

PERSPECTIVA DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN ARGENTINA¹

Daniel Cravacuore²

En este capítulo reflexionaremos sobre la situación actual de los gobiernos locales en Argentina. Con ello buscamos contribuir al debate sobre su papel emergente luego de la crisis política de fines del 2001, que motivó profundos cambios en la sociedad en general y en todos los niveles del Estado en particular.

1. El estado de situación actual de los gobiernos locales en Argentina

A grandes rasgos, encontraremos tres grandes tipos de gobiernos locales en Argentina respecto de sus capacidades institucionales: los que tienen capacidad de elaborar y ejecutar su agenda, definiendo problemáticas y soluciones propias, seleccionando las políticas provinciales y nacionales que ejecutarán y asignando recursos propios para aquellas tareas consideradas prioritarias; los que se limitan a ejecutar las políticas nacionales y provinciales, sin capacidad de formular sus propias agendas, pero con vocación de expandirlas en las nuevas funciones municipales; y los que ejecutan una agenda tradicional y sólo buscan mantener el empleo público como herramienta de clientelismo para la reproducción partidaria en el poder. Entendemos que cualquier generalización respecto del gobierno local en Argentina debe ser matizada de acuerdo a esta tipología propuesta. Por ello, dentro del sistema municipal argentino, encontraremos contrastes importantes, no sólo los originados en las diferencias del tamaño de

¹ Este capítulo reconstruye la conferencia dictada en el marco del Seminario "Territorio y Gestión Municipal" organizada por la Unidad de Estudios Regionales Interdisciplinarios del Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales (INCIHUSA) del Centro Regional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CRICYT) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en la ciudad de Mendoza, en la provincia homónima, el 6 de noviembre de 2007.

² Director de la Unidad de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes. E-mail: dcravacuore@unq.edu.ar

población³, de jurisdicción territorial⁴, de nivel de autonomía⁵ y de dotación de recursos económicos⁶, sino especialmente de capacidades institucionales. Considerando ésta, para nosotros, la diferenciación inicial de cualquier análisis sobre los gobiernos locales, examinaremos algunas consideraciones que sí pudieran ser generalizables para comprender las perspectivas del conjunto del sistema municipal argentino.

1.1. Los cambios en los gobiernos locales con posterioridad a la crisis política de fines del 2001

Esta crisis política afectó al conjunto del sistema, más allá que su efecto fuera más visible en las áreas metropolitanas. Aún tenemos pocos puntos de apoyo teórico para sostener tal argumentación pues los estudios sobre el particular no han avanzado suficientemente⁷; sin embargo, se verifican desde entonces algunos cambios, como el incremento de la responsabilidad fiscal de los gobiernos locales y la disminución de conductas insensatas en términos políticos, a la par que una revalorización política de los intendentes como actores políticos.

Respecto del primer fenómeno, la salida de la crisis iniciada a fines del 2001 produjo la licuación de las deudas municipales –aunque a costa del perjuicio de los acreedores - a la par que el incremento de los presupuestos permitió

³ En la Argentina sólo dos gobiernos locales superan el millón de habitantes y algunas decenas no alcanzan el centenar. El 80% de los gobiernos locales argentinos tienen menos de 10.000 habitantes, -el 38% menos de mil- y apenas el 1,2% de ellos, más de 250.000 habitantes, lo que muestra una gran fragmentación municipal. En síntesis, existen grandes ciudades que concentran la mayor proporción de población del país y un gran número de pequeños gobiernos locales.

⁴ Existen gobiernos locales cuyo territorio abarca exclusivamente al territorio de la ciudad y otros, del tipo ejido colindante, cuyo territorio supera los 30.000 km².

⁵ Cuatro provincias aún no reconocen actualmente la autonomía municipal: Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza y Santa Fe. Adicionalmente, las constituciones provinciales suelen restringir la autonomía local a los municipios de mayor población.

⁶ Las fuentes de información presupuestaria sobre los gobiernos locales resultan poco confiables e incompletas. Pero, tomando como ejemplo los presupuestos de los municipios bonaerenses, algunos municipios hasta decuplican su presupuesto por habitante por año respecto de otros.

⁷ En la sesión inaugural del congreso de la Red Nacional de Centros Académicos dedicada al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales, en la ciudad de Mendoza, en 2003, Eduardo Passalacqua llamaba la atención a los académicos argentinos para realizar estudios sobre cómo había cambiado la situación de los municipios con la crisis política. A un quinquenio de esa exhortación, poco se ha avanzado: en nuestro entender, el trabajo que a la fecha más pistas entrega es el libro de CLEMENTE, A. Y GIROLAMI, M. (Eds.) (2006) "Territorio, emergencia e intervención social. Un modelo para desarmar". Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo / América Latina - Editorial Espacios. Buenos Aires (Argentina).

disminuir el peso relativo del endeudamiento. Un fenómeno equivalente fue la disminución relativa de los gastos en personal, dado que los salarios se mantuvieron congelados mientras los presupuestos se fueron incrementando⁸.

En segundo lugar, la política local no suele encontrar hoy, como en otras épocas, grandes conflictos políticos. Esto no significa ponderar excesivamente los niveles de gobernabilidad, sino identificar que el juego político local se rige por prácticas de mayor razonabilidad.

Por último, la revalorización política de los intendentes es un fenómeno más asociado al estallido de los partidos políticos y a una creciente importancia de la política territorial en la Argentina que a un proceso de descentralización real del poder. Este fenómeno resulta más habitual en los respecto de los grandes municipios –que apenas representan el 1% del total pero que contienen a casi el 40% de la población argentina–, especialmente luego de que la reforma constitucional de 1994 eliminara el colegio electoral y definiera las elecciones presidenciales por distrito único aunque, en los distintos sistemas electorales provinciales, también se hace necesario extender una red de gobiernos locales afines.

La demanda social en la crisis del 2001, caracterizada por el "que se vayan todos", estuvo orientada a proponer una renovación de la clase política en general pero tuvo menos impacto instantáneo al nivel local, no sólo porque los intendentes se pusieron, muchas veces, al frente del reclamo de sus comunidades sino también por la mayor cercanía que se verificaba entre el gobierno y la ciudadanía, existiendo la posibilidad de establecer un diálogo que disminuyera las tensiones sociales. Adicionalmente, la crisis venía manifestándose en los municipios desde antes de la eclosión social de diciembre de 2001, quizás hasta un semestre antes, y esto incrementó los niveles de confianza en las autoridades municipales, pues el tiempo había les había otorgado mayor margen de maniobra para resolverla.

⁸ Lamentablemente en estos días encontramos el fenómeno inverso: la inflación incrementa la presión salarial de los trabajadores municipales, los ingresos no jurisdiccionales decrecen en igual proporción y existe, en muchos casos, una imposibilidad política de incrementar los ingresos jurisdiccionales, lo que determina que, progresivamente, la masa salarial represente una proporción mayor de los ingresos municipales.

