



“NUEVAS COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS EN LA PROVINCIA DE SANTA FE”

CONFIGURACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO LOCAL



ROBERTO MIRABELLA

Roberto Mirabella nació y vive en Rafaela, Provincia de Santa Fe, Argentina. Es Magíster en Desarrollo Territorial por la Universidad Tecnológica Nacional y Licenciado en Comercialización por la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales. Es Diputado Provincial (2015-2019) por el Partido Justicialista. Fue funcionario en la Municipalidad de Rafaela en diversas áreas desde 1995 a 2011. Es docente universitario y realizó publicaciones sobre la gestión local del desarrollo y la gobernabilidad.

El cambio producido en los últimos años en las competencias de los municipios en Argentina ha revelado un nuevo debate. La materialización de nuevas funciones hace necesario repensar el Estado tanto a nivel local como provincial. En este sentido en el siguiente ensayo analizo los municipios de Rafaela, Venado Tuerto y Reconquista de la Provincia de Santa Fe, Argentina, haciendo foco en su estructura orgánica y ejecución presupuestaria del año 2016. Por otro lado, planteo que es imprescindible repensar el desarrollo de las políticas públicas a nivel provincial, en lo que hace a la descentralización administrativa, gestión de los recursos y el diseño de ejecución de políticas que impactan directamente en las posibilidades de atención de las necesidades sociales, económicas, educativas, sanitarias y culturales a nivel local y regional.

1. MUNICIPIO: DEFINICIÓN, NATURALEZA, ELEMENTOS

El debate sobre la definición de municipio, desde sus comienzos, estuvo marcado por las concepcio-

nes que cada autor tenía en cuanto a su naturaleza y, por consiguiente, esto fundamentaba las posturas autárquicas o autonómicas de los mismos. Entabla las posturas autárquicas o autonómicas de los mismos. Resaltamos la definición de Adolfo Posada (1927) que conceptualiza al municipio desde tres ángulos diferentes: una aproximación desde el punto de vista sociológico, que entiende al municipio como "... el núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad"; desde el punto de vista político como un "...organismo con un sistema de funciones para los servicios, que se concretan y especifican más o menos intensa y distintamente en una estructura de gobierno y administración municipales propios, desarrollados en un régimen jurídico y político más amplio: regional o nacional"; y, por último, desde la óptica jurídica, que lo define como "...una expresión de valor estrictamente histórico, aplicada a un fenómeno que se ha producido en los diferentes países de manera distinta, planteándose y resolviéndose su problema de modo muy diverso".

Resulta de interés, además, detenernos en los términos y categorías que habitualmente se utilizan para referir al sistema de competencias y funciones del ámbito municipal. Por "municipio", en general, se reconoce a la "comunidad local autosuficiente", distinguiendo este término del de "municipalidad", que supone la expresión institucional revestida de poder estatal, de la organización de los servicios e intereses que se administran y gobiernan en un municipio.

Posada asegura que "...es, en rigor, el del municipio el problema de un Estado, ya que el municipio puede reclamar la condición de Estado, siendo así legítimo hablar de Estado municipal (...). Ni una sola de las cuestiones que entraña la política social moderna deja de plantearse en los municipios con más o menos intensidad, según la complejidad de su vida" (Posada, 1927)

Entendemos como principio que en el concepto de municipio está intrínseca la idea de autonomía y de subordinación. Esto último implica el reconocimiento de una jerarquía jurídica a la cual el municipi-

pio debe respetar, y ésta es indudablemente la estatal. No obstante ello, sostenemos que el municipio, en su esencia, debe entenderse como un problema de Estado. Tiene los mismos elementos: territorio, población y poder; mismo fin: el bien común y, por consiguiente, según la idea aristotélica: la misma naturaleza.

En este sentido el territorio configura el supuesto físico del municipio, el lugar donde se asienta la población y donde se ejerce el poder político. Este elemento es uno de los problemas más significativos del régimen municipal ya que se vincula con aspectos relativos a su base sociológica como las relaciones de vecindad, la región y el Estado donde está inserto el gobierno local.

"PERO PARA QUE SEA MUNICIPIO DEBE EXISTIR UN DESEO DE DESTINO COMÚN Y DE VOLUNTAD COMPARTIDA QUE VAYA PERFILANDO LA ORGANIZACIÓN LOCAL Y SE CONSTITUYA EN COMUNIDAD. AHÍ RADICA LA BASE SOCIAL DEL MUNICIPIO, QUE ES LA CIUDAD Y EN PARTICULAR SU ESENCIA SOCIOLOGICA: LAS RELACIONES DE VECINDAD."

