba). Profesora Asociada en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la citada universidad. Profesora Titular en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba. E-mail: landa@powernet.net.ar

<sup>2</sup> Quedan incluidas en esta expresión los términos municipios, comunas, administraciones locales, los que se utilizarán indistintamente no obstante las diferencias conceptuales que jurídica y políticamente se establecen según categorías preestablecidas y grados de autonomía reconocidas.

neoliberal del estado para la resolución de sus problemas de desfinanciamiento<sup>3</sup>, hicieron de la década del 90 el tempo de mayor impacto en la redefinición del rol del estado y de los gobiernos subnacionales. Producto de ello, fue la revisión de las competencias territoriales de las funciones estatales y, en consecuencia, la emergencia de un nuevo esquema de las RIGs.

El interés y la problematización de las RIGs al nivel local, no se manifestó de manera explícita y como tópico con entidad propia sino hasta muy avanzada la década del 90. El campo de discusión al respecto incorpora la dimensión política, su interrelación con las relaciones de carácter fiscal, y el interjuego con el ámbito jurídico-normativo. Por tanto, el análisis de las RIGs enfocado desde la problemática de los gobiernos locales, no puede eludir las mutuas condicionalidades entre éstas y las reformas estatales.

Sin duda la reforma estatal de relevancia para la configuración de la nueva matriz intergubernamental, por su incidencia directa, es la descentralización de servicios (educación y salud, principalmente) con transferencia de la regulación y prestación, desde el nivel nacional a los niveles provinciales. El incremento del gasto subnacional sin el consecuente correlato respecto de los ingresos públicos de estas jurisdicciones, explica en parte el alto déficit que las ha afectado en la década de los 90.

Vinieron de la mano la descentralización sin recursos y la municipalización de la crisis (ALTSCHULER, 2003), que a la vez desembocaron en la mayor importancia que progresivamente se le van otorgando a los niveles municipales.

Son ambiguos los resultados de la descentralización. Por un lado, se destacan sus consecuencias revitalizadoras de las autonomías locales y de la participación de la sociedad civil en el control y fiscalización de la gestión pública. Por lo contrario, se señalan consecuencias tales como la disminución y deterioro de los servicios públicos, exacerbación de las diferencias entre localidades respecto de la provisión de los mismos, e incremento de las inequidades entre regiones incluso al interior de una misma provincia, como así también la fragmentación, y superposiciones costosas de funciones entre los distintos niveles de administración involucrados.

Tampoco asegura, la descentralización, transformaciones en las estructuras de poder local ni hace más eficiente la gestión y administración municipal. Al nivel local puede además reproducirse, y de hecho se da, un alto grado de centralidad de los ejecutivos municipales

---

<sup>3</sup> Desde la década del ochenta, la literatura internacional ha hecho hincapié en la transferencia de competencias institucionales, financieras y de servicios de los gobiernos nacionales a los subnacionales, justificando el mayor y mejor control de la ciudadanía local. Sin embargo, la principal razón por la cual se ha impulsado con fuerza el achicamiento del estado nacional, tiene que ver con su propia crisis fiscal y la necesidad de solventar la abultada deuda que venía acumulando desde el gobierno militar de los años setenta.

clausurando o restringiendo los sistemas de decisión de políticas locales a la participación de la sociedad civil y de la ciudadanía.

Si, además, se agrega la rigidez del sistema de financiamiento de los gobiernos locales, las limitaciones de sus recursos humanos para la programación y gestión de políticas que suelen presentar estas administraciones, sumado a ello la presión de la crisis económica sobre las finanzas provinciales, se conforma el marco de dependencias en los que estructuralmente se mueve el accionar de los gobiernos locales. Estas limitaciones resaltan en mayor medida y proporcional a la complejidad de funciones que forzosamente deben asumir.

El endeudamiento, la debilidad institucional para la creación (formulación) e innovación (implementación) de medidas transformadoras, los liderazgos políticos rutinariamente cortoplacistas, y la pasividad (apatía) de la sociedad y ciudadanía, manifiestos en muchas realidades locales, propician una evaluación cautelosa de las consecuencias de la descentralización si no va acompañada de otros procesos de transformación, en los que las RIGs tienen alta importancia.

Referir a las relaciones intergubernamentales requiere definir, en primer lugar, las coordenadas que delimitan el espacio jurídico-institucional en el cual tales relaciones tienen lugar. En ese sentido, se alude a la distribución territorial de la autoridad estatal.

Bien plantea Cingolani (2006), que los estudios relativos a las relaciones intergubernamentales se han centrado en las relaciones fiscales o financieras central / locales. Una observación frecuente en estos estudios es la alta dependencia de los gobiernos subnacionales del gobierno federal central y el incremento de gastos que la descentralización les ha provocado. Ello lleva a replantear el problema de la centralización de recursos fiscales. Las cuestiones jurídicas -Parte I- y fiscales -Parte II- atienden en esta exposición a remarcar las RIGs entre niveles jurisdiccionales, denominadas relaciones verticales. La tercera parte, hace referencia a las relaciones intermunicipales o RIGs horizontales, las cuales adquieren particular relevancia en el contexto particular de definición de las relaciones verticales.

## **1. El contexto institucional y las condiciones estructurales en los que se desarrollan las relaciones intergubernamentales centrales-locales**

Argentina ha consagrado desde el inicio de su organización constitucional (año 1853), la forma federal de gobierno. Por la misma, el poder nacional se ordena en virtud de las atribuciones delegadas por las provincias, las que conservan su autonomía en las jurisdicciones territoriales de su competencia.

La reforma de la Constitución Nacional del año 1994, ha mantenido el artículo 5º original y, por tanto, da continuidad al precepto que condiciona las autonomías provinciales a que en sus respectivas constituciones se "asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria". Sin embargo, históricamente hasta la reforma de 1994, el artículo 5º operó más como una garantía de las autonomías provinciales en materia municipal que como reaseguro de la distribución territorial de poder estatal hacia el tercer nivel de gobierno, el local.

Recién con el artículo 123º incluido por la reforma de 1994, se establece como norma general para el conjunto provincial la prescripción de asegurar la autonomía municipal y reglar su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero". En opinión de H. Rosatti, (1998), la reforma refuerza el régimen federal y las autonomías municipales.

La autonomía municipal es actualmente una pauta generalizada. De las 23 constituciones provinciales, solo 5 no la incorporan. Sin embargo, es amplio el margen de competencia provincial para determinar el alcance de la autonomía en sus regímenes municipales. De hecho, cada provincia le ha atribuido diversos significados (DILLINGER, 1999)<sup>4</sup>.

Argentina presenta una altísima variedad de diseños institucionales cuya exposición y caracterización ha merecido detenida atención en Iturburu (2000), Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (2002) y Villar (2003)<sup>5</sup>. La diversidad se muestra no sólo en la variabilidad y número de categorías que adopta cada provincia (Anexo, Figura 1), sino también respecto a la disparidad de criterios para establecer los mínimos poblacionales (Tabla 1).

*Tabla 1*  
**Mínimos poblacionales exigidos por las provincias para alcanzar la categoría de municipio**

Población Requerida	Constitución Provincial	Ley Orgánica Municipal
≥500	<input checked="" type="checkbox"/> Corrientes <input checked="" type="checkbox"/> Neuquén <input checked="" type="checkbox"/> La Pampa	<input checked="" type="checkbox"/> Catamarca <input checked="" type="checkbox"/> Chubut

El escaso volumen poblacional condiciona la resolución del problema de escala en términos de funcionalidad de los servicios públicos, atención de problemas translocales y de la organización de las interdependencias resultantes, la

<sup>4</sup> Córdoba, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy y Neuquén no califican la autonomía municipal, pero distinguen entre municipios que tienen o no facultad de dictar su propia Carta Orgánica. Catamarca, Chubut, La Pampa, La Rioja, Misiones, Rio Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego reconocen explícitamente autonomía institucional, administrativa, política y financiera. Las cinco restantes, Buenos Aires, Santa Fe, Mendoza, Tucumán y Entre Ríos no reconocen autonomía local. (Anexo, Cuadro 1)

<sup>5</sup> Los tres trabajos seleccionados describen y cuantifican los distintos tipos de regímenes municipales.

DÍAZ DE LANDA, M. (2007); "Las relaciones integubernamentales desde los gobiernos locales". En: CRAVACUORE, D. e ISRAEL, R. (comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 – 2005)*. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires (Argentina). Páginas 229 a 270.

	<input checked="" type="checkbox"/> Salta	
≥1,000	<input checked="" type="checkbox"/> Formosa <input checked="" type="checkbox"/> Santa Cruz	-
≥1,500	<input checked="" type="checkbox"/> Entre Ríos <input checked="" type="checkbox"/> San Luís	-
≥2,000	<input checked="" type="checkbox"/> Río Negro <input checked="" type="checkbox"/> San Juan <input checked="" type="checkbox"/> Sgo. del Estero <input checked="" type="checkbox"/> Córdoba <input checked="" type="checkbox"/> Tierra del Fuego	-
≥3,000	<input checked="" type="checkbox"/> Jujuy	<input checked="" type="checkbox"/> Misiones
≥5000		<input checked="" type="checkbox"/> Tucumán
≥10,000	<input checked="" type="checkbox"/> Santa Fe	
Sin límites establecidos	<input checked="" type="checkbox"/> Bs. Aires <input checked="" type="checkbox"/> La Rioja <input checked="" type="checkbox"/> Mendoza	

insuficiente dotación de infraestructura y comodities que potencien la producción, su competitividad en mercados extralocales (nacionales y externos). La débil sustentabilidad de los ámbitos locales pequeños y medianos que se refleja en su modesto sistema de provisión de recursos que promuevan e incrementen la calidad de vida de sus poblaciones, es una situación densamente documentada en los estudios comparados. Estos convergen en relativizar los supuestos optimistas acerca del desarrollo endógeno de pequeñas y medianas localidades en países de economías débiles. Y ello, principalmente por las siguiente razones: 1. *La limitada sustentabilidad de su producción y servicios*; 2. *El modesto rol como agentes de desarrollo*; 3. *Su status altamente dependiente de condiciones externas elusivas a su control*; 4 *La dependencia de centros polares, por lo general de compleja accesibilidad, y la baja intensidad de interrelaciones con localidades –también pequeñas o medianas- por sus mutuas interdependencias.* (JAN HINDERINK & MILAN TITUS, 2001)

Fuente: ITURBURU (2000)

Las administraciones locales también difieren respecto a la definición del territorio de su jurisdicción (HERNÁNDEZ, 1984), según se organicen por ejidos colindantes o no. Asimismo, la variabilidad se acrecienta aún más si se considera que el alcance y materia de las competencias locales dependen de las categorías en las que las administraciones se clasifican (ITURBURU, 2000) y las legislaciones provinciales de pertenencia (VILLAR, 2003). Resume el documento del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (2002) que la característica más llamativa de los marcos legales que rigen el sector municipal argentino es la ausencia de definiciones claras sobre sus roles y responsabilidades.

Sin duda tal variabilidad impide caracterizaciones generales sobre los encuadres jurídicos existentes y sus implicancias sobre el funcionamiento de las administraciones locales – particularmente en lo que refiere a las RIGs-. Resulta de este modo un sistema municipal heterogéneo en cuanto a los grados de autonomía local.