La esperada renovación política aún es una materia pendiente: en aquellas provincias donde no existen restricciones a la reelección de los intendentes no se verifican grandes cambios –aunque la propia implosión de los partidos ha generado sistema competitivos entre grupos enfrentados de un mismo partido, como el sistema de colectoras de la provincia de Buenos Aires en las elecciones de 2007- y donde sí existen se ha verificado cierta tendencia al nepotismo.

1.2. La difusión del modelo de municipio – agencia gubernamental

Una segunda tendencia a considerar es la difusión del modelo de municipio – agencia gubernamental. En las últimas dos décadas, con la reducción del tamaño del Estado nacional, se produjo cierta desconcentración administrativa⁹ que tuvo a los municipios como principales destinatarios: desde niveles nacionales y provinciales se diseñaron políticas públicas que deberían contar con la ejecución territorial de los municipios. Sin embargo, no resulta habitual que se tengan en cuenta la heterogeneidad territorial – que las políticas no tienen igual impacto en todos los territorios-, institucional –que no todos los gobiernos locales tienen iguales capacidades para ejecutarlas-, competencial –que no todos los gobiernos locales cuentan con un marco igual para su ejecución - y la jurisdiccional –que no todos tienen competencia para incluir a la población rural dispersa- de nuestro sistema municipal.

Esto se ve agravado adicionalmente en políticas que son diseñadas como proyectos, esperándose pasivamente que los gobiernos locales presenten propuestas cuando sólo una pequeña proporción cuentan con la capacidad de hacerlo. Esto redundo en una falta de financiamiento de las necesidades locales así como en paralela sub-ejecución de las políticas nacionales y provinciales, algo que deberíamos asociar al desconocimiento de la dinámica del sistema municipal.

Adicionalmente, este diseño responde a una concepción del gobierno local como mera agencia territorial, reflejando una visión tutelar que lo entiende como mero apéndice de otros niveles de gobierno. Esto obvia la valoración

⁹ A diferencia de otros países de América Latina, en Argentina la descentralización competencial no se hizo en favor de los gobiernos locales sino de las provincias.

del principio de subsidiariedad implícito incluido en la Constitución Nacional de 1994, que garantiza la preeminencia del gobierno local en materia y competencia propia y el rol subsidiario que cumplen la Nación y las provincias al respecto. Esto es clave porque la construcción y mantenimiento de la infraestructura física urbana, la atención de los colectivos débiles y el cuidado del medio ambiente son de carácter exclusivo. Sin embargo nuestra tradición política, fuertemente centralista, está sustentada en prácticas jerárquicas en la idea de una Nación rectora, una provincia mediadora y gobiernos locales ejecutores.

Vinculado a ello, las políticas nacionales y provinciales son diseñadas con criterios de intervención homogénea, generando dificultades para intervenir en contextos de heterogeneidad como los ya señalados. Resulta necesario debatir qué tipo de políticas se necesitan para los distintos tipos de gobiernos locales con el fin de incrementar la eficacia y la eficiencia de las políticas nacionales y provinciales a la par de garantizar que su ejecución sea uniforme en todos los territorios.

1.3. La saturación de la capacidad de gestión de los gobiernos locales

La agenda local ha crecido sustancialmente en las últimas dos décadas. A las competencias municipales tradicionales se han sumado las nuevas funciones¹⁰ y esto ha recargado tanto la capacidad de los gobiernos locales para gestionar políticas como para definir su propia agenda.

Las competencias exclusivas y concurrentes del gobierno local consagradas en el régimen municipal de cada constitución provincial han sido cubiertas históricamente, con mayor o menor eficacia, por todos los gobiernos locales. Sin embargo, en los años noventa, en una parte de ellos –aquellos dotados de mayores capacidades institucionales y de una moderada disponibilidad de recursos humanos y financieros– comenzaron a asumir un

¹⁰ Alejandro Villar ha planteado la diferencia entre competencia y función municipal: mientras que la primera se refiere a aquellas tareas que la Constitución provincial, la ley de las municipalidades y, eventualmente, la carta orgánica del gobierno local en el caso de municipios autónomos, mientras que la *función municipal* da cuenta de las tareas que en el imaginario colectivo son adjudicadas a los gobiernos locales. Ver: VILLAR, A. (2002); "Funciones, competencias y tecnologías en el gobierno local. Un análisis del Banco de Experiencias Locales" En: CRAVACUORE, D. (comp.) *Innovación en la gestión municipal*, Federación Argentina de Municipios – Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires (Argentina), páginas 93 a 113

conjunto de nuevas responsabilidades, definiendo una nueva agenda que se extendería poco a poco a otros gobiernos locales. La misma incluye la preservación del medio ambiente, la seguridad ciudadana, la promoción económica, la defensa del consumidor, la resolución de conflictos familiares y/o vecinales, la promoción social y la educación en sus distintos niveles, entre otros tópicos.

A ello se sumó un grupo de tareas que realizan los gobiernos locales argentinos emergentes del citado proceso de desconcentración administrativa promovido por la Nación y las provincias. Sin representar nuevas competencias en su sentido estricto, la administración de los programas de empleo transitorio, la asistencia a las micro, pequeñas y medianas empresas, el apoyo logístico a las fuerzas de seguridad, el mantenimiento perentorio de infraestructura escolar y la preservación del patrimonio cultural y natural son ejecutadas crecientemente por el gobierno local.

Con todo ello, los gobiernos locales están atravesando por un proceso de saturación de su gestión, teniendo responsabilidades de las que no puede hacerse cargo sea por debilidad de sus estructuras administrativas, sea por la complejidad de las tareas transferidas: no cuentan ni con los recursos humanos necesarios ni con el equipamiento ni con las posibilidades financieras para implementar tales políticas. Más grave es que los niveles superiores de gobierno no suelen prever, más allá de las acciones programáticas concretas, los recursos económicos necesarios para garantizar la ejecución de políticas. Esto redundo, en muchos territorios, en que las acciones públicas más allá de las limitadas políticas locales sean inexistentes.