Como pasa en el resto de la Argentina, en la provincia de Santa Fe la competencia respecto de la división del territorio y la fijación de los límites de los municipios la tiene el Poder Legislativo provincial como lo marca el Art. 106 de su Constitución.

La Provincia se divide en distritos, los cuales pueden tener la categoría de municipios o de comunas, cubriendo todo

el territorio provincial, estableciendo un sistema de ejidos colindantes, a los cuales se les confía la administración de los intereses de la población local. El otro elemento, la población, supone la base humana, "el elemento sustancial de la indestructible realidad sociológica formativa del municipio. Es inconcebible siquiera imaginar un municipio sin población, como un Estado sin población" (Hernández, 2003).

Pero para que sea municipio debe existir un deseo de destino común y de voluntad compartida que vaya perfilando la organización local y se constituya en comunidad. Ahí radica la base social del municipio, que es la ciudad y en particular su esencia sociológica: las relaciones de vecindad. Sin la vecindad no es posible imaginar al municipio.

En el caso de la provincia de Santa Fe la Constitución distingue entre municipios y comunas. El mismo Artículo 106 establece "...las poblaciones que tengan más de diez mil (10.000) habitantes se or-

ganizan como municipios por ley que la Legislatura dicte en cada caso y las que no reúnan tal condición como comunas...”

De los 363 gobiernos locales que existen, más de la mitad, exactamente 205 no llegan a los 2 mil habitantes y 73 de ellos no llegan a los 500 habitantes. Por otro lado, de las 55 ciudades solo dos contaban con más de cien mil habitantes al momento de realizarse el último censo nacional de población en el año 2010.

La legislación santafesina utiliza el criterio poblacional para efectuar la categorización de municipios, pero no siempre establece distinta organización, y menos distinta competencia, para cada categoría, lo que la convierte en inútil.

El último elemento a analizar es el poder del municipio, entendiendo este como la capacidad, competencia o energía que se dispone para alcanzar un fin, entendiendo que dicho fin es el bien común de la sociedad local (Bidart Campos, 1989).

COMUNAS	cantidad
con menos de 500 habitantes	73
entre 500 y 1000 hab.	56
entre 1000 y 2000 hab.	76
entre 2000 y 3000 hab.	34
entre 3000 y 5000 hab.	38
entre 5000 y 10000 hab.	31
	308

MUNICIPIOS	cantidad
menos de 10.000 habitantes	8
entre 10 mil y 20 mil hab.	26
entre 20 mil y 50 mil hab.	14
entre 50 mil y 100 mil hab.	5
mas de 100 mil hab.	2
	55

Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Poblacion, Hogares y Vivienda 2010. INDEC.

Salvador Dana Montaña ha señalado que por la naturaleza política del municipio, en principio, le corresponde un “poder constituyente” (o de darse su propia ley fundamental), un “poder legislativo o de legislación” (para dictar sus reglamentos y ordenanzas), un “poder institucional” (para darse sus propias autoridades y regirse por ellas sin injerencia

de los poderes o esferas superiores de gobierno), un “poder financiero” (recursos y facultades impositivas) y un “poder jurisdiccional” (para juzgar las infracciones a sus normas y disposiciones) (Hernández, 2003).

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS/ JURÍDICOS EN SANTA FE

Podríamos dividir la evolución histórica de los municipios en la provincia de Santa Fe en cuatro períodos:

El período de los Cabildos

que comprende desde la fundación de las ciudades, hasta su disolución. En este período, el Cabildo, primera institución generada en el ámbito territorial, fue establecido por Juan de Garay en el acto fundacional, constando en el acta correspondiente su primera composición, todo ello de acuerdo con las Leyes de Indias. Sus funciones eran las atinentes a la vida de la ciudad, aprovisionamiento, higiene, ocupación y defensa, acción religiosa y educativa, entre muchas otras y sus obligaciones se extendían a una jurisdicción mayor que la actual de la provincia. Se ha discutido arduamente sobre la importancia del cabildo indiano en relación a la posterior formación de repúblicas representativas en América Latina, así como también su valor como antecedente del municipio actual y del federalismo.

El período de Acefalía Municipal

ya que en 1821 se suprimen los cabildos por una ley bonaerense. Esta disposición legislativa de la provincia de Buenos Aires fue imitada por las otras provincias, que sucesivamente suprimieron sus respectivos cabildos, siendo la provincia de Santa Fe, la última en hacerlo por ley del 13 de octubre de 1833. Desde su disolución hasta la instalación de los primeros entes municipales, después de la Constitución Nacional de 1853, nos encontramos con un vacío en lo que se refiere a la institucionalidad local. Los Estados Provinciales autónomos en Argentina surgidos a partir de 1820 no fueron el producto de la desintegración de una nación preexistente, sino el punto de partida para una organización político-estatal sobre la única unidad sociopolítica existente: la ciudad-provincia.