Uno de los problemas más severos, al nivel municipal en Argentina, es el pequeño tamaño poblacional de la mayoría de las localidades. Esta dimensión no es ajena al diseño institucional que ha delimitado las jurisdicciones locales y afecta la posibilidad de que individualmente la mayoría de las administraciones locales puedan sustentar procesos de

descentralización y desarrollo. El 38 % de ellas, tienen >de 1000 hab., aproximadamente el 50% se ubica entre 1000 y 10.000 hab. y solo el 12% supera los 10.000 hab. La gran mayoría de las poblaciones se ubican por debajo de los 20.000 hab.

Los gobiernos subprovinciales menos autónomos (denominados comunas) varían en su definición de provincia a provincia. Por ejemplo, en Santa Fe una comuna es una jurisdicción con hasta 10.000 habitantes, mientras que en Córdoba se aplica a las jurisdicciones con menos de 2.000 habitantes.

Por supuesto que el volumen poblacional no es la única condición de la débil sustentabilidad de los gobiernos locales como agente de desarrollo<sup>6</sup>, pero impone sí una importante restricción y llama la atención sobre el diseño territorial existente en muchas provincias argentinas.

## **2. Las relaciones fiscales central - locales como eje de discusión de las RIGs.**

Cetrángolo y Jiménez (2004) refiriéndose al gasto público y su asignación entre niveles de gobierno, señala que la *"falta de una clara división de las responsabilidades de gasto entre los distintos niveles de gobierno suele ser la fuente principal de conflicto entre ellos, aparte de traer aparejado un uso ineficiente y desigual de los recursos"*.

En referencia a funciones y competencias concurrentes, como es el caso de educación, salud, seguridad, protección del medio ambiente y desarrollo, aparte de los problemas de superposición e ineficiencia consecuente del gasto, se va dando un desplazamiento de responsabilidades desde el gobierno nacional hacia las provincias y desde este nivel a los locales. Tal proceso ha implicado un desequilibrio fiscal de las administraciones locales y reducido su capacidad de iniciativa, sea que se trate explícitamente de transferencias de funciones/competencias (descentralización), sea que indirectamente se dé por reordenamiento del gasto en los niveles centrales (reducciones, determinación de criterios especiales y destino selectivo de asignación de los recursos, discrecionalidad de las transferencias por motivos políticos).

### *2.1. Dependencia y desequilibrio fiscal de los niveles subnacionales*

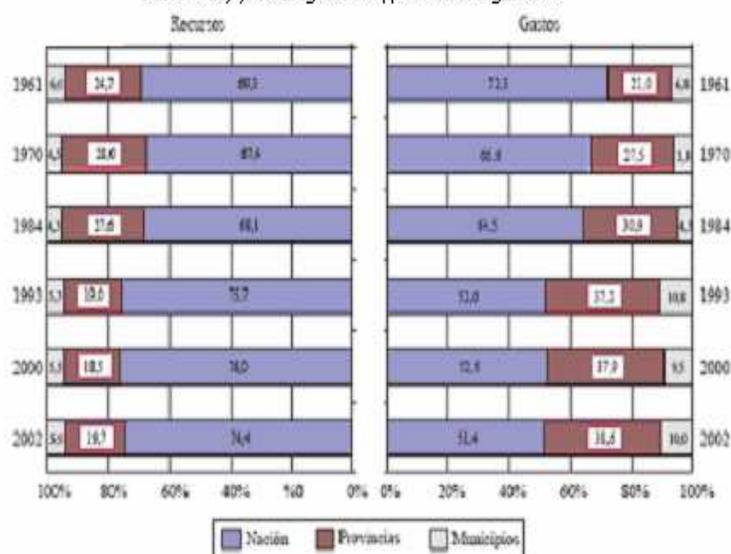
---

<sup>6</sup> No se puede ignorar el peso que en el ordenamiento territorial de un país tiene la distribución de la densidad poblacional (Anexo: Cuadro 4). Es visible la escasa densidad poblacional que presentan las provincias argentinas, a excepción de Buenos Aires que concentra el 76.3% de la población total del país, y de Tucumán, la provincia del mayor número de habitantes por Km<sup>2</sup> (59.4) dadas las pequeñas dimensiones de su territorio.

La estructura de los recursos y gastos públicos por jurisdicciones revela el desequilibrio fiscal de los niveles subnacionales, resultado de la aplicación de las políticas de reforma del Estado en los 90, particularmente de la descentralización que en esos años tuvo lugar.

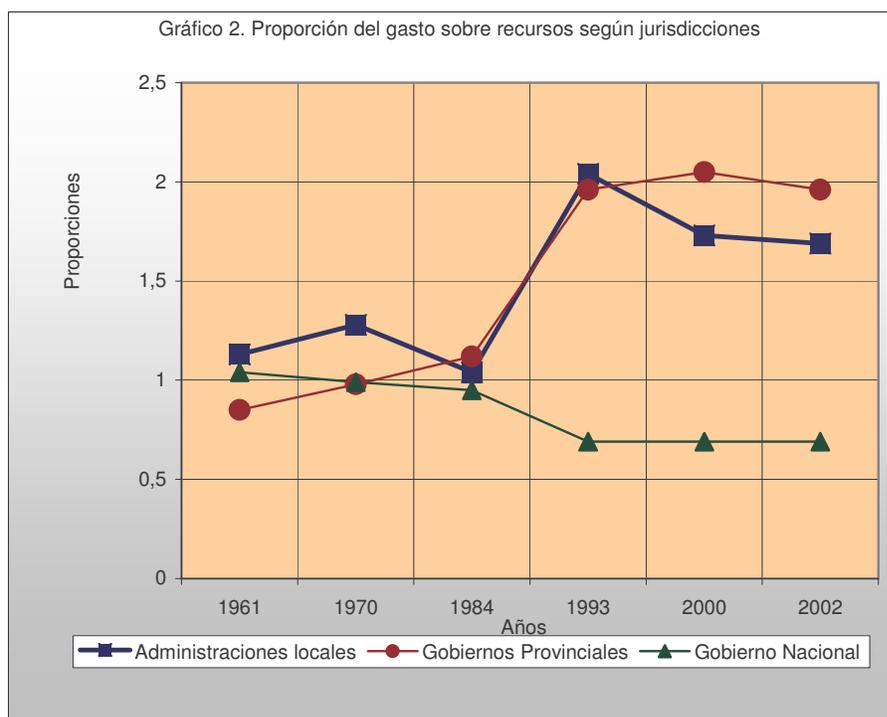
Los Gráficos 1 y 2 muestran que el promedio provincial y municipal de la relación gastos sobre recursos queda fuertemente afectado entre 1993 y 2002, mientras al nivel nacional disminuye la proporción de los gastos sobre los recursos. Producto estas tendencia de las transferencias de servicios –directa e indirectamente- a las unidades subnacionales y aumento de los ingresos públicos federales.

Gráfico 1. Argentina: Estructura porcentual de recursos (tributarios y no tributarios) y de erogaciones, por nivel de gobierno



Fuente: Cetrángolo y Jiménez (2004)

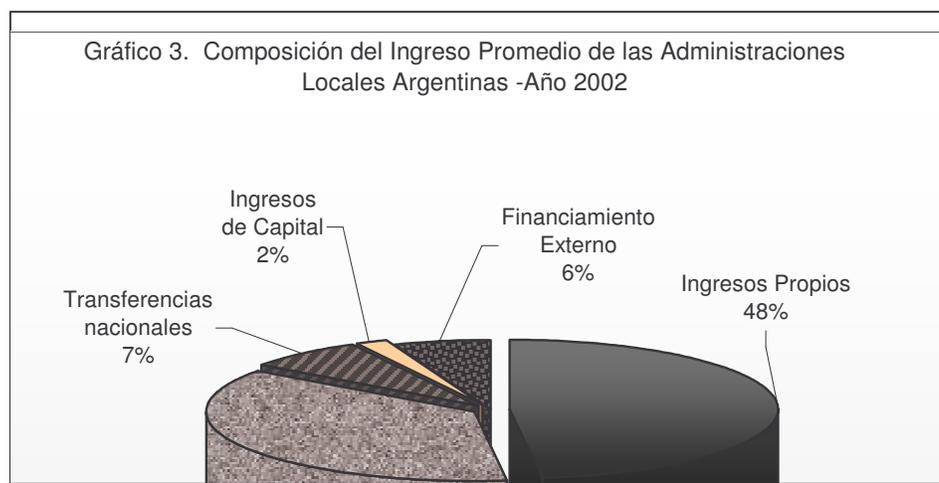
La verticalidad y el carácter exógeno de las principales fuentes de recursos de los que disponen las administraciones locales, no solo las torna altamente dependientes para ordenar políticas endógenas de gestión y desarrollo, sino que también plantea que desde la perspectiva de las relaciones intergubernamentales, las establecidas con las jurisdicciones provinciales -de los que institucionalmente dependen- predominan en la estructura que adopta la organización del sistema de administración local en Argentina.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Gráfico 1 tomado de Cetrángolo y JIMÉNEZ (2004)

## 2.2. Alta concentración de recursos en los niveles centrales en detrimento de los locales

En promedio y para el año 2002, los ingresos propios municipales representan el 48% de los ingresos municipales totales, en tanto que el 50% restante provienen de fuentes extralocales, principalmente del gobierno provincial. Por tanto, es vital la distribución de competencias en la captación de recursos entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales en un sistema de ordenamiento territorial de carácter federal como Argentina.

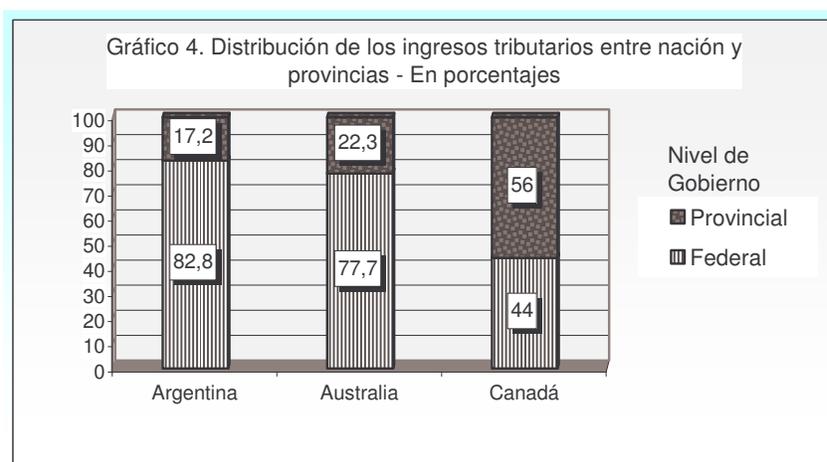


DÍAZ DE LANDA, M. (2007); "Las relaciones integubernamentales desde los gobiernos locales". En: CRAVACUORE, D. e ISRAEL, R. (comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 - 2005)*. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires (Argentina). Páginas 229 a 270.

Fuente: Anexo, Cuadro 2

Fuente: Elaboración propia. Datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos de la Nación.

Comparada ésta con sistemas similares de ordenamiento territorial -Australia y Canadá- y advirtiendo que en cifras absolutas los ingresos son notoriamente más altos que en Argentina- la participación relativa del nivel provincial es menor al de Australia, y su sistema fiscal marcadamente centralizado cuando se lo contrasta con el correspondiente a Canadá.