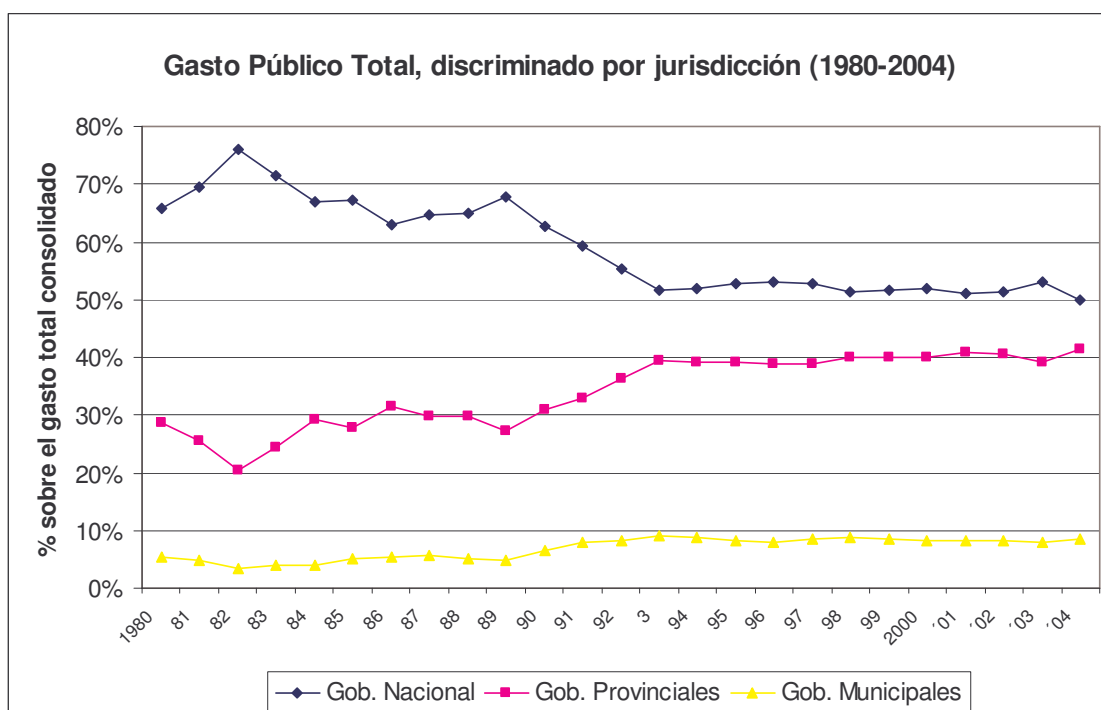
1.4. La cuestión presupuestaria en los gobiernos locales

Históricamente, los gobiernos locales argentinos poseen una baja participación en el gasto público¹¹. Si bien en la década de los noventa se produjo un incremento sustancial de los recursos destinados a gobiernos

¹¹ Sobre los aspectos financieros de los gobiernos locales argentinos recomendamos la lectura de: 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).

locales –aunque simultáneamente se incrementaban las funciones municipales- desde la depresión económica iniciada en 1998 se produjo un estancamiento y posterior decrecimiento de esa participación, destinándose actualmente menos del 8% del presupuesto público total. Adicionalmente, como los recursos municipales se hallan sujetos a los ciclos presupuestarios provinciales, el fuerte decrecimiento de los mismos por efectos de la concentración impositiva de recursos en el Estado Nacional impacta de lleno sobre los gobiernos locales.

Figura N° 1
Gasto público total, discriminado por jurisdicción (1980-2004)



Fuente: Dirección de Análisis del Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía de la Nación. En: ITURBURU, M. ITURBURU, M. (2007); "Modernización en los municipios argentinos". 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 167 a 209.

En términos comparativos, el gasto municipal en Argentina se encuentra tanto por debajo de la media latinoamericana como de aquella del mundo desarrollado. Por ello, las posibilidades de fortalecimiento del gobierno local argentino se halla sometida a grandes presiones que no resolverán sino existe una descentralización consistente del gasto público en su favor, algo que no resulta visible al presente.

Adicionalmente, en algunas provincias, las leyes de coparticipación municipal no han sido modificadas, respondiendo aún más a las competencias tradicionales que a la actual agenda local. Esto influye de manera determinante sobre los gobiernos locales pues, para comprender la efectiva capacidad institucional de los gobiernos locales, resulta relevante la relación entre competencias y funciones ejecutadas y recursos disponibles.

Figura N° 2
Distribución primaria de la coparticipación a gobiernos locales

Jurisdicción	de Origen Nacional		de Origen Provincial						
	Copart.	Regalías	Ing. Brutos	Rural	Urbano	Autos	Sellos	Otros	Otros recursos
Buenos Aires	16,14%	-	16,14%	16,14%	16,14%	16,14%	16,14%	16,14%	Tasas retrib. de servicios
Catamarca	8,50%	-	10,00%	10,00%	10,00%	70,00%	-	-	-
Chaco	15,50%	-	15,50%	-	-	-	15,50%	-	-
Chubut	10,00%	14% eléctricas 16% petroleras	-	-	-	-	-	-	-
Córdoba	20,00%	-	20,00%	20,00%	20,00%	-	-	-	-
Corrientes	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	100,00 %	100,00 %	15,00%	15,00%	15,00%
Entre Ríos	12,00%	50,00%	Suma fija	24,00%	24,00%	60,00%	-	-	-
Formosa	12,00%	-	12,00%	12,00%	-	-	12,00%	12,00%	Lotería y espectác. públicos
Jujuy	El monto coparticipado mensualmente se establece en base a los gastos salariales del municipio								
La Pampa	10,71%	15,00%	21,00%	21,00%	21,00%	21,00%	21,00%	21,00%	Otros imp. pciales.
La Rioja	Se distribuye una suma fija establecida en los convenios vigentes entre la provincia y los municipios								
Mendoza	14,00%	12% petroleras - 12 % eléctricas	14,00%	14,00%	14,00%	70,00%	14,00%	-	-
Misiones	12,00%	-	12,00%	12,00%	12,00%	12,00%	-	-	-
Neuquén	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	-	15,00%	-	-
Río Negro	10,00%	10,00%	40,00%	40,00%	40,00%	40,00%	-	40,00%	Activ. c/fines de lucro
Salta	15,00%	20,00%	15,00%	15,00%	-	-	15,00%	15,00%	Otros imp. pciales
San Juan	Se distribuye una suma fija establecida en los convenios vigentes entre la provincia y los municipios								
San Luís	8,00%	-	-	16,00%	16,00%	50,00%	-	90,00%	-
Santa Cruz	11,00%	7,00%	40,00%	-	-	-	-	40,00%	Juego y act. onerosas
Santa Fe	13,44%	-	13,44%	50,00%	50,00%	90,00%	-	20,00%	-
Santiago del Estero	15,00%	-	25,00%	25,00%	25,00%	40,00%	25,00%	25,00%	Otros impuestos provinciales
Tierra del Fuego	25,00%	20,00%	45,00%	-	-	-	45,00%		
Tucumán	16,50%	-	-	12,00%	12,00%	76,00%	-	7,90%	Rec. de libre disponib.

Fuente: Elaboración propia en base a Subsecretaría de Relaciones con Provincias del Ministerio de Economía y Producción de la Nación.
<http://www.mecon.gov.ar/dnpr2/63.htm>.

El desfinanciamiento municipal aparece paleado por las transferencias discrecionales que se hacen desde las provincias y desde la Nación. Sin embargo, el otorgamiento de estos fondos responde más a la gestión política de los intendentes que a la formulación de proyectos. Por ello, existen gobiernos locales que concentran hartos recursos y otros que no

reciben ninguno. Esto responde a la racionalidad política de construcción de vínculos entre la Nación, las provincias y los gobiernos locales, que resulta distorsionante del funcionamiento global del sistema municipal, profundizando las heterogeneidades ya señaladas y construyendo una lógica en la que sólo reciben recursos aquellos que tienen condiciones para solicitarlos.