La Constitución vigente en la Provincia de Santa Fe fue sancionada en 1962 y no está incluida la autonomía municipal, pero queda determinada la forma de gobierno para los municipios con un intendente elegido directamente por el pueblo y por un período

de cuatro años, y un Concejo Municipal, elegido de la misma manera, con representación minoritaria, y renovado bianualmente por mitades. Establece que los municipios podrán crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción; y tendrán participación en gravámenes directos o indirectos que recaude la Provincia.

La Constitución de la Provincia de Santa Fe no detalla expresamente las competencias y funciones de los municipios, facultando al poder legislativo organizar el régimen municipal y comunal (Art.55 inc.5). Pero la Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia (Ley N° 2756) que es el marco normativo de los municipios no es en realidad posterior a la Carta Magna, sino que data de 1939 con las modificatorias que ha sufrido a lo largo del tiempo. Enumera atribuciones de los Concejos municipales y de los Intendentes para intervenir en diferentes materias (Art. 39, 41 y 42). Por lo tanto, se puede inferir que se trata de materias que constituyen ámbitos propios para el accionar de la gestión municipal.

Lo primero que establece la Ley es que divide a los municipios en primera categoría (más de 200 mil habitantes, es decir Santa Fe y Rosario) y los de segunda categoría (los que tienen entre 10 mil y 200 mil habitantes), teniendo esta distinción consecuencias en el régimen de coparticipación de impuestos.

El periodo desde la recuperación de la democracia en 1983 hasta la actualidad

Se consolida la democracia en Argentina y la sanción de la reforma de la Constitución Nacional de 1994 proclama la autonomía municipal. Las mayores transformaciones del Estado Local se dieron en este periodo, si bien en la provincia de Santa Fe todavía no está proclamada dicha autonomía.

ANÁLISIS DE LOS MUNICIPIOS DE RAFAELA, VENADO TUERTO Y RECONQUISTA

Estas tres municipalidades son similares en tamaño en cuanto a cantidad de habitantes, no forman parte de la región metropolitana de ninguna de las dos grandes urbes santafesinas (Rosario y Santa Fe), y tienen prácticamente la misma antigüedad en su formación como ciudad.

Los tres municipios, además de sus funciones tradicionales de Alumbrado, barrido y limpieza han implementado acciones en salud, educación, seguridad ciudadana y en desarrollo económico y fomento del empleo.

Analizando estos cuatro temas podemos observar que:

Los tres municipios tienen un área con rango de secretaría que atiende el Desarrollo Productivo.

Los tres municipios tienen áreas que se ocupan de la Salud pública. Rafaela y Venado Tuerto con rango de subsecretaría y Reconquista con rango de secretaría.

Si bien los tres municipios expresan que se ocupan de temas relacionados a la Seguridad ciudadana, el único municipio que tiene un área exclusiva de este tema con rango de secretaría es Rafaela. En cambio, Reconquista lo absorbe en la secretaría de Gobierno, Seguridad y Participación Ciudadana, existiendo un departamento municipal de Seguridad comunitaria. Venado Tuerto, si bien se ocupa del tema, ningún área hace referencia a la Seguridad.

Con las políticas de Educación pasa algo parecido. Rafaela tiene un área exclusiva con rango de secre-

	RECONQUISTA	RAFAELA	VENADO TUERTO
Año Fundación	1872	1881	1884
Año declaración de ciudad. Status Jurídico de Municipio	1921	1913	1935
Superficie total	537 km ²	156 km ²	47 km ²
Cantidad habitantes censo 2010	73.293	92.945	76.432
Km Distancia de Santa Fe Capital	292	90	337
Intendente 2015/2019	ENRIQUE VALLEJOS	LUIS CASTELLANO	JOSE L. FREYRE
Elaboracion propia en base datos e informacion aportada por los municipios.			