Fuente: ARGAÑARAZ, GARZÓN, CAPELLO (2003)

En Argentina, aún cuando la gran mayoría de las constituciones provinciales y leyes orgánicas otorgan autonomía financiera y reconocen facultades tributarias a los municipios, la participación porcentual de lo devenido por imposición tributaria sobre los ingresos propios solo alcanza el 5 %, y apenas el 3% si se consideran además los montos coparticipados<sup>7</sup>.

La provincia con mayor grado de descentralización de los recursos tributarios es Chubut, que exhibe un 45% de estos recursos sobre los ingresos propios; porcentaje muy por encima del 5% promedio que registra el conjunto del sector municipal argentino.

El ingreso municipal total en relación a la estructura general de los recursos públicos es del 5,9% -al año 2002 (Gráfico1)-. Si bien esta participación ha incrementado un 30% durante los años noventa, la proporción gastos/recursos -en el mismo período y en promedio- se ha duplicado. De 1,04 en 1984 ha pasado al pico más alto -en 1993- a 2,04 tendiendo a reducirse hacia el 2002 (1,69; Gráfico 2).

En la gran mayoría de las provincias, los ingresos propios no alcanzan el promedio para el conjunto, que se fija en el 48% durante el período 1995-2000. Solo cinco de las 24 provincias (Gráfico 5: Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe) se ubican en un porcentaje igual o mayor. En general, la curva de la coparticipación provincial ("recurso de otras jurisdicciones") sigue una relación inversa con los ingresos propios, y en la mayoría de los casos supera ampliamente el nivel de éstos. En promedio, la coparticipación es marcadamente menor en las cinco provincias con mayor porcentaje de recursos propios

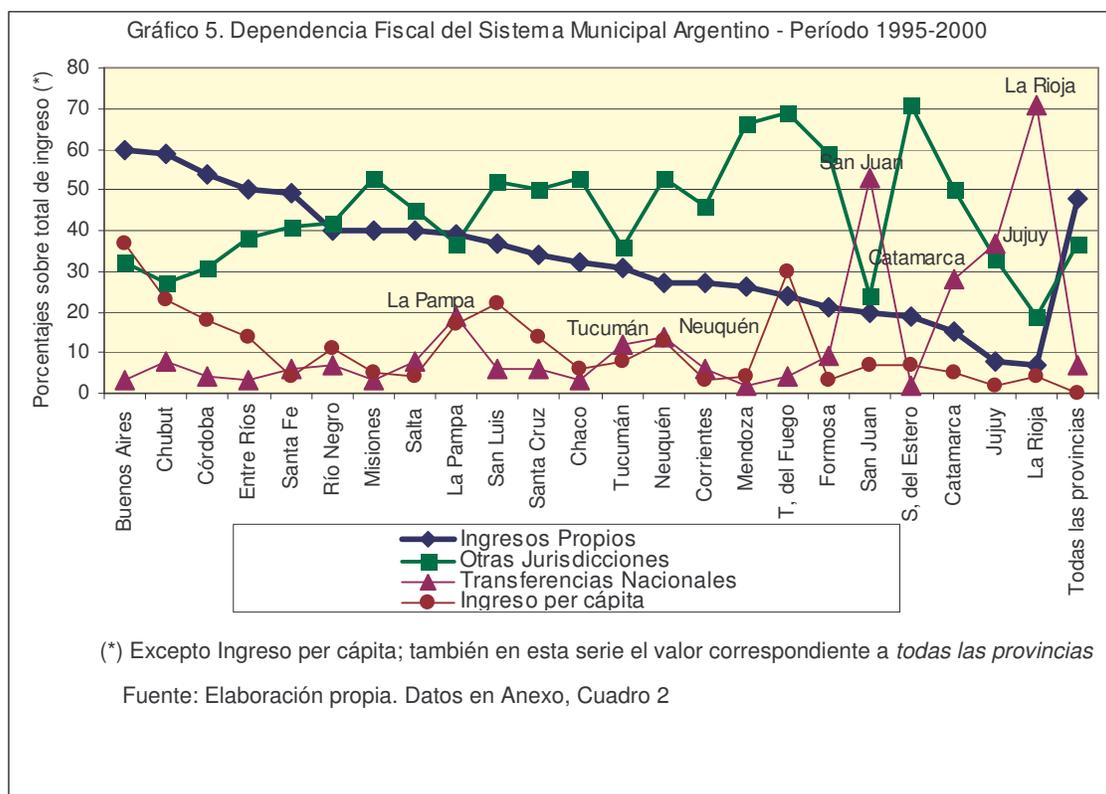
El carácter político de las relaciones fiscales intergubernamentales se trasunta con más claridad en las asignaciones federales, de alta discrecionalidad. El período 1995-2000 muestra las afinidades o intereses políticos del ejecutivo nacional con las provincias de La Rioja, San Juan, Catamarca, Tucumán, La Pampa y Neuquén, que se reflejan en la alta participación de las transferencias nacionales en la estructura de recursos de las administraciones locales que les corresponden.

Se observa, en esos casos, cierta correspondencia entre los bajos recursos subnacionales y los altos aportes nacionales, aún en situaciones donde el ingreso per cápita es más alto o igual al de otras provincias que no recibieron en igual medida apoyo financiero del gobierno federal<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Por lo general los ingresos tributarios comprenden las tasas a la propiedad inmobiliaria, ingresos brutos fuera del convenio multilateral e impuesto al automotor.

<sup>8</sup> Por caso: Formosa, Chaco, Corrientes, entre otras. A la inversa, La Pampa y Neuquén presentan un ingreso per cápita más alto.



Un dato general en las finanzas municipales vinculado estrictamente a las relaciones intergubernamentales es la coparticipación provincia-municipios. Ésta se integra con parte de la coparticipación nación-provincia, los ingresos tributarios provinciales y otros ingresos, como por ejemplo las regalías por hidrocarburos (Salta, 20% de lo ingresado y Santa Cruz, el 7%) o por explotación de recursos hídricos (Entre Ríos que comparte con sus municipios el 50%). Existe una gran variedad de criterios de prorrato que cada provincia adopta para el reparto de los fondos coparticipables a los gobiernos locales (Ver recuadro: TOMASSI, 1996)<sup>9</sup>.

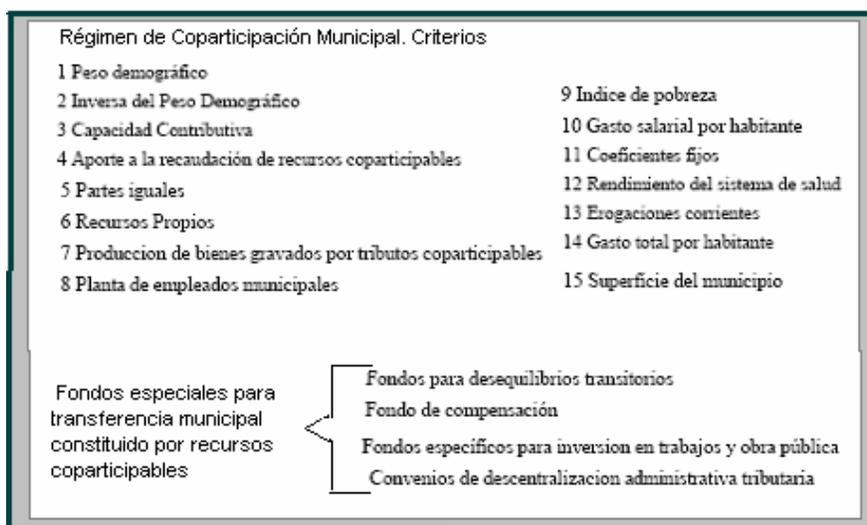
### Régimen de Coparticipación Municipal. Criterios

<sup>9</sup> Las provincias de San Juan, La Rioja y Jujuy se rigen por acuerdos transitorios, lo cual aumenta el riesgo del oportunismo, la discrecionalidad sesgada por conveniencias o intereses que afectan la previsibilidad en la disponibilidad de recursos.

- |   |                                      |
|---|--------------------------------------|
| 1. Peso demográfico   | 9. Índice de pobreza                 |
| 2. Inversa del peso demográfico                               | 10. Gasto salarial por habitante     |
| 3. Capacidad Contributiva                                     | 11. Coeficientes fijos               |
| 4. Aporte a la recaudación de recursos coparticipables        | 12. Rendimiento del sistema de salud |
| 5. Partes iguales   | 13. Erogaciones corrientes           |
| 6. Recursos Propios   | 14. Gasto total por habitante        |
| 7. Producción de bienes grabados por tributos coparticipables | 15. Superficie del municipio         |
| 8. Planta de empleados municipales                            |                                      |

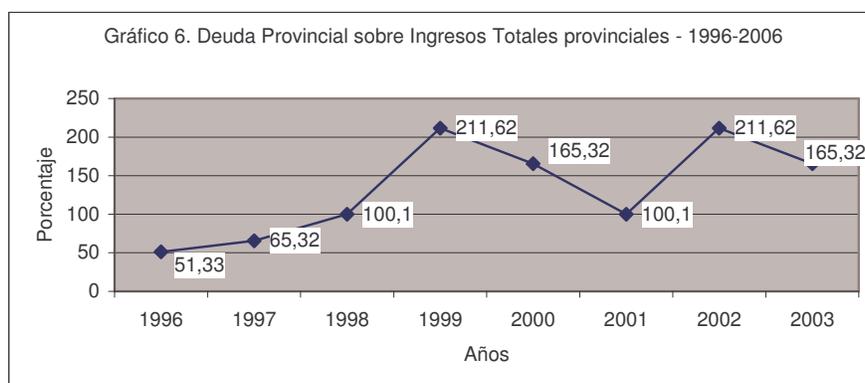
Fondos especiales para transferencia municipal constituidos por recursos coparticipables

- Fondos para desequilibrios transitorios
- Fondos de Compensación
- Fondos específicos para inversión en trabajos y obra pública
- Convenios de descentralización administrativa tributaria



Algunas constituciones provinciales fijan montos porcentuales sobre la coparticipación nación-provincia que el gobierno provincial debe transferir a las administraciones locales, reduciendo -aunque relativamente- la discrecionalidad de la provincia<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Córdoba, fija el 20%; Misiones, 18%; Mendoza 14%; Entre Ríos, 12%; Río Negro, 10%; Catamarca, 8,5%; Santa Fe, 8%.



Fuente: Elaboración propia. Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

Dada la alta dependencia de las finanzas municipales respecto de las provinciales, uno de los aspectos más críticos es el grado de saneamiento fiscal que éstas tienen. El nivel de gastos del sector público provincial (para el año 2003) alcanzó un porcentaje del 16% sobre el PIB a valores constantes y del 11% PIB a valores corrientes. Las finanzas provinciales, durante la década del noventa mostraron una situación deficitaria promedio de 0,9% del PBI, mejorando en la segunda mitad del 2002 y el 2003.

El stock de deuda provincial, en relación del PIB, pasa del 4% en 1997 a más del 11% en 2001, alcanza el 22% en el 2002, y se reduce levemente al 19% hacia fines de 2003 (medido en términos nominales). Es decir, que la deuda pública provincial incrementó en más de un 100% durante el período 1996 a 2003, con tendencia en baja a partir de este año (Gráfico 6).