1.5. El papel de los intendentes en la nueva estructuración de las coaliciones políticas

Uno de los efectos nacionales más claros de la crisis de 2001 fue la implosión de los partidos políticos de masas, tal como habían sido conocidos hasta aquel tiempo. Desde entonces, el sistema político ha sido modificado por la emergencia de dos tendencias: la consolidación de los gobernadores como caudillos políticos y la construcción de coaliciones de intendentes – generalmente de municipios con gran cantidad de electores-. Todo el sistema se ha resignificado en función de figuras ejecutivas fuertes que, legitimados por el voto popular, han sido privilegiados por el gobierno nacional para consolidar la red política de sustentación del gobierno del presidente Néstor Kirchner.

En oposición, los intendentes con limitada base electoral no pueden hacer valer su poder y continúan, como en el pasado, sometidos al poder provincial. La debatida revalorización política de los intendentes queda limitada a aquellos que gobiernan municipios con gran número de electores, como los de áreas metropolitanas y los más populosos de cada provincia.

También se ha producido un debilitamiento de los concejos deliberantes, por distintas razones: la personalización de las gestiones alrededor de la figura de los intendentes y, en cierta forma, la indolencia de los concejales. Ello los ha limitado a la sanción de dos ordenanzas trascendentales: el presupuesto municipal y la rendición anual de cuentas. Adicionalmente, la difusión de los mecanismos de participación ciudadana ha tendido también a debilitar a los concejos deliberantes, dado que tienden a reemplazar el

papel de los concejales como representantes de la ciudadanía¹². Ello ha sido funcional a los intereses de los intendentes pues las organizaciones de la sociedad civil, representadas en consejos consultivos, suelen ser más permeables a los intereses de los ejecutivos locales. Esto sin dudas, más que un incremento de la capacidad de los ciudadanos de incidir en la agenda pública, parece ser un retroceso en términos de la gobernabilidad local.

2. Diez tensiones sobre la gestión local contemporánea

Desde nuestra perspectiva, encontramos diez tensiones que condicionan la gestión municipal contemporánea en Argentina, que emergen de los fenómenos analizados anteriormente.

La primera es el *límite de la agenda local*. Si los gobiernos locales han ejecutado sus competencias exclusivas, han asumido un mayor protagonismo en las competencias concurrentes y han sido receptores de la ejecución de políticas de organismos nacionales y provinciales que perciben al gobierno local como su propia agencia territorial, la pregunta obligada de todo funcionario es hasta dónde resulta posible exigir los recursos locales. Al presente pareciera haber una ruptura del equilibrio entre competencias, funciones, capacidades y recursos, existiendo una inelasticidad que impide una gestión adecuada. Muchas políticas son anunciadas pero luego existe una imposibilidad material de ejecutarlas debido a esta razón.

La segunda es la *cuestión de la planificación*. Los municipios suelen avanzar en la ejecución de políticas públicas sin adecuados parámetros de planificación. Ello genera ineficacias e ineficiencias y grados de incertidumbre elevados respecto de la adecuada ejecución de políticas. Sin embargo, las gestiones municipales adoptan, simplificando, dos tipos de caminos: aquellos que optan por planificar las políticas mediante planes

¹² Un análisis de este fenómeno para el caso español puede encontrarse en: ZAFRA VÍCTOR & MOLINA A. DE CIENFUEGOS (2002); "Recensiones: Ismael Blanco y Ricard Gomà (coords.). "Gobiernos locales y redes participativas". Joan Font (coord.). "Ciudadanos y decisiones públicas". Joan Subirats et al. "Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans", en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 7, Octubre de 2002. Madrid (España). Páginas 185 a 202.

estratégicos pero sin los adecuados niveles de compromiso social y gubernamental, transformándose en meras declaraciones de principios; y otros que no realizan ningún tipo de planificación. En el fondo, ambos comparten su temor en carecer de flexibilidad para la toma de decisiones y, sobre todo, que al inexistir una planificación –y por ende sin metas- resulta menos dificultoso justificar resultados poco convenientes.

La tercera es la *cuestión de la disponibilidad de recursos para ejecutar políticas*. Pocas administraciones optan por asignar un presupuesto suficiente para bienes de capital, dado que suelen privilegiar el gasto salarial y requieren asignaciones adicionales de la Nación y de las provincias. Esto genera altos niveles de incertidumbre dada la inestabilidad que pueden caracterizar a las políticas de los niveles superiores de gobierno.

La cuarta es la *tensión alrededor de la figura del ciudadano – contribuyente*. En la Argentina los municipios tienen competencia para ejercer la recaudación de sus ingresos jurisdiccionales, aunque los niveles de cobro son ciertamente bajos: los últimos datos disponibles indican que sólo se recauda el 48% del total posible. Por ello, en buena parte de los gobiernos locales, los ingresos por transferencias interjurisdiccionales resultaban la parte preponderante de los recursos. Más allá de las dificultades para percibir los ingresos jurisdiccionales, originadas en ordenanzas fiscales antiguas, bases de información poco actualizadas y sistemas de recaudación y control caducos, existe una histórica tensión alrededor de cobrar los ingresos jurisdiccionales –aumentando la masa de recursos para volcar en favor de la comunidad- o ser laxos en su percepción -en la búsqueda del agrado de los ciudadanos en un contexto de una sociedad poco afecta al pago de tributos-. Este fenómeno resulta notorio en muchos gobiernos locales y refleja una tensión alrededor de la falta de estabilidad y profesionalidad de los sistemas de recaudación municipal.

La quinta tensión es la *posibilidad real de construir procesos sustentables de asociativismo intermunicipal*. Un estudio reciente¹³ da cuenta de que un tercio de los gobiernos locales argentinos participa de estas iniciativas de

¹³ Ver: CRAVACUORE, D. y CLEMENTE, A. (2006); "El proceso reciente de asociativismo intermunicipal en Argentina". En: *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. www.clad.org.ve.

promoción del desarrollo. Sin embargo, muchas no alcanzan madurez en su funcionamiento. Por ello, más allá del entusiasmo inicial, deben hacerse esfuerzos para sostener estas iniciativas en el largo plazo: la gestión asociada es más compleja, requiere más recursos, más tiempo, y no siempre las autoridades locales encuentran razones para sostener el proceso.

La sexta es el *límite del empleo público local*. El óptimo de trabajadores que deben formar parte de las estructuras municipales es una discusión estéril, pues ese número varía substancialmente con el conjunto de competencias y funciones ejecutadas por el gobierno local. El fenómeno más habitual es que, paradójicamente, los municipios ricos son aquellos que poseen un número proporcionalmente mayor de trabajadores, pues gozan de recursos para abonar sus salarios, mientras que los gobiernos locales de las comunidades más pobres tienen grandes estrecheces de recursos humanos. Esto se ve agravado, además, por la disponibilidad de recursos humanos de mayor calificación que existe en los municipios más poblados. El límite del empleo local también tiene su correlato en la dimensión política: existe una tentación de incrementar la planta municipal con el fin de tener más clientes aunque esto conspire contra las posibilidades de tener más recursos para realizar obras públicas que garanticen la permanencia en el poder.