	RECONQUISTA	RAFAELA	VENADO TUERTO
Ingresos totales	380.666.287,71	736.148.017,47	581.787.553,94
ingresos de la propia Jurisdicción	164.640.291,76	373.172.609,46	232.401.379,77
Relación Ingresos Propios s/Ingresos Totales	43,25%	50,69%	39,95%
Ejecución Presupuestaria (gastos totales)	406.473.449,03	739.403.561,13	612.478.472,28
Erogaciones corrientes	359.097.683,48	609.024.433,85	483.495.657,97
Relacion gasto corriente s/gasto total	88,34%	82,37%	78,94%
Egresos en personal	260.750.485,12	381.901.445,64	345.609.291,89
Relación Egresos Personal s/gasto Total	64,15%	51,65%	56,43%
Relación egresos en personal s/ingresos propios	158,38%	102,34%	148,71%
Erogaciones de capital	47.375.765,55	123.021.375,50	87.902.710,33
Relación Inversión real s/gastos totales	11,66%	16,64%	14,35%
Cantidad de Secretarías y Subsecretarías	13	17	12
Elaboración propia en base datos e información aportada por los municipios. Todos los datos son del año 2016.			

taría, mientras que Reconquista lo absorbe en la secretaria de cultura y educación, y Venado Tuerto en la subsecretaría de cultura y educación.

La ejecución presupuestaria de los municipios de Reconquista, Rafaela y Venado Tuerto muestra que en el año 2016 destinaron a políticas de Salud de pública la suma de 51,5 millones de pesos; en lo que hace a Educación invirtieron 82,9 millones de pesos; en políticas ligadas a la Seguridad, y 29,2 millones y 47,5 millones, respectivamente, en acciones referidas al desarrollo económico, fomento productivo y generación de empleo.

De las políticas públicas analizadas podemos concluir que en los temas de Salud y Educación, si bien la legislación analizada sobre la creación del Servicio para la Atención Médica de la Comunidad (SAMCO) y la Constitución del Fondo de Asistencia Educativa (F.A.E) involucraron a los municipios en estos temas, dichas normas no requerían la creación de áreas específicas dentro del municipio para el desarrollo de acciones. De hecho la ley de SAMCO obliga al municipio a integrar el consejo de administración del hospital público con la consiguiente transferencias de fondos; y la ley de creación del F.A.E. habla de asegurar el mantenimiento, ampliación y construcción de todos los edificios escolares ... y contribuir al equipamiento de las escuelas ubicadas en su jurisdicción...”, es decir, también de transferir fondos a las escuelas.

Podríamos mencionar aquí también que la Ley Orgánica establece en las atribuciones a los concejos deliberantes como en las obligaciones del intendente, mantener la higiene general del municipio y la

adopción de todas las medidas que tiendan a asegurar la Salud de la población.

Pero los municipios crearon áreas para ejecutar diversas políticas. Así en Educación vemos programas de apoyo a los niños que requieren asistencia extraescolar para que puedan sostenerse dentro de la escuela, la organización de actividades de capacitación docente, el apoyo a las diversas actividades extracurriculares de los alumnos (olimpiadas, competencias, seminarios, cursos, etc.), programa de becas, incluso la construcción de diversos ámbitos educativos como jardines maternos, escuelas de música y de artes.

También podemos observar que los tres municipios crearon áreas para desarrollar políticas en Salud pública más allá de su participación en el SAMCO de su ciudad. En este sentido desarrollan campañas de prevención y concientización, cursos de capacitación, acciones de atención primaria, inversiones en equipamiento y construcciones civiles como centros de Salud.

En lo que refiere a las políticas de Seguridad ciudadana existe una fuerte inversión en Rafaela y Venado Tuerto a partir de la creación de la guardia urbana y un centro de monitoreo. Eso implicó inversiones edilicias y en equipamiento, pero también la contratación de personal especializado para que estas reparticiones puedan funcionar. De hecho, la creación de la Secretaría de Protección en Seguridad, tal como se la denomina en Rafaela, es un avance en las políticas de Seguridad de dicha ciudad.

	RAFAELA	RECONQUISTA	VENADO TUERTO	TOTAL
Promoción y atención de la salud	17.820.291,74	6.357.584,00	27.336.883,86	51.514.759,60
Educación	46.031.512,02	16.460.972,14	20.413.121,59	82.905.605,75
Seguridad y Protección ciudadana	25.072.510,44	3.718.000,00	422.259,98	29.212.770,42
Desarrollo Económico	16.848.397,98	17.627.391,06	13.107.564,40	47.583.353,44
	105.772.712,18	44.163.947,20	61.279.829,83	
GASTO TOTAL 211.216.489,21				
Elaboración propia en base a la ejecución presupuestaria año 2016				

Ahora bien ¿qué nos dice el encuadre normativo vigente en cuanto al desarrollo de funciones en temas de Seguridad en los municipios de la provincia de Santa Fe? En la Ley 2756 encontramos el Art. 17 "...No se admitirá acción alguna para paralizar el cumplimiento de las resoluciones municipales...en lo concerniente a Seguridad, higiene y moralidad pública..." y el Art. 21 inc. b en cuanto a los derechos de los municipios como "... utilizar las fuerzas públicas..., y demás medidas que hagan necesarias violencia sobre las personas."