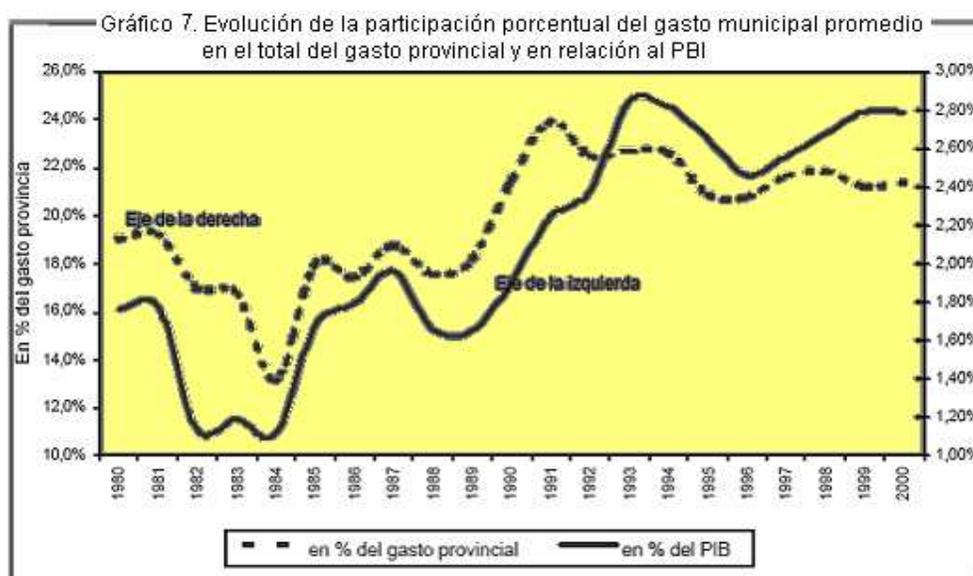
### *2.3. Descentralización y evolución del gasto municipal*

El nivel municipal ha incrementado el volumen de gasto relativo tanto en proporción al gasto total provincial como en términos del PBI (Gráfico 7). Sin embargo, el aumento relativo al PBI es más marcado, debido a su alto crecimiento en la década del 90.

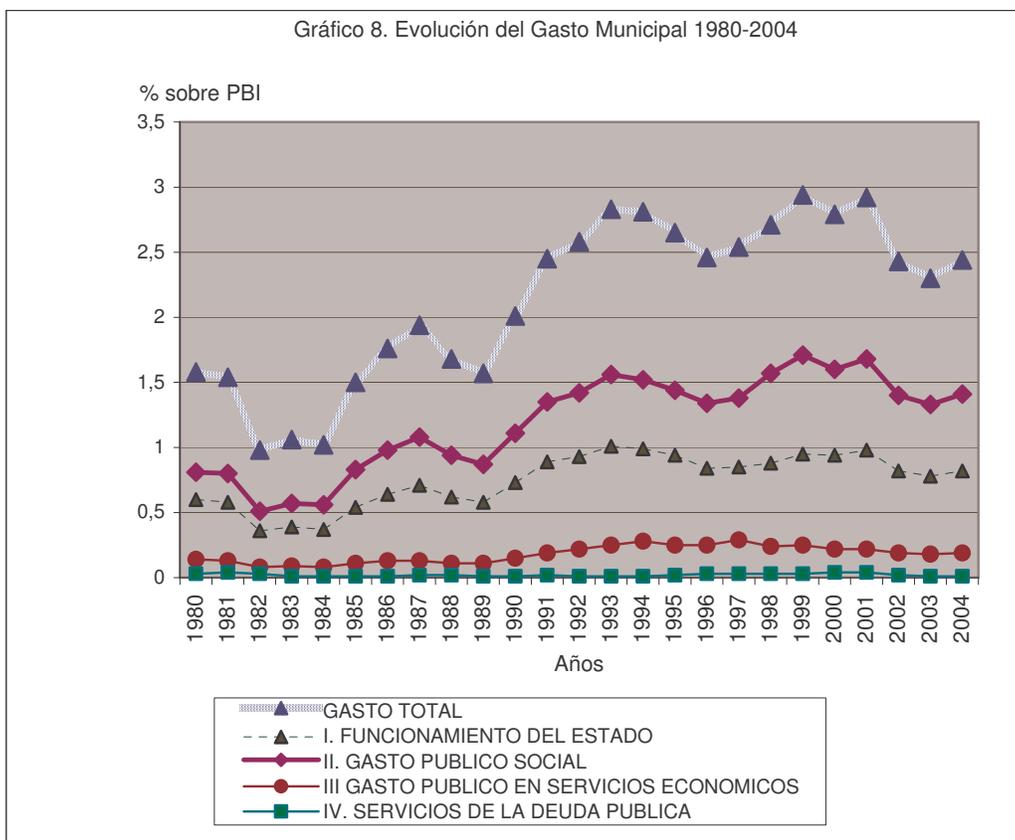
La descentralización ha afectado más las finanzas provinciales que las municipales. Tomando como base el año 1980, y ubicado el gasto municipal en el 18% del gasto provincial, el pico porcentual más alto (año 1991) aproximadamente alcanza el 24%, lo que significa un aumento del 30%. Progresivamente va reduciéndose hasta posicionarse en el 21% hacia finales de la década.

El gasto municipal que mayor aumento manifiesta fue el gasto público social (Gráfico 8). Éste conjuntamente con el gasto en la administración local (funcionamiento del estado) son los principales componentes del gasto municipal total. Entre 1993 y 1995, respectivamente, ellos representan el 53% y el 36% del gasto municipal promedio. En tanto el gasto en servicios económicos apenas llega al 10% (Gráfico 9) y es bajo el nivel de endeudamiento (1%).

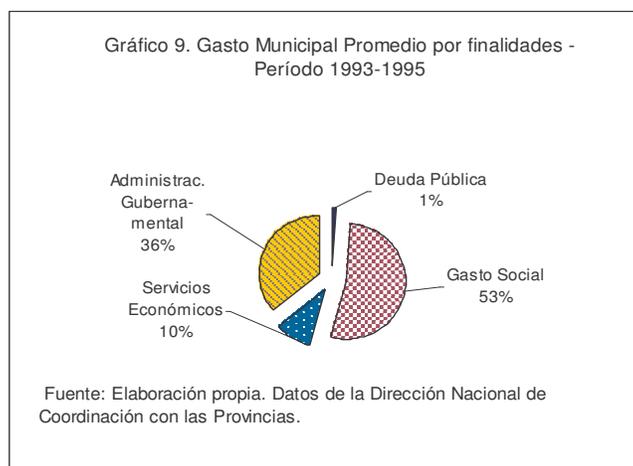
Desde 1997, la inversión de capital cayó 7,9%, y con ello el financiamiento de la operación y el mantenimiento de los servicios sufrieron en gran medida. En tanto que los gastos corrientes aumentaron alrededor de 5,9%, aunque más del 73% del aumento de estos últimos corresponde a costos de personal. También sube la deuda municipal, más notoriamente en los años de crisis (2001, 2002) insinuando una merma en el año 2003.



Fuente: Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias del Ministerio de Economía y Producción de la Nación.



Fuente: Elaboración propia. Datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

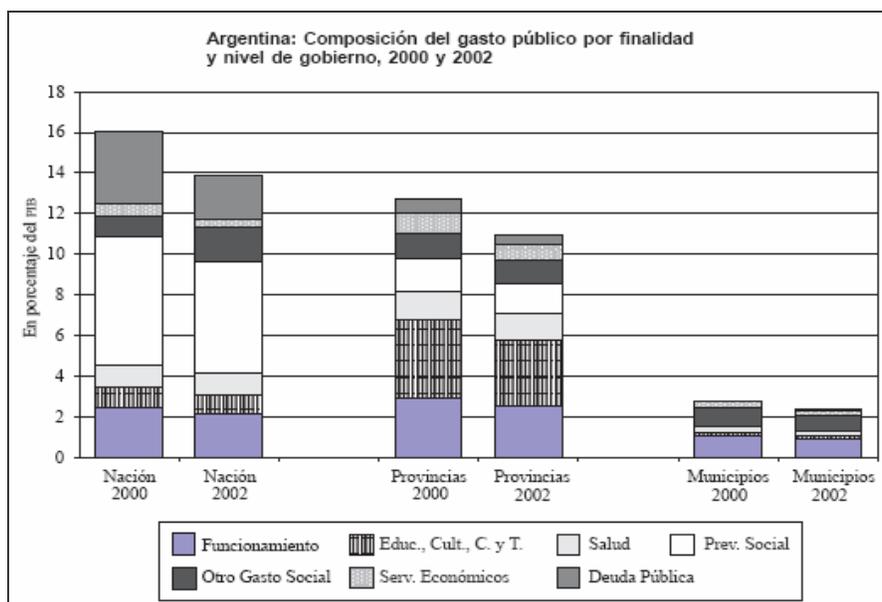


En cuanto al peso de los gastos municipales en la estructura global del gasto público en Argentina, el Gráfico 10 representa la composición del mismo por finalidades y su

distribución por jurisdicciones (nación, provincia y administraciones locales), antes y después de la Convertibilidad<sup>11</sup>.

Es claro que el mayor costo de la descentralización (gastos en educación y salud) lo han sufrido las provincias y que el gasto provisional se ha reconcentrado al nivel nacional a partir de la absorción por la Nación de las cajas jubilarías provinciales.

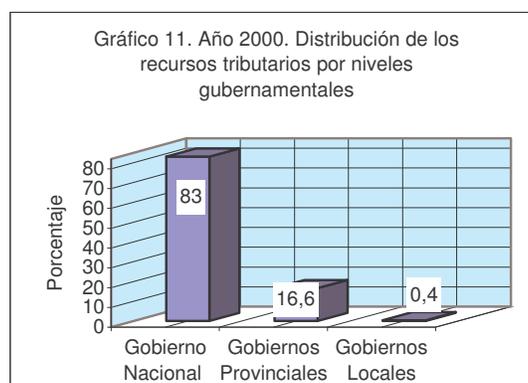
Gráfico 10



Fuente: Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez (2004)

En referencia al gasto municipal, el contraste entre los tres niveles de gobierno revela el impacto de los gastos asistenciales (los vinculados a la pobreza) en las finanzas de las administraciones locales y proporcionalmente una mayor incidencia de los gastos de administración (funcionamiento del estado). Por su parte los gastos en salud y educación pública disminuyen entre 2000 y 2002, producto de la fuerte crisis del 2001 y sus efectos en el tiempo. La crisis social en esos años llevó por otra parte al gobierno nacional a incrementar notablemente su participación en los gastos de contención social, a través de planes de asistencia social, observándose una leve disminución en los niveles subnacionales, que asumieron la función de implementación de dichos programas.

<sup>11</sup> Política económica que caracterizó el manejo de la economía argentina durante la década del 90.



Fuente: Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez (2004)

Los problemas que conlleva el desequilibrio de las finanzas municipales por la relación gastos/recursos y comparativamente su bajísima participación en el monto total de recursos públicos (Gráfico 11) sólo pueden evitarse -en el marco institucional vigente- aumentando la correspondencia fiscal en los niveles subnacionales de gobierno; es decir, descentralizando recursos de tal forma que su gestión tributaria guarde consistencia con las responsabilidades de gasto en cada nivel.

Las provincias gestionan tributos que sólo cubren alrededor del 30% de sus gastos (al año 2001). Considerando provincias y municipios, los impuestos propios representan solo el 40% de los recursos subnacionales totales (o sea, algo más del 4% del PBI). Por último, los recursos de todo tipo que caen dentro de las potestades de las provincias y de los municipios no alcanzan al 44% del total de los recursos subnacionales (el 56% restante se cubre con transferencias desde el nivel superior de gobierno).