Una séptima tensión es el *manejo de la comunicación municipal para transmitir los resultados de la gestión*. La realidad es que, contadas excepciones aparte, los gobiernos locales argentinos adolecen de políticas municipales que permitan comunicar adecuadamente a la ciudadanía sobre las acciones públicas. Adicionalmente, la falta de profesionalismo de la prensa en la mayor parte de los gobiernos locales genera una tensión permanente en las autoridades locales, que deben lidiar con medios de comunicación adversos y sólo proclives a la publicidad oficial. No existen acciones reflexivas que puedan contribuir substancialmente a incrementar los niveles de gobernabilidad local y, especialmente, de participación efectiva de la ciudadana en los asuntos públicos.

La octava es *la participación ciudadana en la gestión*. Son profusos los mecanismos por lo cuáles se difunde, desde organismos internacionales, nacionales y locales, tanto públicos como privados, la conveniencia de

estimular este tipo de estrategias. Sin embargo, las autoridades locales no han encontrado aún las ventajas de incrementarla y prima más bien el temor de pérdida de poder. Inclusive las experiencias más emblemáticas adolecen de un verdadero componente participativo.

La novena es la *cuestión de la información*. Buena parte de los gobiernos locales argentinos trabajan sin poseer la información necesaria para la toma de decisiones: no se utiliza la existente, no se elabora información propia ni se invierte en su sistematización. Esto sin dudas genera una deuda de las administraciones locales, pues condiciona cualquier proceso de planificación por mínimo que este fuera.

La décima y última es la *cuestión de la adaptación de las buenas prácticas de gestión*. En la Argentina, por más de una década, se ha trabajado desde distintos ámbitos –organismos internacionales, nacionales y provinciales, centros académicos– en su análisis, sistematización y difusión¹⁴. Sin embargo, los fenómenos de adaptación de la innovación aún son suficientemente escasos, salvo en aquellas políticas que vienen asociadas a recursos adicionales. Como lo demuestran algunos trabajos, la innovación sigue estando estrechamente dependiente de los liderazgos¹⁵. Sin embargo, la conveniencia de avanzar en ampliaciones de la agenda local y en prácticas modernizadoras no goza aún del consenso necesario para su implementación y ejecución.

3. Los caminos de salida de la gestión local en Argentina

Desde nuestra perspectiva presentaremos una decena de estrategias posibles para el fortalecimiento de la gestión local en Argentina. Las mismas encuentran origen en la detección de las principales tensiones que analizamos con anterioridad.

¹⁴ Un ejemplo es el Banco de Experiencias Locales, iniciativa conjunta de las universidades nacionales de Quilmes y General Sarmiento con el apoyo de la Federación Argentina de Municipios y de la Hanns Seidel Stiftung e.V. Ver: www.municipios.unq.edu.ar

¹⁵ Ver: CRAVACUORE, D. (2002); "El origen de la innovación en el gobierno local y sus actores", En: CRAVACUORE, D. (comp.) *Innovación en la gestión municipal*. Universidad Nacional de Quilmes - Federación Argentina de Municipio, Buenos Aires (Argentina). Páginas 115 a 136.

1. La planificación política de la gestión municipal

La experiencia de planificación local en la Argentina no ha resultado satisfactoria. En la última década ha adquirido la modalidad estratégica, extendiéndose como una forma de buscar respuestas sociales, económicas y políticas a la nueva situación de ampliación de la agenda que sufrieron los gobiernos locales. Un primer análisis permite plantear que los resultados obtenidos son escasos en relación con las expectativas generadas. Los principales problemas que conspiraron contra el éxito de las experiencias han sido la falta de ejecución de las acciones en el tiempo previsto. La mayoría de los planes estratégicos se elaboraron con una perspectiva de décadas y las propuestas de actividades concretas y perentorias suelen ser generales y difusas, diluyéndose las soluciones a los problemas más urgentes. Estos dos problemas parecen haberse complotado para evitar que la mayoría de los planes estratégicos en Argentina pudieran otorgar un verdadero sentido a la gestión local.

Adicionalmente, como hemos señalado, existe una mirada desconfiada de la clase política local respecto de la planificación. Y agregamos, desde nuestra perspectiva, que el conocimiento empírico muestra que la planificación no es una cuestión de técnicos –donde muchas veces ha quedado restringida– sino de la voluntad de los políticos de sostener el proceso de elaboración, implementación y, especialmente, ejecución de las políticas. Por ello, resulta necesario trabajar sobre los políticos locales sobre qué se quiere de la gestión, cuáles son sus objetivos y en qué dirección deben orientarse, cuáles son las metas que quieren alcanzarse y con qué recursos podrá contarse: luego sí trabajar con los técnicos para que estos se ajusten a las decisiones políticas y no dejar libres a la voluntad de estos últimos la construcción de un cuerpo conceptual que no refleje la voluntad política concreta. Por ello rescatar el fuerte contenido político de la planificación local es una asignatura central en el fortalecimiento de la gestión local en Argentina.

La segunda cuestión será limitar el voluntarismo. Nos hemos acostumbrado a un término, "voluntad política", que muchas veces es utilizado como un

comodín en el juego de naipes, pretendiendo resolver con ella la falta de planes, instrumentos y recursos.

Por último, será necesario la construcción de una nueva forma de vinculación entre política y planificación, menos tecnocrática, más respetuosa de la voluntad política; menos uniforme, más vinculada a las condiciones reales de los territorios.

2. La necesidad de incrementar los recursos del gobierno local

En una valoración de capacidades del gobierno local emergen un conjunto de elementos prioritarios: los recursos económicos, los humanos y el equipamiento (rodante, vial, informático). Habitualmente en los gobiernos locales existe tanto un faltante de ello como un suficiente balance de los existentes.

Respecto de los primeros, como hemos señalado, encontramos una baja participación de los municipios en el gasto público, siendo decreciente la tendencia actual. Por otra parte, los gobiernos locales registran bajos niveles de recaudación. Adicionalmente, la dependencia financiera es un fenómeno creciente: los gobiernos locales son objeto de transferencias discrecionales por parte de las provincias y de la Nación, tanto bajo la forma de aportes extraordinarios como de fondos para la construcción de obras de infraestructura. A ello se suma que los gastos corrientes más que los ingresos, debilitando los niveles de inversión. Todos estos fenómenos deberían revertirse con el fin del fortalecimiento municipal: mejorar la recaudación de ingresos propios, disminuir los gastos corrientes y plantear el debate político sobre la necesidad real de incrementar los ingresos de coparticipación¹⁶ deberían incluirse en la agenda de todo gobierno local.