Si analizamos lo que refiere a la política productiva o acciones ligadas al Desarrollo Económico local claramente vemos que esto no está encuadrado en ninguna normativa vigente. Incluso en Rafaela existe una Subsecretaría que atiende los temas de empleo, economía social y tiene a su cargo una escuela de oficios para chicos de 16 y 17 años.

Por otra parte, es importante remarcar que mientras los municipios están asumiendo estas nuevas funciones el esquema de distribución de los recursos públicos no se ha modificado. Si observamos la estructura de ingresos estos se basan en recursos propios (fundamentalmente dos tributos: la tasa general de inmuebles y el derecho de registro e inspección.) y en recursos coparticipables.

En cuanto al régimen de coparticipación, la Constitución prevé expresamente la participación de los municipios y comunas en la distribución del producido del impuesto inmobiliario, estableciendo un monto mínimo o piso destinado a los municipios del 50%. Por otro lado, se implementa un régimen denominado sistema de distribución primaria, que se ha dado en llamar de "discriminación", en el que cada impuesto coparticipable es distribuido a los entes locales conforme a un porcentaje específico.

El Estado provincial distribuye los fondos de la coparticipación federal a los distintos municipios y comunas de la provincia por Ley N° 7457/75 modificada por decreto Ley N° 8437/79 del gobierno de facto. Dicha norma ordena que, del total de la coparticipación federal recibida por la provincia, el 8% se reparta entre los municipios, del resto, el 3% entre las comunas, y del resto, otro 3% a las ciudades de Rosario y Santa Fe por ser municipios de primera categoría.

El 8% a distribuir entre los municipios se reparte de la siguiente forma: 40% según la población; 30% según los recursos propios del municipio o comuna y 30% en partes iguales. El 3% restante a distribuir entre las comunas, se reparte: 80% según la población y el 20% en partes iguales. Del restan-

	TGI	DReI	Otros I. Ppios	Total ingresos jurisdicción municipal	incidencia TGI y DReI sobre el total ing
RAFAELA	51.789.731,43	155.317.637,39	166.065.240,64	373.172.609,46	55%
RECONQUISTA	59.023.402,71	66.708.381,43	38.908.507,62	164.640.291,76	76%
VENADO TUERTO	43.924.428,07	127.919.542,42	60.557.409,28	232.401.379,77	74%
Elaboración propia en base a la información suministrada por los municipios del presupuesto ejecutado 2016					

REGIMEN DE COPARTICIPACION A MUNICIPIOS Y COMUNAS				
RECURSOS	Distribución Primaria		Distribución Secundaria	
	porcentaje para la	Porcentaje para los Municipios y Comunas		
Impuesto sobre los ingresos brutos	86,5628%	13,4372%	8% a Municipios	40% según población 30% según recursos propios 30% en partes iguales
			3% del remanente a Comunas (2,76% del	80% según población 20% en partes iguales
			3% del remanente a Municipios de 1° Cat. (2,67% del total)	40% según población 30% según recursos propios 30% en partes iguales
Patente Automotor	10%	90%		60% s/vehiculos radicados 30% según emisión
Impuesto Inmobiliario	50%	50%		20% según población 80% según emisión
Coparticipación Federal	86,5628%	13,4372%	8% a Municipios	40% según población 30% según recursos propios 30% en partes iguales
			3% del remanente a Comunas (2,76% del	80% según población 20% en partes iguales
			3% del remanente a Municipios de 1° Cat. (2,67% del total)	40% según población 30% según recursos propios 30% en partes iguales

Elaboración propia en base a legislación vigente. Decreto ley 8437/79

te 3% a repartir a las ciudades de Rosario y Santa Fe por ser municipios de primera categoría, se utilizan los mismos índices que para distribuir el 8%. En conclusión, el marco legal vigente establece que los municipios y comunas deben recibir el 13,4372% del total de coparticipación federal.

Respecto del impuesto sobre los ingresos brutos se coparticipa a municipios y comunas la totalidad de la recaudación aplicando los mismos criterios y parámetros que para distribuir la coparticipación federal.

El impuesto sobre Patente Automotor también forma parte de la coparticipación directa o automática, coparticipándose a municipios y comunas el 90% de lo recaudado.