Acontecido por tanto el proceso de descentralización<sup>12</sup>, la nueva estructura del gasto público por niveles permite reconocer, como advierte Jordana (2001), que las lógicas de la política y las lógicas de la gerencia pública se interrelacionen de forma muy distinta.

Cetrángolo y Jiménez (2004) advierten que a *"diferencia de otros países, en Argentina los procesos de devolución o descentralización del gasto hacia los gobiernos subnacionales no pueden ser entendidos como un avance de estos gobiernos sobre el poder central"*.

Los autores observan que si bien "los coeficientes de reparto a favor de los gobiernos provinciales han aumentado, por otro lado, los procesos de descentralización del gasto, al no

<sup>12</sup> En Argentina, debe recordarse que se ha dado este proceso en dos momentos: en las décadas del sesenta y del noventa.

haber sido acompañados por cambios simétricos en los recursos, han requerido de medidas centrales fuertes y de una desigual capacidad de negociación"<sup>13</sup>.

Tabla 1

### Relación entre gasto municipal y gasto público total (\*)

Europa		América Latina	
Suecia	62.3	Colombia	21.9
Finlandia	57.4	Bolivia	18.3
Holanda	39.8	Brasil	17.5
Alemania	29.7	Chile	16.8
Italia	27.7	Ecuador	11.7
Reino Unido	24.0	Perú	9.8
España	19.6	<b>Argentina</b>	<b>8.6</b>
Francia	19.6	Costa Rica	3.0

Fuente: Unión Europea, Banco Mundial, BID, Proyecto "Descentralización Fiscal", CEPAL/GTZ.

(\*) Los datos de Europa corresponden a 1995 y los de América Latina a diversos años entre 1992 y 1996.

En términos generales, los datos nos muestran que el nivel medio de descentralización se encuentra por debajo de la mitad del nivel medio de descentralización en los países más desarrollados, independientemente de su forma de Estado. Comparativamente Argentina tiene una de las proporciones más bajas del gasto local en relación al gasto público total.

### 3. Las RIGs emergentes: asociativismo municipal y regionalización intraprovincial

La relevancia de los gobiernos locales como instancias de gobernabilidad en Argentina no puede ser despegada del impacto territorial provocado por el reordenamiento y distribución de competencias, atribuciones y responsabilidades estatales a las que empujaron las dos últimas crisis: la del centralismo estatal a fines de los 80; y la de la recesión económica, la insolvencia estatal y el fracaso de la convertibilidad a fines del noventa y principios del nuevo siglo.

<sup>13</sup> Ilustra muy bien esta apreciación general de las RIGs en materia fiscal, el trabajo de M. Cingolani (2006) que describe la descentralización en salud en la provincia de Córdoba, durante el gobierno provincial de 1995 a 1999.

El alcance, profundidad y consecuencias que el proceso de descentralización local tuvo en cada provincia, varía según la historia institucional del régimen municipal correspondiente, la conveniencia de las jurisdicciones y elites centrales (qué descentralizar, qué esquema de descentralización seguir, qué y cuántos recursos descentralizar), la capacidad de negociación de los ámbitos municipales, la dependencia partidaria de las elites políticas locales y, en particular, el grado de sustentabilidad de las economías locales.

Sin embargo, el análisis de las relaciones fiscales dan lugar a pensar que, en general, la descentralización en el marco de las políticas macroeconómicas que han signado la década de los 90, parece haber mantenido o acentuado la dependencia de la gestión local de las transferencias de recursos, desde los niveles centrales, y la distribución discrecional de los mismos.

En tanto la descentralización carezca de un marco adecuado en las finanzas municipales, los riesgos de crisis de las mismas derivan de varias fuentes concurrentes: la desproporcionalidad entre los recursos disponibles y los costos de las prestaciones descentralizadas; incentivos u oportunidades para incurrir en excesos en el gasto, buscando luego el rescate financiero desde el central; el inevitable incremento del endeudamiento, como de hecho ha acontecido con una gran parte de las administraciones locales pos-descentralización.

Las carencias de gestión que los gobiernos locales han mostrado para el manejo de la complejidad emergente<sup>14</sup> en contextos con poblaciones socialmente vulnerables, economías regionales deprimidas o estancadas, y culturas políticas distorsivas para articular estrategias de participación ciudadana, lleva a pensar en la necesidad de un rediseño de las RIGs.

Uno de los principales riesgos en la construcción y gestión de los sistemas descentralizados es la difícil alternativa de resolución de los múltiples problemas de la coordinación política territorial a los que los gobiernos locales se ven enfrentados, dado el requerimiento de sustentabilidad como aspecto crítico a resolver en las dinámicas estatales actuales.

Entendida la sustentabilidad como la capacidad de generar y mantener condiciones de desarrollo y cambios sostenidos en el tiempo, es de interés de los niveles subnacionales arreglos institucionales facilitadores de un esquema de relaciones que equilibre la posición de las unidades territoriales descentralizadas. Desafían tal expectativa -en Argentina- una serie de problemas vinculados a la escala de la gestión político-administrativa local<sup>15</sup>, el

---

<sup>14</sup> Una de las debilidades tiene que ver con los niveles de eficiencia del aparato burocrático y la calificación y formación del personal técnico y administrativo por sus efectos sobre el funcionamiento de la administración local y las relaciones de ésta con la ciudadanía.

<sup>15</sup> No es igual la situación de las grandes metrópolis y otras ciudades importantes, donde las deformaciones se refieren a burocracias tradicionales desarrolladas que reproducen prácticamente la situación de los planos

desequilibrio fiscal que ésta exhibe, la creciente demanda de la población de servicios y asistencia social, que tiene como primer receptor al gobierno local, la persistencia de contextos recesivos prolongados y de débil legitimación política, a lo que se suman las carencias de previsibilidad que afecta el impulso y el mantenimiento de innovaciones en la gestión y la programación de políticas a mediano y largo plazo.

Las coordinaciones verticales no jerárquicas y basadas en resoluciones consensuadas presuponen también coordinaciones territoriales entre las unidades descentralizadas (coordinación horizontal). Dos razones centrales sostienen esa tesis: la complejidad del mayor número en las transacciones y negociaciones en espacios de coordinación vertical, por un lado, y la necesidad de fortalecer la capacidad de negociación de las unidades jurisdiccionales subnacionales o subprovinciales con el poder central.

Estas razones adquieren relevancia si se tiene en cuenta los riesgos de fragmentación a la que tienden las lógicas políticas y de gerenciamiento locales en contextos caracterizados por un generalizado micro-municipalismo<sup>16</sup>.

Ambos niveles de coordinación –jerárquica y horizontal- adquieren importancia frente a problemas relacionados con la capacidad autónoma de los gobiernos locales para emprender y mantener acciones y políticas de desarrollo local. Estos, aún dotados de autonomía política territorial, funcionan en un marco de relaciones centro-periferia (políticas, fiscales, administrativas y económicas) de marcada asimetría en detrimento de su sustentabilidad.

La mayor capacidad de los gobiernos locales para el desarrollo local sustentable no puede separarse del avance de la descentralización y procesos de municipalización como resultado de las dinámicas recesivas del gasto público a los niveles centrales<sup>17</sup>.

Se señalan cinco condiciones operantes y limitantes de acciones dirigidas a consensuar estrategias de coordinación intergubernamentales: el origen "up-down" y centralizado de las iniciativas provinciales/nacionales; los estilos de liderazgos locales y sus modos institucionales de ejercicio; la debilidad de experiencias intermunicipales cooperativas; el papel de los partidos políticos y la tendencia a restringir la participación de la ciudadanía, de organizaciones económicas y de la sociedad civil en procesos de articulación interlocales.

---

supraordenados (provincias y nación), a la situación en comunidades pequeñas con estructuras muy elementales, casi pre-burocráticas.

<sup>16</sup> El papel de los liderazgos políticos locales (intendentes, alcaldes, jefes comunales) ha mostrado ser una de las condiciones más relevantes en el impulso y sostenibilidad de iniciativas locales y en la lógica de articulaciones interlocales e interinstitucionales (Cravacuore, 2002; Díaz de Landa, 2002).

<sup>17</sup> Badía (2000:46; cita de Cravacuore (2002) "*En un espacio en el que sucesivas políticas de reforma provocaron el retiro del Estado de áreas en la que tradicionalmente se desenvolvía, y frente a la aparición de nuevas cuestiones en la agenda y la profundización de otras ya presentes, se produce la paradoja de que la acentuación de la crisis abre también márgenes de acción nuevos por lo que canalizar las demandas y buscar las soluciones*"

Pero aún cuando así fuese, la tendencia más general en una amplia gama de situaciones locales, dada las condiciones actuales de alta incertidumbre y rápidos cambios, es la necesidad al nivel de los liderazgos locales de emprender proyectos con impactos sostenidos de desarrollo.

Juega para ello, también, el interés por construir, consolidar y legitimar su capital político territorial, en una época como la actual de fuerte reordenamiento de las fuerzas políticas partidarias. El asentamiento territorial de la política se ha convertido en una oportunidad para pretensiones de liderazgos incluso más allá del ámbito local.

En ese sentido, las relaciones intermunicipales van ganando presencia como instrumento de gestión local y manifestación de un proceso de convergencia hacia modos de integración territorial.

Las reformas constitucionales al nivel provincial iniciadas a partir de 1986, en su mayoría incorporan la facultad de los gobiernos locales para constituir organismo intermunicipales. Algunas autorizaciones son más amplias que otras en cuanto a los fines de la cooperación. De las diecinueve provincias cuya reforma o sanción constitucional es de 1986 o posterior a esa fecha, doce sancionaron esta innovación. Es decir que siete provincias no la incluyeron en su reforma constitucional y cuatro no modificaron su constitución con sanción previa a 1980 (ITURBURU, 2001).

El informe elaborado por Daniel Cravacuore (2005) sobre experiencias de cooperación intermunicipal, registra su existencia en veinte provincias<sup>18</sup>. Cravacuore distingue dos modalidades de intermunicipalidad: consorcio de servicios cuyo objeto se limita a una prestación determinada y específica<sup>19</sup>; y microrregiones / corredores productivos, ordenados a la promoción del desarrollo<sup>20</sup>.

Estas dos modalidades básicas, pueden teóricamente recategorizarse si se tiene en cuenta el origen de la iniciativa, la cobertura territorial, y el reconocimiento institucional. En cuanto al primer criterio, se puede hablar de conformaciones de iniciativa local o extralocal. De las experiencias existentes, la extralocalidad del agente puede referir al gobierno provincial, nacional u organismos de cooperación multi o internacional. De acuerdo a la modalidad de actuación de los agentes impulsores de la constitución del organismo intermunicipal, puede ésta ser voluntaria y consensuada, inducida y condicionada, impuesta y regulada o bien formas mixtas que combinen los modos anteriores.

---

<sup>18</sup> No se tiene registros respecto de las provincias de La Pampa, La Rioja y San Luis.

<sup>19</sup> Servicios tales como obras hidráulicas, viales y de gas, control bromatológico; compra conjunta de bienes; recolección y tratamiento de residuos sólidos urbanos; tribunal de faltas; promoción del turismo; contratación de asistencia técnica, entre otras tareas.

<sup>20</sup> En Anexo, Figura 2 se muestra la distribución registrada al año 2002 de microrregiones/corredores productivos en el territorio argentino.