¹⁶ En los últimos años esto ha quedado restringido a discusiones en el marco de las convenciones constituyentes de Corrientes (2007) y Entre Ríos (2008). La Constitución de Corrientes incrementó en tres puntos (del 12 al 15%) el piso de coparticipación municipal, incluyendo impuestos, tasas y derechos internos, y todos aquellos fondos nacionales sin asignación específica; también sobre regalías, derechos o tributos en general percibidos por la Provincia y la Nación por explotación de los recursos naturales de su jurisdicción. Adicionalmente transfirió a los municipios el cobro de los impuestos automotor, urbano y suburbano. Esta conquista fue posible a la existencia, dentro de la Honorable Convención Constituyente, de un fuerte bloque de convencionales municipalistas. El procedimiento de sanción fue complejo y tuvo consecuencias políticas importantes en la provincia. Una discusión similar se verifica a la fecha de escritura de este artículo en la Honorable

Como contraparte, estos recursos adicionales deberían ir acompañados por el mejoramiento de los niveles de eficiencia y, vinculado a ello, una mayor transparencia en el uso de los mismos. El incremento de la eficiencia del gobierno local no debe entenderse como una reducción irreflexiva del gasto sino, por el contrario, en un análisis científico de la organización con el fin de eliminar duplicaciones, controlar mejor el uso de los recursos, optar por tecnologías de mejor costo, reducir gastos superfluos y garantizar la productividad del trabajador. Pensar la organización municipal debería ser uno de los principales retos de la gestión local moderna, para hacer más con menos. Adicionalmente, debería promoverse la transparencia, íntimamente ligada con la eficiencia: nuestros ciudadanos, más que desconfianza en conductas pecuniarias reñidas con la ética, creen –co razón- que, muchas veces, los recursos no son afectados de forma apropiada. Trabajar en la eficiencia es una tarea necesaria para incrementar la confianza de los ciudadanos y mejorar los niveles de gobernabilidad.

También queda pendiente la exploración de mecanismos más despolitizados de recaudación local, que pongan a salvo a los funcionarios electos del descontento que generará un incremento de la presión tributaria.

Otro problema habitual en los gobiernos locales es la dotación de recursos humanos. Los gobiernos locales presentan tanto exceso como falta de personal, muchas veces de manera simultánea: cuentan con plantas numerosas pero carecen de funcionarios técnicos para el desarrollo de las nuevas funciones. Adicionalmente, existen bajos niveles educativos – incluyendo, en algunos gobiernos locales, proporciones significativas de analfabetismo y ciclos educativos incompletos- y, adicionalmente, poco conocimiento de las normas propias del régimen municipal. La mayoría de los gobiernos locales carecen de políticas específicas y los esfuerzos resultan dependientes de la voluntad de los interesados. Claramente son necesarios mayores esfuerzos para incrementar la formación y capacitación de los trabajadores y funcionarios municipales y ello incluye el incremento de los fondos para ello.

En cualquier caso, desde las políticas promotoras, la Nación y las provincias deberían auxiliarlos financieramente para el desarrollo de estas

Convención Constituyente de la Provincia de Entre Ríos. Lamentablemente las instituciones representativas del municipalismo han obviado este planteo.

capacidades, más que otorgan aportes discrecionales para políticas muchas veces inciertas.

Por último, creemos en que existen condiciones para un mejor aprovechamiento de los recursos locales. Citando un ejemplo, en muchas localidades existe una disponibilidad de ahorro que, en el marco de mecanismos adecuados, pueden contribuir al proceso de desarrollo local¹⁷. Este es un camino a explorar, en aspectos como la ingeniería financiera de obras de infraestructura o en la prestación local de servicios públicos bajo formas del derecho privado.

3. El aprovechamiento de las normas.

Uno de los principales déficits de la gestión local es la falta de aprovechamiento de las normas legales. Muchas veces existe una lectura incompleta de las posibilidades jurídicas, tanto en el plano nacional como provincial. En la Argentina no existe una tradición de formación de abogados del Estado y siendo el de asesor letrado –o fiscal municipal, como se denomina en algunas provincias- un cargo de naturaleza política, muchas veces existe cierta improvisación que limita las potencialidades de la gestión.

Debe exigirse creatividad: muchos asesores legales buscan ajustar la gestión local a su propio conocimiento sin considerar que deben encontrar los marcos normativos adecuados a la dirección políticamente trazada. Ciertamente es que las normas, asiduamente, no fomentan la innovación en la gestión, y exigen estar siempre en los límites normativos.

En nuestros días existe un conjunto importante de herramientas jurídicas desaprovechadas, que algunos gobiernos locales han comenzado a explorar. Como ejemplo, podemos citar la ley nacional N° 19.550, que regula las sociedades de economía mixta, las sociedades del Estado y las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria¹⁸, o la 24.441, que legisla

¹⁷ Existen casos de gran interés como el fideicomiso público generado por la Municipalidad de Bell Ville (provincia de Córdoba) o el círculo de ahorro previo para la construcción de vivienda organizado por la Municipalidad de Cerrito (provincia de Entre Ríos). Ambas pueden observarse en el Banco de Experiencias Locales (www.municipios.unq.edu.ar).

¹⁸ En especial estas últimas se están mostrando particularmente exitosas. Entre los casos más emblemáticos podemos señalar: la empresa de desarrollo urbano *Parque Náutico San Fernando S.A.* (Municipalidad de San Fernando, Buenos Aires): la subdistribuidora

sobre la constitución de fideicomisos financieros¹⁹. Estos instrumentos tradicionales del derecho privado aplicados a la gestión local dinamizan las prácticas cotidianas. Quienes actualmente los desarrollan, sin dudas, son las administraciones más exitosas y es de esperar que en el futuro otras las sigan.

4. La ampliación de la agenda local

Uno de los temas más conflictivos, en términos políticos, del gobierno local argentino es la ampliación de su agenda. En este tiempo debe decidirse si continúa su ampliación o se estabiliza en los tópicos actuales

Todos conocemos que la ampliación de la agenda local respondió a múltiples cuestiones, entre las que se contaron la presión ciudadana –dado su carácter de nivel de gobierno más cercano al vecino- y la desconcentración administrativa –dado que las provincias y la Nación, ante su propia imposibilidad de ejecutar por sí políticas, las han delegado-. Esto último, como hemos señalado, más que un convencimiento en las bondades de la descentralización, se estructuró bajo el modelo de municipio - agencia gubernamental. No existe una descentralización concreta pues las decisiones finales quedan centralizadas en el nivel de gobierno superior.