Hay que remarcar que la ciudad de Venado Tuerto tiene aún una situación despareja ya que los servicios de agua, cloaca y luz están brindados por cooperativas que no reciben aportes del Estado Provincial para inversión en infraestructura; cosa que no ocurre en Reconquista y Rafaela ya que en esas ciudades las inversiones y el servicio lo prestan empresas del Estado Provincial.

Nos parece importante resaltar que desde 1979, que rige el actual régimen de coparticipación provincial, se han incorporado 23 ciudades como municipios al primer reparto del 8% de la masa coparticipable según establece la norma. Esto ha disminuido objetivamente en términos relativos la participación de los municipios en el reparto de la coparticipación, fundamentalmente los de segunda categoría (como es el caso de Rafaela, Reconquista y Venado Tuerto), ya que Rosario y Santa Fe reciben por doble vía.

Es decir, los municipios analizados han ido incorporando cada vez más funciones, asumido más responsabilidades, han destinado recursos y su estructura de ingresos no se adaptó a esta nueva realidad y se vio menguada con el paso del tiempo.

Hay que señalar por último que la Provincia de Santa Fe está dividida en 19 departamentos que son la base territorial de elección de los senadores provinciales y no poseen competencias administrativas, pero vemos que existen superposiciones e ineficiencias en la ejecución de políticas en el territorio. El Estado Santafesino creó diversas regiones para ejecutar políticas públicas provinciales: 2 regiones para las políticas de Promoción Social, 5 regiones

	impuestos nacionales	Ingresos Brutos	Impuesto Inmobiliario	Patente
RAFAELA	95.575.950,59	55.604.302,48	26.689.765,35	76.229.812,55
RECONQUISTA	70.795.430,05	103.291.134,64		
VENADO TUERTO	81.597.624,96	48.166.205,56	39.099.265,95	66.289.643,96
Elaboración propia en base a la información suministrada por los municipios del presupuesto ejecutado 2016				
Lo que figura de ing brutos en Reconquista en realidad es la totalidad de los impuestos provinciales ya que no está discriminado				

para Justicia, 8 para Salud, 9 para Educación, 19 para la policía. A partir de 2008 se establecieron 5 regiones que no sustituyen el régimen de municipios y comunas preexistentes, ni la división departamental, ni la división regional de las políticas sectoriales. Es decir que el mapa político institucional de la Provincia de Santa Fe está configurado de un modo complejo ya que se observan una serie de superposiciones jurisdiccionales que cobran particular relevancia al estudiar los gobiernos locales.

4. CONCLUSIONES

A partir de este ensayo emergen nuevas preguntas.

¿Era posible para las administraciones locales no atender las nuevas demandas como en temas de Salud, Educación, Seguridad, Desarrollo Productivo y empleo? ¿Cuáles no deberían ejecutar más porque no corresponden al municipio llevarlas adelante?

¿Qué pasaría si formalmente los municipios le reclamaran al Estado Provincial los millones de pesos que vienen invirtiendo en temas como la Seguridad pública? ¿Le daría cabida el gobernador a dicho reclamo? ¿Cómo fallaría la Corte Suprema ante un caso de esta naturaleza? ¿Qué acciones o políticas el gobierno provincial puede dejar de hacer ya que se podría ocupar el municipio?

Avanzar hacia un nuevo federalismo provincial involucra la descentralización del poder con base territorial y forma parte de la gobernanza democrática. Es un proceso que implica la transferencia de

“AVANZAR HACIA UN NUEVO FEDERALISMO PROVINCIAL INVOLUCRA LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER CON BASE TERRITORIAL Y FORMA PARTE DE LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA. ES UN PROCESO QUE IMPLICA LA TRANSFERENCIA DE UNA SERIE DE PODERES (TOMA DE DECISIONES, AUMENTO DE INGRESOS, ETC.), RESPONSABILIDADES (PRESTACIÓN DEL SERVICIO) Y RECURSOS (FINANCIERO, HUMANO Y ADMINISTRATIVO) DE UN NIVEL ESTATAL (ESTADO PROVINCIAL) A OTRO NIVEL DEL ESTADO (MUNICIPIO).”

una serie de poderes (toma de decisiones, aumento de ingresos, etc.), responsabilidades (prestación del servicio) y recursos (financiero, humano y administrativo) de un nivel estatal (Estado provincial) a otro nivel del Estado (municipio). Es en verdad un cambio de la estructura societal, que transforma las relaciones entre los sectores gubernamentales, el sector privado y la sociedad civil. Es clara la naturaleza política de la descentralización, ya que se trata de una modificación en el patrón de distribución del poder.