La cobertura territorial, refiere a relaciones intermunicipales intraprovinciales, interprovinciales o internacionales (involucra ésta última municipios pertenecientes a distintos países). Pueden estos espacios ser o no territorios contiguos. Finalmente, bajo el criterio de reconocimiento institucional, conceptualmente se comprenden calidad e intensidad diferentes de la capacidad de gobernabilidad socio-territorial; en consecuencia varían las competencias que se le atribuyen, las capacidades regulatorias y de control, las delegaciones o transferencias de funciones y recursos que de los gobiernos centrales y locales se le realicen, su carácter inter o supramunicipal, y también el tipo y forma de la participación de la ciudadanía en la constitución de sus autoridades y fijación de la agenda de políticas.

Las correspondencias entre los criterios existen, de modo tal que la forma que adopte uno condiciona la modalidad en que se presenta otro de los criterios; pero también puede darse múltiples combinaciones posibles<sup>21</sup>. El interés de estas distinciones es conformar un conjunto de categorías que permita diferenciar experiencias de relaciones gubernamentales intermunicipales que han surgido en Argentina desde fines de la década del ochenta hasta iniciado el presente siglo. Ajustados a la variedad de formas de relaciones intermunicipales, las categorías que se proponen a continuación pretenden subsumir la diversidad que de las mismas pueden encontrarse: *1. Cooperación intermunicipal autogenerada*; y *2. Cooperación intermunicipal o regionalización inducida*.

### *3.1. La cooperación intermunicipal autogenerada*

Son formas que se reconocen como asociativismo municipal, en sentido estricto. En términos de RIGs caracterizan las de tipo horizontal (entre los mismos niveles de gobierno, por oposición a las jerárquicas que representan las relaciones locales-centrales). El acto constitutivo parte del acuerdo mutuo y la membresía es voluntaria. Se trata de ordenamientos cooperativos autoimpulsados (iniciativas locales), autorregulados, basados en las autonomías locales y con competencias acordadas entre los municipios miembros y limitadas a sus facultades jurisdiccionales. Por supuesto que nada obsta a que los niveles gubernamentales superiores deleguen servicios o funciones, siempre consensuando tales delegaciones y conservando el nivel jerárquico la supervisión y control del servicio/ actividad/

---

<sup>21</sup> Por ejemplo, si se habla de conformaciones impuestas y reguladas, no pueden sino ser el resultado de la acción de un agente gubernamental extralocal (provincia o nación), aunque una vez constituidos haya margen de autogobierno y de coordinación intermunicipal consensuada.

finalidad desconcentración o descentralización funcional)<sup>22</sup>. Territorialmente puede la entidad cooperativa localizarse o no en un espacio contiguo.

Encuadran en esta caracterización, experiencias tempranas iniciadas a fines de los ochenta en la Provincia de Córdoba y a comienzos de los noventa en Buenos Aires. Para la primera se mencionan los entes de cooperación intermunicipal EINCOR y ADESUR (CINGOLANI, 1997) y diversas acciones conjuntas entre los municipios (DÍAZ DE LANDA Y CINGOLANI, 2001); en la segunda, se describen las primeras experiencias en Daniel Cravacuore (2001)<sup>23</sup>. Bressan (1999) contabilizó, en Córdoba, 62 experiencias de cooperación intermunicipal de las características antes señaladas, durante el período 1988 y 1998.

Un importante número de experiencias en distintas provincias argentinas, de las cuales se tiene registro<sup>24</sup> y, visualizables en Figura 2 (Anexo), es posible que tengan cotidianamente actividades colaborativas -ad hoc, entre dos o poco más municipios, y para actividades puntuales y de corto plazo-.

En general, las formas autoimpulsadas y autocoordinadas han tenido mejores resultados cuando el objeto de la cooperación (construcción y mantenimiento de caminos, compras conjuntas, entre otras) ha sido acotado, puntual y relativas a acciones cooperativas a término (preferentemente las programadas a corto plazo). En tanto -como documentan Cravacuore, Ilari y Villar (2004)- tienen menor sostenibilidad en el tiempo cuando los objetivos son más generales y también más ambiguos, por caso el desarrollo de los ámbitos locales miembros o el desarrollo regional<sup>25</sup>.

La literatura es conteste en marcar el alto grado de centralidad de los ejecutivos municipales, por lo que la permanencia de las redes intermunicipales cooperativas está bastante ligada a la trayectoria política del jefe comunal y difícilmente las experiencias logran trascender el período de gobierno de sus mentores locales. Se ha observado mayor

---

<sup>22</sup> Para Agranoff (1997), la mirada tradicional sobre la jerarquía entre niveles gubernamentales, como las relaciones centrales-locales, sobredimensiona la relevancia de las normas formales sobre la realidad. Diversas vías de simetrización de las RIGs verticales acontecen en las negociaciones entre los gobiernos locales y los centrales.

<sup>23</sup> Los Entes de Cooperación Intermunicipal (EINCOR y ADESUR) en Córdoba y los consorcios y corredores productivos bonaerenses fueron casos discutidos y analizados en el primer Seminario Nacional de Redmuni (Red de Centros de Estudio de Gobiernos Locales-INAP), realizado en la Universidad Nacional de Quilmes, 1999.

<sup>24</sup> No se cuenta actualmente con un relevamiento exhaustivo de las cooperaciones intermunicipales en el país. En Córdoba, un estudio sobre estrategias de austeridad (año 1999) reveló que aproximadamente el 80% de los 64 municipios con una población  $\geq 5000$  habitantes, tenían experiencias colaborativas. La mayoría refería a compras conjuntas, algunos casos a prestaciones de servicios y en menor medida cooperaciones de mayor envergadura como consorcios camineros -rutas interlocales y de conexión con las vías principales de transporte-. (DÍAZ DE LANDA, CINGOLANI, 2001)

<sup>25</sup> En líneas generales quedarían captadas un conjunto de fenómenos recientes de intermunicipalidad: entes internacional entre gobiernos locales limítrofes; redes temáticas de gobiernos locales (Red Argentina de Municipios y Comunidades Saludables; Red Federal de Municipios Turísticos Sustentables; Coalición de Municipios Ambientalmente Sustentables).

predisposición a cooperar en casos de homofilia partidaria. La emergencia de cierto grado de conflictividad aparece ligada corrientemente a razones partidarias y pretensiones de carrera política de los principales líderes de las asociaciones. También se hace visible la desconfianza entre municipios bajo el supuesto del interés de algunos sobre el conjunto.

La apropiación de las ventajas de la cooperación de los ámbitos locales más influyente sobre otros más vulnerables, ya por su tamaño, generación y distribución de riqueza, carencia de capital político o baja sustentabilidad económica, es percibida por los dirigentes locales como uno de los riesgos de las formas asociativas. Sin embargo, no faltan voces que rescatan la capacidad de aprendizaje que han significado estas experiencias de cooperación para el desempeño de formas gestionarias colaborativas en situaciones de interdependencias<sup>26</sup>

### *3.2. Cooperación intermunicipal o regionalización inducida*

Refiere esta modalidad a relaciones intermunicipales propuestas, incentivadas y/o impulsadas desde los niveles centrales y que suponen objetivos generales de desarrollo y coordinaciones con importante grado de complejidad en su gestión y sostenibilidad en el tiempo. Prácticamente la mayoría de las redes cooperativas entre municipios, se denominen micro-regiones, entes regionales, regiones, o comunidades regionales, que se encuentran diseminadas a lo largo y ancho del territorio nacional (Figura 2), reconocen el papel que alguno de los niveles centrales de gobierno (Nación o provincias) han jugado en su constitución.

A mediados de los noventa, la Provincia de Buenos Aires lanza una política generalizada en su territorio de extensión y réplica de los llamados consorcios productivos. Al respecto evalúan Cravacuore, Ilari y Villar (2004) que la política provincial de promoción e impulso de sistemas de cooperación intermunicipal para el desarrollo no logró sus objetivos, sobreviviendo algunas experiencias que analizan específicamente. Solo tres de ellas encuadran en el tipo en consideración aquí<sup>27</sup>.

Si bien los actores municipales de las mencionadas experiencias, no reconocen al nivel provincial como generador de las mismas y enfatizan su carácter endógeno, en alguna instancia de sus procesos se ha dado apoyo desde el gobierno provincial.

---

<sup>26</sup> El análisis comparativo de tres Entes regionales en la provincia de Córdoba, mostró una mayor densidad de interacciones en casos con experiencias previas de cooperación de carácter asociativo consensuado de iniciativa local (DÍAZ DE LANDA, PARMIGIANI DE BARBARÁ, 2004).

<sup>27</sup> Plan Estratégico Regional Tuyú, Mar y Campo, Universidad Provincial del Sudoeste Bonaerense, y Región Metropolitana del Norte.

También el incremento de formas cooperativas intermunicipales en distintos puntos del país se asocia con el denominado "Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales" de la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Nación, lanzado en el 2000/2001. El Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM) informa que en el 2002 se registraron en el país 52 microrregiones (40 provinciales y 12 interprovinciales). Estas entidades involucran a 406 gobiernos locales de veinte provincias y agregadas suman un conjunto de 7.266.355 habitantes. El promedio de distancia mínima entre puntos extremos es de 193,8 Km (*Microrregión Viedma-Carmen de Patagones*) y el máximo de 552 Km (*Corredor de la Cuenca Inferior del Salado*). (CRAVACUORE, 2005)

La ausencia de análisis sistemáticos, comparativos y de evaluación sobre estas experiencias no permite conocer su grado de continuidad y avance en el proceso de cooperación. Pocos casos fueron estudiados con algún detalle y sistemáticamente en el tiempo como para poder informar sobre las características y/o evolución de estas experiencias.

Uno de esos casos es el proceso político de la regionalización intraprovincial en Córdoba (Argentina) iniciado en el 2000 como consecuencia del "Acuerdo económico, financiero y fiscal entre la Provincia de Córdoba con Municipios y Comunas para el fortalecimiento sustentable del régimen municipal y comunal" (o "Pacto de Saneamiento Fiscal") del año 2000<sup>28</sup>. Esta experiencia tiene la particularidad de responder a la iniciativa y acción programada del Gobierno Provincial y tipifica la denominada *regionalización inducida* (DÍAZ DE LANDA Y PARMIGIANI DE BARBARÁ, 2004).

Hacia el año 2003 se diluye la iniciativa, subsistiendo la denominada Mesa de Trabajo Provincia-Municipios (MTPM)<sup>29</sup> como espacio de debate y concertación interlocal y entre municipios y gobierno provincial. En virtud del importante papel que ésta juega -en y para la interacción entre estos actores- se va generalizando entre los representantes de los gobiernos locales el interés y la necesidad de constituir *regiones asociativas* y la apertura del Gobierno Provincial a las propuestas e intereses de los gobiernos locales.

En diciembre de 2004, la Legislatura Provincial sanciona la "Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba", nº 9206. Esta normativa impulsa un nuevo diseño en Córdoba de la regionalización intraprovincial, creando las *Comunidades Regionales* basadas en tres principios centrales: el progreso del asociativismo municipal, el incremento de la descentralización de las competencias provinciales y el fortalecimiento de la autonomía

---

<sup>28</sup> El 5 de febrero de 2000, se firma este "Acuerdo" con Municipios y Comunas de la provincia y en julio del mismo año, el acuerdo fue convertido en la Ley Provincial Nº 8.864.

<sup>29</sup> Creada por la Ley Provincial Nº 8.864.

