

ESTUDIO Y PROPUESTAS DE REFORMA DEL RÉGIMEN MUNICIPAL DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

Primera Fase: Relevamiento de la Información

Study and Reform Proposals for the Municipal Regime in the Province of Córdoba



Ing. ALBERTO GALFIONE¹
Dr. J. EMILIO GRAGLIA²

Recepción 15 de julio de 2002
Aceptación 03 de agosto de 2002

RESUMEN

El Centro de Investigación y Perfeccionamiento en Administración Pública, del Instituto de Ciencias de la Administración de la Universidad Católica de Córdoba, se encuentra desarrollando en este momento un estudio acerca del Régimen Municipal de la Provincia de Córdoba, con el objetivo de elaborar propuestas que puedan aportar soluciones a los problemas que deben enfrentar los municipios y comunas de la región.

Dentro de este marco, el presente trabajo es el resultado aportado por la finalización de la primera fase del proyecto, consistente en el relevamiento y procesamiento de información a partir de la realización de entrevistas a informantes claves y grupos focales, conformados por los dirigentes políticos de las diferentes zonas de la provincia.

Se realizaron con tal motivo reuniones con las autoridades de los distintos municipios y comunas, a quienes se les informó sobre el proyecto y la importancia de su colaboración. De esta manera, y en un trabajo conjunto, se lograron definir las fortalezas y debilidades que los dirigentes observan en el Régimen Municipal vigente.

Luego se elaboró un cuestionario con el objetivo de indagar las opiniones de las autoridades municipales y comunales, para saber cuáles serían para ellos las funciones más importantes para la sociedad y qué sectores se deberían hacerse cargo (público, privado o mixto), así como cuáles son sus opiniones acerca de la cooperación horizontal y la participación social en la gestión. Concluida la presentación del relevamiento de los datos se efectúa el análisis de los mismos, del cual surgen una serie de problemas puntuales que afectan a los municipios en cuestión. De entre los problemas advertidos se desarrollan los referentes a las competencias territoriales de los municipios y a los parámetros de distribución de la coparticipación impositiva. Frente a ambos problemas se elaboran las respectivas propuestas de modificación con el objetivo de lograr una superación efectiva de los mismos.

PALABRAS CLAVE

REGIMEN MUNICIPAL - ADMINISTRACION PÚBLICA - GOBIERNO DE CORDOBA

ABSTRACT

The Center of Investigation and Improvement in Public Administration, of the Administration Sciences Institute of the Catholic University of Córdoba is carrying out an study about the Municipal Regime in the Province of Córdoba. The aim is making proposals which could provide solutions to the problems that the municipalities and comunas of the region have to face.

In this frame, the present work is the result of the conclusion of the first phase of the project, which consists of the study and processing of the information coming from the interviews made to key informants and focal groups, formed by political leaders from the different regions of the province.

For this reason, there were meetings with the authorities of the different municipalities and comunas, who were informed about the project and the importance of their contribution. In this way, through a shared work, the strong and weak points the leaders see in the present Municipal Regime could be defined.

Then, a questionnaire to find out the municipal and comunal authorities' opinions was elaborated in order to know which functions they consider as the most important for society, which sectors (public, private, mixed) should be in charge of them, and also to know their opinions about horizontal cooperation and social participation in management.

Once the presentation of the data study is finished, the analysis is made. Here, a series of punctual problems that affect the municipalities appear. Among them, the ones studied are those referred to municipal territorial competence and to distribution parameters of tax coparticipation. Faced with both problems, the proposals of change are elaborated with the objective of overcoming them in an effective way.

KEY WORDS

MUNICIPAL REGIME - PUBLIC ADMINISTRATION - GOVERNMENT OF CORDOBA

¹ Director del Centro de Investigación y Perfeccionamiento en Administración Pública - ICDA - Universidad Católica de Córdoba. Obispo Trejo 323 - X5000YGG - Córdoba, República Argentina (cipeap@uccor.edu.ar)

² Licenciado en Ciencia Política, Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, CIPEAP - ICDA - Universidad Católica de Córdoba. Obispo Trejo 323 - X5000YGG - Córdoba, República Argentina (cipeap@uccor.edu.ar)



I.- INTRODUCCIÓN

Desde diversos sectores del gobierno, especialmente aquellos vinculados directamente con los municipios, y desde los mismos gobiernos municipales, se ha insistido reiteradamente sobre deficiencias observadas en el funcionamiento de las municipalidades y comunas de la provincia de Córdoba, que producen situaciones de desfinanciamiento, alto grado de endeudamiento y poca capacidad de acción respecto de ciertas cuestiones que deberían estar bajo el control de los gobiernos municipales.

Uno de los temas que se menciona insistentemente, y sobre el que se han ensayado incluso algunas propuestas, es el elevado número de municipios y comunas instituidas en la provincia y, consecuentemente, la gran cantidad de municipios de muy escasos habitantes.

En el año 1999, en forma coincidente con el acceso al poder del actual gobierno provincial, se comenzó a elaborar una importante propuesta de reforma tendiente a regionalizar el territorio de la provincia, propiciando la constitución de estructuras asociativas solidarias -Entes intercomunales- destinadas a la atención de algunas funciones municipales que pudieran exceder la capacidad individual de los municipios. Según trabajos realizados desde ese momento, y que concluyeron en la Ley 8864, las principales funciones a centralizar en los entes serían la recaudación de tributos y el manejo integrado de los residuos sólidos (consultar el Acuerdo Económico Financiero y Fiscal suscripto entre la provincia de y los Municipios y Comunas así como el Proyecto de Asistencia Técnica para la reforma Municipal del IERAL de la Fundación Mediterránea de abril del 2001).