El principio básico que acompaña a la descentralización es el de la subsidiariedad. Es decir, sólo corresponde a un nivel de gobierno superior lo que no es transferible a nivel inferior, o dicho de otro modo, cada organización social es competente para intervenir sobre su propio ámbito (funcional o territorial) transfiriendo “hacia arriba” sólo aquello que el bien común o la tecnología establezca como responsabilidad del ente mayor. La atribución de una competencia a otra debe tener en cuenta el ámbito y la naturaleza de la actividad según el principio de eficacia y economía.

Por otra parte, la gran mayoría de las organizaciones de la sociedad civil son de naturaleza territorial, es decir, surgen como agrupaciones cuya articulación fundamental deriva del hecho de compartir un territorio que tiene características que son internalizadas por las personas al punto de constituir el elemento clave de diferenciación con otros grupos. Asociaciones de vecinos, entidades culturales, gremiales empresarias, instituciones que atienden temas sociales, cooperadoras, clubes. En una sociedad organizada de forma que el Estado cumple, con intensidad variable, un papel subsidiario, cada una de estas asociaciones posee un espacio de realización autónomo. Aquí se encuentra el fundamento ontológico de la descentralización política territorial, como potenciación de este espacio de realización (Boisier, 1993).

En el discurso de la modernización del Estado el fenómeno de la descentralización ha sido clave en las agendas políticas. No solo es importante clarificar los conceptos sino también distinguir las diferencias entre la descentralización de la década del 90 en Argentina que se dio desde el Estado Nacional hacia las Provincias. Dicha descentralización se encuadró en un programa de Reforma del Estado que se basó en cuatro pilares: privatización de empresas públicas, desregulación de la economía, reforma de la administración pública, y transferencia de servicios sociales a las provincias.

Sobre la nueva infraestructura tecnológica el proceso de globalización ha cambiado nuestras formas de producir, consumir, gestionar, informar y pensar. Más allá de nuestras propias convicciones, orientadas a un mayor fortalecimiento del municipio como lugar primordial para la interacción social, política y económica, para lo cual los gobiernos locales pueden realizar una significativa contribución para la transformación social, la respuesta a la globalización pasa por reforzar las capacidades locales.

El espacio siempre se ha organizado en torno a las ciudades. La marca en el territorio que el ser humano ha puesto y que termina de organizar el espacio es la ciudad. La ciudad como plataforma artística, como centro de conocimiento, como lugar de con-

sagración de la ciudadanía, como lugar de poder y rebeldía. La ciudad donde nuestras empresas se especializan, desarrollan proveedores, comparten técnicas y conocimientos. La ciudad donde los chicos construyen su patria en la vereda, la escuela, el club o la plaza. Es en la ciudad donde se produce esa encrucijada entre determinación y azar, entre lo global y lo local, entre cultura y economía, entre política y ciudadanía, entre urbanismo y calidad de vida; y todo esto mezclado con un conjunto heterogéneo de lógicas, que a veces acaban siendo plenamente ilógicas.

Para fortalecer los procesos de desarrollo concertado, sistémico, integrado y deliberado, como para sostener la mejora competitiva y la eficiencia colectiva del territorio, necesitamos otro Estado, ya que estos procesos lo construyen activamente las Organizaciones de la Sociedad Civil, las Empresas y el Estado local. (Alburquerque, Costamagna, Ferraro, 2008)

Entonces si los municipios de Rafaela, Reconquista y Venado Tuerto tuvieron que enfrentarse a nuevas realidades, diversas y críticas coyunturas siempre demandantes, si fueron adaptando permanentemente su estructura de funcionamiento,

y además estamos ante un nuevo paradigma del desarrollo, ¿no deberíamos (re)pensar otro Estado?

“MÁS ALLÁ DE NUESTRAS PROPIAS CONVICCIONES, ORIENTADAS A UN MAYOR FORTALECIMIENTO DEL MUNICIPIO COMO LUGAR PRIMORDIAL PARA LA INTERACCIÓN SOCIAL, POLÍTICA Y ECONÓMICA, PARA LO CUAL LOS GOBIERNOS LOCALES PUEDEN REALIZAR UNA SIGNIFICATIVA CONTRIBUCIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL, LA RESPUESTA A LA GLOBALIZACIÓN PASA POR REFORZAR LAS CAPACIDADES LOCALES.”