DÍAZ DE LANDA, M. (2007); "Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales". En: CRAVACUORE, D. e ISRAEL, R. (comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 – 2005)*. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires (Argentina). Páginas 229 a 270.

municipal, con el objetivo político de inducir el desarrollo regional sustentable en el territorio provincial.

Las dificultades que se observó en los tres niveles de conflictividad que caracterizan los intentos de regionalización inducida se sintetizan en el siguiente cuadro.

<b>Relaciones entre provincia y municipios/comunas.</b>	<b>Relaciones interlocales</b>	<b>Relaciones al interior del gobierno local</b>
Discrepancias sobre las condiciones exigidas por el gobierno provincial o central: control de gastos; reformas administrativas y políticas; armonización de la tributación; fijación de los ejidos municipales.	Diversidad de las realidades locales, intereses y prioridades divergentes y la distancia entre las localidades.	Limitada información y participación del conjunto del gobierno local. Gestión centralizada en intendentes y jefes comunales.
Limitaciones del gobierno provincial y del nacional que afectaron las remesas de envío de la coparticipación y/o las estrategias de cofinanciamiento prometidas.	Desconfianza de las localidades pequeñas en relación a las mayores. Influencia y beneficios por el tamaño e infraestructura de las más grandes.	Carencia de capacidades técnicas en los municipios/comunas.
Estructura de los recursos fiscales y su distribución entre los niveles de gobierno. Alta concentración en los niveles centrales.	Énfasis en beneficios locales inmediatos más que en acciones de desarrollo regional.	Baja prioridad otorgada al tema de la regionalización frente a la atención que demanda diariamente la gestión local.
Incertidumbre sobre las condiciones económicas del país. Crisis de alta intensidad entre los años 2000 y 2003 y consecuencias sobre las finanzas subnacionales.	Conflictos de intereses entre los actores políticos locales que obstaculiza la conformación de una voluntad política para la coordinación regional.	Sesgos en la definición de la oposición o adhesión a la regionalización según afinidades partidarias con los gobiernos centrales.
Indefinición de la política en cuanto al respeto de las autonomías locales.	Discontinuidad de las acciones conjuntas para el funcionamiento de los entes regionales.	Volatilidad de las acciones locales en el tiempo por los recambios políticos en el gobierno.

Escasa articulación entre las dependencias de los gobiernos centrales para apoyar procesos de desarrollos que involucran a más de una agencia gubernamental central.	Ausencia de programas de emprendimientos comunes por problemas de comunicación entre las localidades miembros de los entes regionales.	Encapsulamiento de las decisiones al nivel gubernamental para evitar costos políticos o por atribuir desinterés en la ciudadanía. No participación de actores extra-gubernamentales.
	Desconocimiento de las realidades locales de las localidades asociadas y de otras experiencias.	

Altschuler (2003) considera que la viabilidad del desarrollo económico local y endógeno depende, en parte, de la articulación de una estrategia y proyecto de desarrollo regional y nacional, con procesos interactivos de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo, que "se constituya en marco de referencia para las estrategias locales y regionales". También señala esta autora que "una de las principales limitaciones para el diseño e implementación de estrategias y procesos de desarrollo local en la Argentina es la gran dificultad existente para la concertación de actores (elemento fundamental en este paradigma), la búsqueda de consensos y visiones compartidas de desarrollo local, regional y nacional".

#### 4. Conclusiones

Las fuerzas centrífugas de la descentralización tendientes a la fragmentación e inequidad de la protección social, refuerzan contradictoriamente la dinámica centrípeta de las RIGs central-local. Se legitima así la intervención del gobierno provincial o nacional, la disposición y aplicación por parte de éstos de medidas correctivas y auxilios financieros y el centralismo político y partidario que sobre lo local se termina ejerciendo.

Conviven en lo central-local, de manera distorsionada y paradójica, una suerte de relación principal-agente, con un alto sentido localista que negativamente se realiza por lo general frente a otro gobierno local, mientras el gobierno provincial mantiene relaciones con cada gobierno local individualmente. Donde debe haber negociación hay dependencias. Donde debe haber cooperación abierta hay localismos. El desacierto para encontrar mecanismos adecuados de corrección viables y que incorporen la información relevante, puede dejar un margen demasiado amplio a los vaivenes políticos, fomentando los intereses localistas y partidarios por encima de la lógica del reequilibrio territorial.

No es posible analizar exhaustivamente el conjunto de la realidad municipal en Argentina, diversa y heterogénea por los particulares regímenes provinciales y por las singularidades de sus localidades, cuando no se cuenta con información sistemática y comparable sobre esas realidades. No obstante, el análisis agregado, cuantitativo y cualitativo, que se ha realizado

de las principales RIGs que se ponen en juego cuando de los niveles locales se trata, permite fundar ciertas tendencias generales que las caracterizan durante la década del 90 y primeros años de este siglo.

En primer lugar, se puede afirmar en consonancia con diversos especialistas que existen riesgos macroeconómicos de la descentralización, por los efectos que puede producir el endeudamiento de los entes subnacionales y el auxilio que en consecuencia deben otorgar los gobiernos centrales. Por su parte la competencia fiscal para atraer inversiones entre distintas localidades, pueden afectar los recursos fiscales por la reducción de impuestos, tasas y contribuciones que como incentivo a la inversión afectan los municipios. La idea del ajuste del gasto y del control del endeudamiento de los entes locales y el diseño de mecanismos y estrategias que lo hagan efectivo aparecen como ilusorios si se considera la situación fiscal y financiera de los municipios y la sobrecarga de funciones y servicios proporcionales a sus capacidades. Por tanto, el margen de iniciativas locales, profundización de relaciones intermunicipales y programaciones de políticas a largo plazo de desarrollo local y regional se reduce de mantenerse la estructura de gastos y recursos y su actual distribución entre los distintos niveles gubernamentales.

En segundo lugar, paralelamente a la alta dependencia de las finanzas municipales de los niveles centrales, las RIGs entre estos niveles han alcanzado escaso nivel de institucionalización, aspecto que se torna crítico en cuanto a la previsibilidad de recursos y pautas coordinadas de gasto. El predominio de estrategias informales en las RIGs, refuerza los juegos personales y partidarios, la centralidad de los ejecutivos en las instancias de negociación y los objetivos cortoplacistas.

En tercer lugar, el período de estudio puede caracterizarse –desde los niveles locales- como el de la emergencia de las nuevas RIGs: las relaciones intermunicipales. Es notable el crecimiento cuantitativo de múltiples experiencias en casi todas las provincias argentinas. Pero también es destacable la débil estabilidad de esta tendencia en cuanto a la posibilidad de orientar dichas relaciones a la consecución de objetivos de desarrollo. Cooperaciones acotadas o puntuales, a término y mediadas por acciones que no requieran mayor complejidad de coordinación, sostenibilidad en el tiempo ni definición de estrategias a mediano y largo plazo, parecen tener más viabilidad, por la persistencia que han tenido y algunos logros de interés vinculados a la gestión del gasto, obras públicas y sobre todo el aprendizaje en curso de comportamientos interorganizacionales cooperativos.

Por último, las relaciones intermunicipales en el marco del sistema municipal argentino requieren tanto de procesos endógenos como de cierto margen de actuación coordinada con los niveles centrales. Plantea esto la necesidad de que la promoción, apoyo e incluso

inducción de estas relaciones sea definida en la agenda de los gobiernos centrales, en particular en la agenda pública provincial.

#### 4. Bibliografía

- AGRANOFF, R. (1997); "Las relaciones y la gestión intergubernamentales", en BAÑÓN R. y CARRILLO, E. (Comp.) *La nueva administración pública*, Alianza Universidad Textos, Barcelona (España).
- ALTSCHULER B. (2003); "El asociativismo municipal como estrategia para el desarrollo económico local en la Argentina", ponencia presentada en el *V Seminario Nacional de la RedMuni. La reforma municipal pendiente: para qué, por qué. Perspectivas y prospectivas*. Universidad Nacional de Cuyo – Instituto Nacional de la Administración Pública, Mendoza (Argentina).
- ARGANARAZ, N.; GARZÓN, J.; CAPELLO, M. (2003); "Federalismo fiscal argentino: un análisis comparativo con Australia y Canadá", en *IERAL: Documento N° 3*, mayo, Fundación Mediterránea, Córdoba (Argentina). [www.ieral.org](http://www.ieral.org).
- BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO (2002); "Argentina: Provisión de Servicios Municipales – Temas y Opciones" Informe N° 23.685-AR, volumen I, Buenos Aires (Argentina).
- BRESSAN J. (1999) "Lo global, lo local y los agrupamientos interinstitucionales como nuevas modalidades de gestión territorial. La situación en la provincia de Córdoba", en: *Administración Pública y Sociedad*, N° 12, Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba (Argentina). Páginas XX a XX.
- CETRÁNGOLO O. y JIMÉNEZ, J. (2004); "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina", en: *Revista de la CEPAL*, N° 84, diciembre.
- CINGOLANI, M. (1997); "La cooperación intermunicipal como instrumento de la política de desarrollo. Estudio de casos de dos entes de cooperación intermunicipal en la Provincia de Córdoba", en: GARCÍA DELGADO, D. (comp.) (1997); *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, FLACSO – Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires – Universidad Católica de Córdoba, Buenos Aires (Argentina). Páginas XXX a XXX.
- CINGOLANI, M. (2006); "Descentralización y relaciones intergubernamentales. La descentralización en salud en la provincia de Córdoba", en: LARDONE, M. y CINGOLANI,

- M. (2006); *Gobiernos bajo Presión*, Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba (Argentina). Páginas 145 a 240.
- CRAVACUORE, D. (2001); "La cooperación intermunicipal en la provincia de Buenos Aires. Fortalezas y debilidades", en: LAURNAGA, M. E. (coord.); *La Geografía de un Cambio*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo (Uruguay). Páginas 153 a 162.
  - CRAVACUORE, D. (2002); "El origen de la innovación en la gestión local y sus actores locales", en: CRAVACUORE, D. (comp.); *Innovación en la Gestión Municipal*, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes - Federación Argentina de Municipios, Buenos Aires (Argentina). Páginas 115 a 136.
  - CRAVACUORE, D. (2005); "Análisis de la Intermunicipalidad en la Argentina", ponencia presentada en el Seminario *La intermunicipalidad, una herramienta para la gobernabilidad y el desarrollo de los territorios en Argentina*, Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Comercio Internacional - Federación Argentina de Municipios - Embajada de Francia en Argentina, Buenos Aires (Argentina).
  - CRAVACUORE, D.; ILARI, S.; VILLAR, A. (2005); *La articulación de actores en la gestión municipal. Actores y políticas*, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires (Argentina).
  - DÍAZ DE LANDA, M. (2002); "Liderazgo político e innovación en la gestión local", en: CRAVACUORE, D. (comp.) (2002); *Innovación en la gestión municipal*, Universidad Nacional de Quilmes - Federación Argentina de Municipios, Buenos Aires (Argentina). Páginas XXX a XXX.
  - DÍAZ DE LANDA, M. (2003); "Desafíos a la sustentabilidad de los gobiernos locales: micro-municipalismo y viabilidad política de la regionalización subprovincial", ponencia presentada en el *V Seminario Nacional de la RedMuni. La reforma municipal pendiente: para qué, por qué. Perspectivas y prospectivas*, Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Cuyo - Instituto Nacional de la Administración Pública, [www.sgp.gov.ar/inap/redes/docs/ponencias\\_v\\_seminario/DiazdeLanda.pdf](http://www.sgp.gov.ar/inap/redes/docs/ponencias_v_seminario/DiazdeLanda.pdf).
  - DÍAZ DE LANDA, M. y CINGOLANI, M. (2001); "Austeridad Fiscal e Innovación en la Gestión Municipal en Argentina", en: LAURNAGA, M. E. (coord.) (2001); *La Geografía de un Cambio*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo (Uruguay). Páginas 163 a 194.
  - DÍAZ DE LANDA, M. y PARMIGIANI DE BARBARÁ, M. C. (2004); "Cooperación intermunicipal inducida para el desarrollo regional - local: El Pacto de Saneamiento Fiscal en la provincia de Córdoba", en: *Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba*, Vol.