gasíferas *Gas Monte Maíz S.A.*, (Municipalidad de Monte Maíz, Córdoba) y *Carlos Paz Gas S.A.* (Municipalidad de Villa Carlos Paz, Córdoba); la empresa de relevamiento catastral *Fiscalgis S.A.* (Municipalidad de Avellaneda, Buenos Aires); la empresa de ordenamiento del tránsito *Seguridad Vial S.A.* (Municipalidad de Avellaneda, Buenos Aires); las empresas de transporte colectivo *Empresa Municipal de Transporte Urbano de Pasajeros* (Municipalidad de Villa María, Córdoba), *SEMTUR* (Municipalidad de Rosario, Santa Fe) y *TAMSE* (Municipalidad de Córdoba, en la provincia homónima); la distribuidora eléctrica *Usina Popular y Municipal de Tandil S.E.M.* (Municipalidad de Tandil, Buenos Aires); la empresa *Obras Sanitarias de Mar del Plata S.E.M.* (Municipalidad de General Pueyrredón, Buenos Aires); la planta de procesamiento de leche *PRODUTAP S.A.* (Municipalidad de Tapalqué, Buenos Aires); las empresas de servicios públicos *GAMSUR* y *SEMIUSUR* (Municipalidad de Río Cuarto, Córdoba) y la empresa de subdistribución de gas, informática y telecomunicaciones *Consorcio de Servicios Junín S.A.* (Municipalidad de Junín, Buenos Aires), entre otras.

¹⁹ El caso más exitoso es el de la Municipalidad de Río Cuarto. Este fideicomiso público por \$ 35.000.000 fue organizado con el objetivo de acelerar el ritmo de la obra pública, que se vio triplicada en pocos meses. Los organizadores fueron el Grupo Cohen S.A. y Nación Fideicomisos S.A, siendo adicionalmente el primero el colocador y el segundo el fiduciario. Se emitieron títulos de deuda a cuatro años, en una única serie en pesos, con amortización sobre valor nominal, en tres cuotas. La garantía real está constituida por los recursos del *Fondo de Obra Pública* (FOP), una fondo constituido por el 10% de las tasas municipales y del monto de facturación de gas y electricidad en la ciudad más un aporte anual ordinario del Ente Municipal de Obras Sanitarias. Otros municipios ha realizado experiencias más limitadas, como el de Bell Ville (provincia de Córdoba) y otros se encuentran en vías de organizarlos, como los de Junín y Tandil (ambos en la provincia de Buenos Aires).

Adicionalmente, este resultado gravoso para los gobiernos locales pues exige la disponibilidad de recursos económicos y humanos para poder complementar estas tareas que, muchas veces, no resultan de interés para ellos. Este fenómeno es particularmente notorio en los gobiernos locales de menor tamaño y mayor lejanía.

Un tercer elemento a considerar es la propia opción de los gobiernos locales de incrementar su agenda. Aquí empiezan a jugar factores como la decisión política local, el conocimiento de otras experiencias y, especialmente, el prestigio y poder emergente de un incremento competencial. La sociedad tiende a valorizar más a aquellos funcionarios que se ocupan de más temas y esto representa un estímulo para quienes busquen la vía del crecimiento político.

Por último, no debemos olvidar la presión que realizan la burocracia, tanto local como extralocal. Considerando la primera, el incremento de funciones la valoriza en su importancia dentro de la organización municipal.

Por todo lo expuesto, queda de manifiesto que, en el futuro, en la Argentina debe plantearse hasta dónde se ampliarán los límites de la agenda local. Nuestra perspectiva es que, de seguir ampliándose con la actual dotación de recursos, las competencias serán sólo atendidas superficialmente. Quizás también haya llegado el momento en que los intendentes comiencen a expresar su rechazo al incremento de tareas delegadas por los niveles superiores de gobierno, que se realiza sin la correspondiente transferencia de recursos.

5. Las dotes personales y políticas del funcionario gestor

Uno de los principales inconvenientes de las políticas financiadas por los gobiernos nacional y provincial es que las mismas se diseñan desde la oferta, no desde las necesidades locales.

Existen dificultades para que los funcionarios locales conozcan el conjunto de políticas de financiamiento disponibles²⁰, así como los laberintos de las agencias gubernamentales para acceder a ellas. Cada vez más se requieren

²⁰ Si bien la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación ha hecho un esfuerzo en ese sentido, desarrollando una guía de programas (www.municipios.gov.ar), esto no ha sido acompañado por iniciativas provinciales similares.

más que el funcionario cumplan la labor de gestor de políticas. Lamentablemente ello exige tiempo en las ciudades capitales, recursos para hacerlo y capacidad para construir lazos personales y políticos. Ello implica el desarrollo de estas dotes con el fin de capitalizar recursos para sus municipios.

Estas cualidades deben ser acompañadas por una imagen local en las capitales. El fomento de una imagen municipal distintiva²¹, asociada a valores positivos, es una de las formas que han tomado protagonismo como herramienta de obtención de fondos adicionales para la gestión municipal. La combinación de un nuevo liderazgo gestor y de la marca ciudad son dos de los atajos para obtener recursos extraordinarios adicionales para el gobierno local.

6. El asociativismo intermunicipal

Los gobiernos locales parecen haber comprendido tres fortalezas básicas del asociativismo intermunicipal: en primer lugar, que la escala de intervención de las políticas públicas es, salvo en algunos territorios particulares, más regional que local. Ello demanda un proceso de construcción en el mediano y largo plazo, rompiendo con estructuras que han privilegiado históricamente los límites jurisdiccionales como territorios de la acción política.

En segundo, el descubrimiento que el lobby intermunicipal es más fuerte. Salvo los municipios de gran tamaño –numéricamente pocos en el país– las posibilidades de los gobiernos locales en la agenda nacional y provincial son limitadas y por ello, la posibilidad el lobby colectivo aparece como la base para la construcción de un municipalismo robustecido.

Por último, la creciente valorización de la eficiencia por medio de la escala de las políticas públicas mediante el trabajo en forma articulada con otros

²¹ Existen un pequeño grupo de municipios argentinos que han logrado éxito en este propósito de *marca ciudad respecto de su gestión*: Rosario (asociada a las cuestiones de la calidad de vida y de la participación ciudadana), Rafaela (asociada a la pujanza económica), Morón (asociada a la transparencia de gestión) son quizás las más emblemáticas. Hoy otros municipios parecen orientarse en el mismo camino, como las de San Fernando (asociada a la calidad de la gestión), Palpalá (asociada a la creatividad de las acciones con pocos recursos), Junín (asociada a la innovación) y Comodoro Rivadavia (asociada al conocimiento).

municipios. Pueden reconocerse experiencias altamente exitosas como sistemas de compras conjuntas o prestaciones colectivas de servicios²² que parecen avanzar exitosamente en este camino.

7. La nueva comunicación de la gestión

Una de las principales dificultades que encuentran los gobiernos locales es la comunicación de su gestión. Esto se origina, como hemos señalado, en la falta de una estrategia comunicacional, que generalmente descansa periodistas locales, muchas veces amateurs. Debe recuperarse para la política la comunicación institucional y pensar qué resultados se muestran de una gestión y cuáles se velan, avanzando en el conocimiento de los intereses y conocimientos ciudadanos.