NOTAS

1. Con el paso del tiempo algunas leyes específicas ampliaron las obligaciones del municipio. La Ley 6312 de 1967 que creó los consejos de Administración de los SAMCOS estableció que los municipios debían realizar un aporte al funcionamiento de los hospitales públicos ubicados en la ciudad correspondiente. Al año siguiente, se dispuso por decreto del Gobernador que los municipios realizaran aportes para crear un Fondo de Asistencia Educativa (F.A.E.) cuyo fin es sostener los establecimientos escolares de cada jurisdicción. Incluso en 2001 se estableció que “Cada Municipalidad destinará el 10% como mínimo de sus rentas anuales para el Fondo de Asistencia Educativa y para la promoción de las actividades culturales en el radio de su Municipio.”
2. La tasa general de inmuebles hace mención a los servi-

cios municipales brindados como el alumbrado, barrido, recolección de residuos, mantenimiento de plazas, red vial y cualquier servicio a la propiedad. Venado Tuerto va más allá y menciona los “servicios municipales necesarios para el funcionamiento de la ciudad.” En cuanto al Derecho de Registro e Inspección el hecho imponible está vinculado a locales ubicados en la jurisdicción del municipio con los servicios que presta el mismo, siendo contribuyentes de este derecho, las personas físicas o ideales titulares de actividades o bienes comprendidos en la enumeración que hace la ordenanza, cuando el local en donde se desarrollan aquellas o se encuentren estos últimos, esté situado dentro de la jurisdicción del municipio. El contribuyente liquida el mismo sobre la base de los ingresos brutos devengados en su jurisdicción correspondiente al período fiscal (mensual) considerado.

3. En todo régimen de coparticipación se definen dos instancias fundamentales: la distribución primaria por la cual se establece el reparto de la masa coparticipable entre los niveles de gobierno partícipes, y la distribución secundaria por la que se estipulan los criterios para asignar los recursos entre las jurisdicciones del nivel inferior de gobierno.

4. La Ley 7457/75 que fuera modificada en el gobierno de facto establecía otros porcentajes de reparto que significaban cerca del 18% de los recursos. Es decir si retrocedemos más de 40 años en la legislación sería un gran avance para los municipios.

BIBLIOGRAFÍA

- Alburquerque F., Costamagna P., Ferraro C. (2008), Desarrollo Económico Local, descentralización y democracia. Ideas para un cambio, San Martín, Editorial UNSAM.
- Bidart Campos, Germán (1989), Semántica y onticidad: normas y realidad en torno de los municipios provinciales, Buenos Aires, Ediar.
- Boisier, Sergio (1993), La Descentralización: un tema difuso y confuso, Revista Estado, territorio y sociedad, pp.63-93.
- Boisier, Sergio (2004), Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente, Revista Eure (Vol. XXX, N° 90), pp. 27-40.
- Cravacuore, Daniel (2007), “Los municipios argentinos (1990 - 2005)”, en: CRAVACUORE, D. e ISRAEL, R. (comp.) Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 – 2005), Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile, Pág. 25 a 49.
- Cravacuore, Daniel (2009), “Perspectiva de los Gobiernos Locales en Argentina”, en: Molina, G (coord.) Territorio y Gestión Municipal. Pautas de Gestión Territorial. Hacia un Municipio Innovador, Mendoza, INCIHUSA. CONICET. Pág. 149 a 170.

- Finot, Iván (2005), Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local, Santiago de Chile, Revista de la CEPAL N° 86, pág. 29 a 46
- Galán Galán, Alfredo ed. (2006), La descentralizació de competències de la Generalitat alsens locals de Catalunya, Volum I estudi general y Volum II Estudis sectorials, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Hernández, Antonio M. (2003), Derecho Municipal. Parte General, Instituto de investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Nro. 159, México, UNAM.
- Iturburu, Mónica (2000); Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local, 2da. Edición. Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Posada, Adolfo (1927), El régimen municipal de la ciudad moderna, 3a. ed. Madrid.
- Rosa, José María (1974), Del municipio indiano a la provincia argentina, 1580-1852, Formación social y política de las provincias argentinas, Buenos Aires, A. Peña Lillo Editor SRL.
- Rosatti, Horacio (1997), Tratado de derecho municipal, 2a. ed., Santa Fe, Rubinzal-Culzoni.
- Documentos y Marcos Legales.
- Constitución de la Nación Argentina y la Provincia de Santa Fe.
- Ley Orgánica de municipalidades 2756 de la Provincia de Santa Fe.
- Ordenanzas Municipales de Rafaela, Reconquista y Venado Tuerto sobre su estructura orgánica; ejecución presupuestaria de los tres municipios del año 2016.