- 7, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba (Argentina). Páginas 453 a 476.
- DILLINGER y WEBB (1999); *Fiscal management in Federal Democracies: Argentina and Brazil*, Documento de trabajo sobre investigación política 2121, Banco Mundial, 31 de mayo.
  - HERNÁNDEZ, A. M. (1984); *Derecho municipal*, Vol. I: Teoría General, Editorial Desalma, Buenos Aires (Argentina).
  - HINDERINK, J. & TITUS, M. (2002); "Small Towns and Regional Development: Major Findings and Policy Implications from Comparative Research", en: *Urban Studies*, Vol. 39, No. 3. Páginas 379 a 391.
  - ITURBURU, M. (2000); *Municipios Argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*, Dirección Nacional de Estudios y Documentación del Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires (Argentina).
  - ITURBURU, M. (2001); "Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino", en: INAP (2000); *Cooperación Intermunicipal en Argentina*, Editorial Universitaria de Buenos Aires - Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires (Argentina).
  - JONES, M.; SANGUINETTI, P.; y TOMMASI, M. (1999); "Politics, Institutions and Public-Sector Spending in the Argentina Provinces", en POTERBA, J. y VON HAGEN, J. (Eds.) (1999); *Fiscal Institution and Fiscal Performance*, NBER, Chicago (Estados Unidos).
  - JORDANA, J. (2001); "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional", *Series Documentos de Trabajo I-22UE*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C. (Estados Unidos).
  - ROSATTI, H. *et alii* (1998); "El federalismo en la Reforma", en: ROSATTI, H. *et alii* (1998); *La Reforma de la Constitución explicada por miembros de la Comisión de Redacción*, Rubínzal Culzoni Editores, Buenos Aires (Argentina). Páginas 236 a 237.
  - TOMASSI, L. (1996); *Regímenes provinciales de coparticipación de recursos a los municipios*, Instituto Federal de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Nación, Buenos Aires (Argentina).
  - VILLAR, A. (2003); "Funciones, competencias y recursos: tres elementos para pensar la reforma municipal", ponencia presentada en el *V Seminario Nacional de la RedMuni. La reforma municipal pendiente: para qué, por qué. Perspectivas y prospectivas*, Universidad Nacional de Cuyo - Instituto Nacional de la Administración Pública, Mendoza, (Argentina). [www.sgp.gov.ar/inap/redes/docs/ponencias\\_v\\_seminario/villar.pdf](http://www.sgp.gov.ar/inap/redes/docs/ponencias_v_seminario/villar.pdf).

## 6. Anexo

*Cuadro 1*

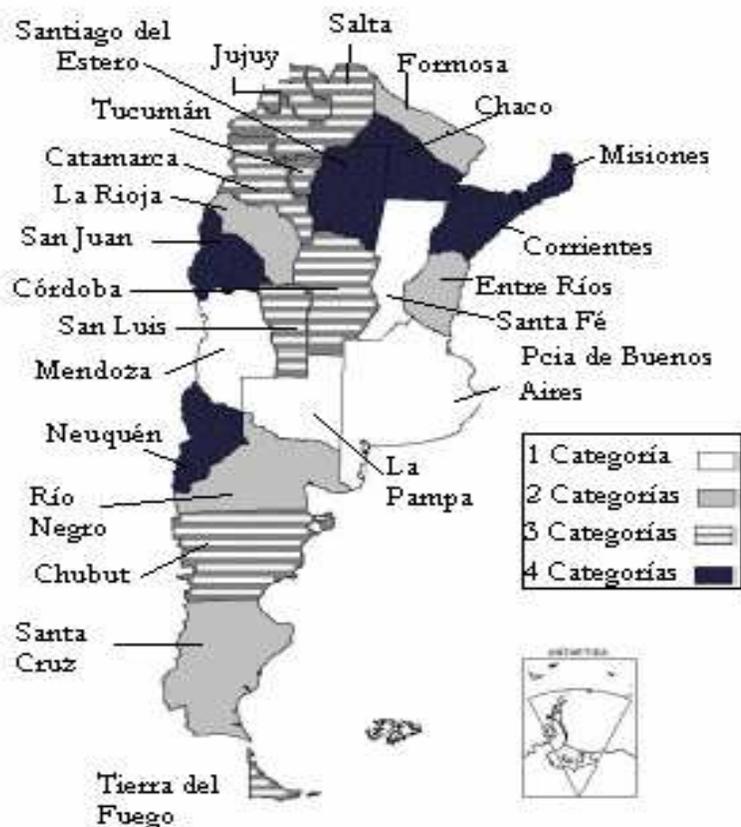
### Constituciones Provinciales

#### Año de reforma y reconocimiento de la autonomía municipal

Provincia	Año de última aprobación o enmienda constitucional	¿Reconoce la autonomía municipal?	Provincia	Año de última aprobación o enmienda constitucional	¿Reconoce la autonomía municipal?
Entre Ríos	1933	No	Corrientes	1993	Sí
Misiones	1958	Sí	Buenos Aires	1994	No
Santa Fe	1962	No	Santa Cruz	1994	Sí
San Juan	1986	Sí	La Pampa	1994	Sí
Jujuy	1986	Sí	Chubut	1995	Sí
San Luís	1987	Sí	Chaco	1994	Sí
Córdoba	1987	Sí	La Rioja	1998	Sí
Río Negro	1988	Sí	Salta	1998	Sí
Catamarca	1988	Sí	Santiago del Estero	2005	Sí
Formosa	1991	Sí	Neuquén	2006	Sí
Tierra de Fuego	1991	Sí	Tucumán	2006	Si
Mendoza (*)	1991	No			

Fuente: [www.municipios.unq.edu.ar](http://www.municipios.unq.edu.ar)

**FIGURA 1. Número de categorías de administraciones locales por Provincia**



Fuente: M. Iturburu (2000)

*Cuadro 2*

**Ingresos promedio del Sector Municipal Consolidado por provincia  
Período 1995-2000**

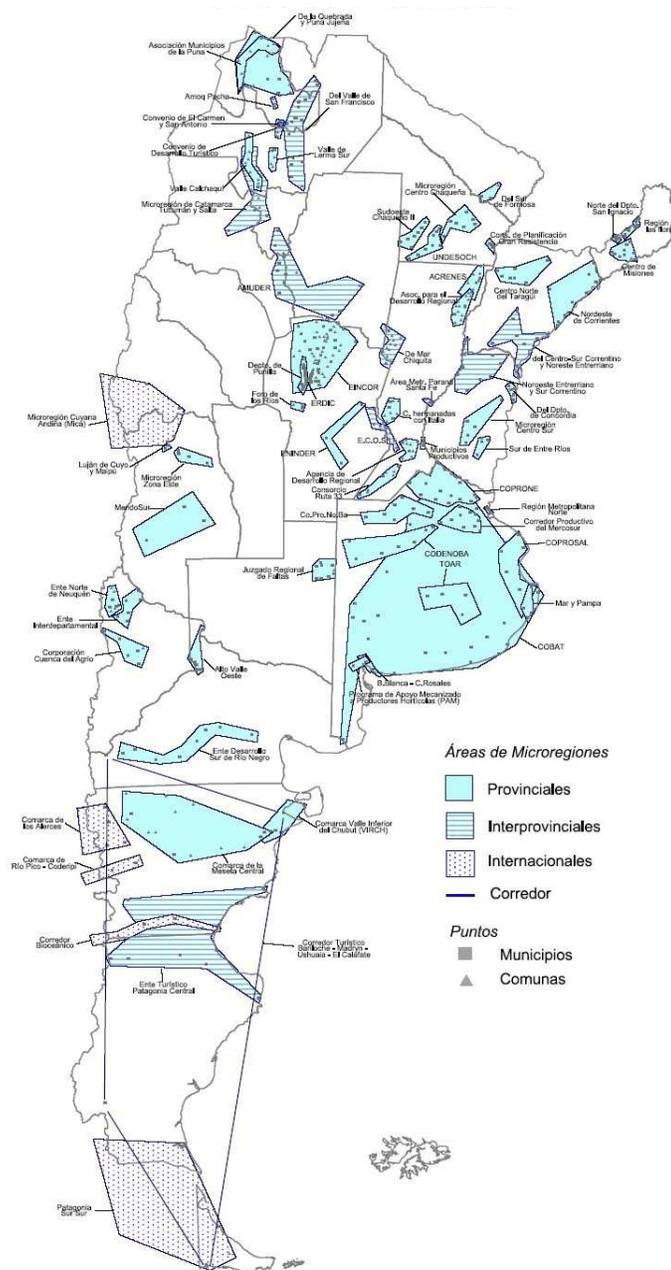
DÍAZ DE LANDA, M. (2007); "Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales". En: CRAVACUORE, D. e ISRAEL, R. (comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 - 2005)*. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires (Argentina). Páginas 229 a 270.

% de Ingresos Totales del Sector Municipal						Ingresos Propios per cápita (*)
	Ingresos Propios	Otras Jurisdicciones	Transferencias nacionales	Ingresos de Capital	Externos	
Buenos Aires	60	32	3	0.8	4	37
T. del Fuego	24	69	4	0.4	3.6	30
Chubut	59	27	8	2	4.4	23
San Luís	37	52	6	0.9	4.9	22
Córdoba	54	31	4	4.6	6.2	18
La Pampa	39	37	19	2.1	2.6	17
Entre Ríos	50	38	3	0.9	8.4	14
Santa Cruz	34	50	6	1.8	4.5	14
Neuquén	27	53	14	1	5	13
Río Negro	40	42	7	3.4	8	11
Tucumán	31	36	12	0.6	19.9	8
S. del Estero	19	71	2	1	7.5	7
San Juan	20	24	53	0	2.8	7
Chaco	32	53	3	1	11.2	6
Catamarca	15	50	28	0.3	5.4	5
Misiones	40	53	3	1.5	3.3	5
La Rioja	7	19	71	2.5	0.8	4
Mendoza	26	66	2	1.1	5.6	4
Salta	40	45	8	0.6	6.3	4
Santa Fe	49	41	6	0.7	3.7	4
Corrientes	27	46	6	0.9	20.1	3
Formosa	21	59	9	0.8	9.9	3
Jujuy	8	33	37	0.3	11.9	2
Total provincias	48	37	7	2.1	5.7	-

(\*) Valor per cápita de 1999. Fuente: BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO (2002), tomado de: TOMASSI, F. "El Gobierno Municipal en la Argentina" (Mimeo).

Figura 2

### Microrregiones argentinas



Fuente: [www.municipios.unq.edu.ar](http://www.municipios.unq.edu.ar)