Mirar con los ojos ciudadanos la gestión local parece ser la clave para construir una estrategia. Debe tenerse un conocimiento más acabado de los mecanismos sociales de la comunicación: si en una sociedad la oralidad resulta la principal forma de transmisión, será en vano que el gobierno local sólo prepare gacetillas para los medios gráficos. Hay que plantear la comunicación institucional en el plano en el que ella se dé y transmitir los valores propios de la gestión.

8. El fortalecimiento de la gobernabilidad local

Uno de los aspectos más señalados en la gestión local contemporánea es la necesidad de reforzar la gobernabilidad local mediante el incremento de la participación ciudadana, sea a través de mecanismos de concertación con organizaciones de la sociedad civil o mediante mecanismos de participación directa.

²² Citando un ejemplo, el Consorcio del Centro de la Provincia de Buenos Aires (COCEBA) resulta una experiencia de articulación intermunicipal de los gobiernos locales de Olavarría, Azul, Laprida y Daireaux, asociados con el propósito de conformar una gerenciadora que brinde atención médica a los jubilados y pensionados afiliados al PAMI. Posteriormente se sumarían a la experiencia los de General Alvear, General La Madrid y Tapalqué. Ha sido documentada en: CRAVACUORE, D. *ET ALII* (2004) *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires (Argentina).

Respecto del concertacionismo como estrategia, los gobiernos locales deben ser cuidadosos al respecto. Resulta habitual que, en primer lugar, se realice una valoración cuantitativa de las organizaciones de la sociedad civil participantes más que una evaluación minuciosa de su representatividad. En segundo, se asigna a estas organizaciones la representación de los intereses comunitarios sin observar que, muchas veces, existen colectivos débilmente representados, como jóvenes, ancianos y desempleados. Adicionalmente, pocas veces se evalúa el nivel de compromiso de las organizaciones de la sociedad civil tienen en la ejecución de las políticas públicas. Resulta necesario construir un mapa de actores que reconozca los liderazgos comunitarios capaces de construir consensos más allá de su pertenencia institucional.

Respecto de los mecanismos de la participación directa, aún es necesario profundizar su desarrollo. No resultan de uso habitual más allá que, en las últimas dos décadas, se los ha incorporado en los regímenes municipales constitucionales y en las cartas orgánicas locales reformados.

9. Sobre la información como valor político

Como hemos señalado, uno de los principales déficits de la gestión local se encuentra en la falta de información. En ello se originan inconvenientes para la gestión de proyectos de financiamiento de infraestructura, para el monitoreo y evaluación de políticas, para la promoción territorial y el fomento de las inversiones externas, y para la definición del perfil de desarrollo local.

Habitualmente se mide la producción de información en términos de costos y no de inversión. Sin embargo, la información es necesaria para mejorar la calidad de la gestión, incrementando los niveles de eficacia y, especialmente, de eficiencia, dado que permite reorientar más adecuadamente los recursos públicos. Existen casos exitosos de generación de información municipal²³ que, en su escala, pudieran ser utilizados como generadores de iniciativas similares.

²³ Un ejemplo paradigmático es el Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDeL) de la Municipalidad de Rafaela (provincia de Santa Fe), uno de cuyos

10. La gestión local en la reconstrucción de la vida política

Como hemos señalado, luego de 2002, la vida política ha estado caracterizada por la revalorización del papel político de los intendentes, aunque ello se restrinja a los liderazgos de las ciudades más populosas. Muchos intendentes han logrado construir carreras rápidas y exitosas desde sus municipios y han ascendido rápidamente a cargos de importancia provinciales y nacionales. Este es un fenómeno reciente de la vida política nacional y refleja el crecimiento del municipalismo argentino y, generalmente, un reconocimiento de buenas gestiones de gobierno.

Sin embargo, aún no es un camino habitual para muchos intendentes, que tienen fuertes dificultades para el financiamiento de las políticas que buscan promover. Por ello su papel se limita a acompañar acuerdos políticos que los incluyen.

Sin dudas, el fortalecimiento de los vínculos entre los intendentes y el fortalecimiento de las instituciones municipalistas es aún una asignatura pendiente, en pos del mejoramiento de la calidad democrática.

4. A manera de reflexión final

En estas páginas hemos tratado de resumir brevemente, desde nuestra perspectiva, las principales tendencias políticas que incluyen a los gobiernos locales argentinos así como algunas ideas respecto de qué caminos podrían seguirse para su fortalecimiento.

Queda de manifiesto que el principal tópico a resolver para el fortalecimiento del municipalismo es el incremento de los presupuestos coparticipados al gobierno local, así como una política de fortalecimiento institucional responsable y sustentable. Los principales actores deberán ser las provincias y no la Nación, como en otras políticas.

Las provincias, lamentablemente, no poseen, políticas adecuadas de fortalecimiento municipal; las mismas se encuentran más orientadas al control económico y político de los gobiernos locales que a estimular la vida

programas es el de sistematizar y difundir toda la información cuantitativa que da cuenta de los procesos económicos y sociales de la sociedad local.

institucional de las comunidades locales. Por ello, la gran revolución del municipalismo argentino deberá empezar desde aquí.

4. Bibliografía

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). Capítulo 1 y 2. Páginas 1 a 38.

CLEMENTE, A. y GIROLAMI, M. (Eds.) (2006); *Territorio, emergencia e intervención social. Un modelo para desarmar*. Espacio Editorial. Buenos Aires (Argentina). Capítulo III (selección), páginas 61 a 68 y capítulo V, páginas 83 a 95.

CRAVACUORE, D. (2007); "Los municipios argentinos (1990 - 2005)". 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 25 a 49.

CRAVACUORE, D. (2007); "Sobre la situación de los gobiernos locales en Argentina". En: CGLU; *Primer informe mundial sobre la descentralización y la democracia local*. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Paris (Francia).

CRAVACUORE, D. (dir.) (2006); "Estudio de Base Gobernabilidad Local para el armado del proyecto Gestión XXI". Documento elaborado para el Programa FOSIP (BIRF 3958 AR – Proyecto N° ARG 97/025) de la Dirección Nacional de Programas con Organismos Internacionales de Crédito de la Secretaria de Política Económica del Ministerio de Economía y Producción de la Nación. Buenos Aires (Argentina).

CRAVACUORE, D. (2006); "Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina". En: *Medio Ambiente y Urbanización*, Año 22, N° 64. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina. Buenos Aires (Argentina). Páginas 3 a 16.

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.

GARCÍA DELGADO, D. (1997); "Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión". En: GARCÍA DELGADO, D. (Comp.) *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 13 a 40.

ITURBURU, M. (2007); "Modernización en los municipios argentinos". 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 167 a 209.

PASSALACQUA, E. H. (2003); "Los municipios argentinos: la reforma pendiente", Mimeo, REDMUNI – Instituto Nacional de la Administración Pública – Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza (Argentina). En CD.