Resultado llamativo, sin embargo, que este proyecto, orientado por los principios de asociativismo municipal, respecto de los cuales existe pleno consenso, y que tuvo el acuerdo político necesario para transformarse en ley, no haya alcanzado una expresión práctica mínimamente aceptable, es decir, la formación efectiva de los entes intercomunales y la implementación compartida de las funciones que marca la ley.

Los municipios y comunas, aún bajo el imperio de esta ley y

de la amplitud de los estudios realizados, continúan operando en forma aislada, salvo pocos e imperfectos casos, y enfrentándose de modo creciente los problemas señalados al comienzo.

Más allá de las evaluaciones a priori que se pudieran hacer sobre los aciertos y desaciertos de este proyecto, o sobre el modo de conducirlo desde la esfera gubernamental, resulta evidente que se trata de un problema sumamente complejo, en el que juegan muchos factores de diversa índole y al que concurren seguramente cuestiones estructurales que es necesario conocer y resolver.

Creemos, por lo tanto, que es necesario abordar la problemática municipal de la provincia a partir de una base de conocimiento muy amplia y profunda sobre los diversos elementos que constituyen la realidad, incluyendo tanto los aspectos que podríamos llamar objetivos marcos legales, situación poblacional, parámetros económicos, condiciones geográficas, etc- como aquellos que se ubican en el plano subjetivo de los propios actores políticos.

Para abordar esas cuestiones nos ha parecido pertinente desarrollar una tarea de investigación específica desde el Instituto de Ciencias de la Administración de Universidad Católica de Córdoba, orientada a "problematizar" las bases mismas del sistema municipal provincial, poniendo como foco de cuestionamiento al **Régimen Municipal Provincial** en toda su amplitud e incorporando en el análisis, de manera prioritaria, el punto de vista de los actores, es decir, de los intendentes y presidentes de comuna comprometidos directamente con la problemática.

En esta edición de Cuadernos de Administración Pública presentamos una primera comunicación que contiene información sobre los diferentes puntos de vista que giran en torno a la cuestión, y algunos elementos de análisis que permiten distinguir algunos aspectos del régimen municipal que obstaculizan el normal funcionamiento de las municipalidades y comunas de la provincia.

En próximas ediciones podremos mostrar el modo en que continúa esta tarea de investigación, junto con las conclusiones y propuestas que vayan surgiendo a lo largo de su desarrollo.

PRECISIONES METODOLÓGICAS

La tarea propuesta consiste en el desarrollo de un proceso de Investigación-acción, es decir, un proceso de conocimiento y de formulación de propuestas. Fundamentalmente se trabaja sobre una base metodológica de tipo cualitativa, que contribuya a descubrir, desde la posición de los actores, la naturaleza compleja del problema, y a obtener impresiones reflexivas sobre el mismo. Paralelamente se utilizan algunas técnicas cuantitativas en aquellos casos en que resulte necesario o interesante aportar cantidades concretas que avalen opiniones sobre un mismo punto.

Con este enfoque particular, la investigación se divide básicamente en cuatro líneas de trabajo articuladas:

a) **Un proceso de indagación de tipo subjetiva**, constituida por la realización y análisis de entrevistas y cuestionarios a los actores políticos municipales y comunales sobre diversos aspectos del Régimen Municipal que puedan constituir obstáculos o facilidades para el desarrollo de la gestión municipal.

b) **Un proceso de indagación de tipo objetivo**,

constituido por la recolección y análisis de normas legales y proyectos así como de datos económicos y demográficos que formen parte de la configuración general del Régimen Municipal.

c) **Un proceso de configuración de problemas** que permita identificar técnicamente, sobre la base de las dos instancias precedentes, cuestiones claves a ser resueltas.

d) Por último, **un proceso de formulación de propuestas**, trabajando en forma conjunta con los actores, que permita encontrar alternativas para potenciar los aspectos positivos del Régimen Municipal y corregir los negativos.

Actualmente se encuentra concluido en trabajo relativo al punto a), se registran avances más o menos importantes en los restantes puntos.

DESARROLLO DE LA INVESTIGACION

I. ENTREVISTAS A GRUPOS FOCALES E INFORMANTES CLAVES

Con el objetivo de averiguar las fortalezas y debilidades del régimen municipal y comunal de la Provincia de Córdoba se entrevistó a las autoridades de los Municipios y Comunas para conocer sus opiniones al respecto.

En una primera instancia, para realizar una aproximación a la problemática y definir así las estrategias a seguir con el resto de las localidades, se realizó una reunión con un grupo de intendentes seleccionados como una muestra representativa de los diversos municipios de la provincia.³

A partir de esta primera reunión, se resolvió dividir el proceso indagatorio en cuatro grupos de municipios, correspondientes a la regiones Norte, Oeste, Centro y Centro Este, para ser entrevistados en cuatro reuniones sucesivas.

Región Norte: se realizó con la participación de las autoridades municipales de Deán Funes y Quilino (Ischilín), Sebastián El Cano (Río Seco), San Francisco del Chañar (Sobremonte), Cañada de Luque, Sinsacate y Villa del Totoral (Totoral) y San José de la Dormida (Tulumba), y las autoridades comunales de Villa Gutiérrez (Ischilín), Eufasio Loza, Gutemberg, Los Hoyos y Rayo Cortado (Río Seco), Caminiaga (Sobremonte) y Churqui Cañada (Tulumba).

Región Oeste: participaron las autoridades municipales de Mina Clavero y San Pedro (San Alberto), San José, Villa de las Rosas y Villa Dolores (San Javier), y las autoridades comunales de Las Calles y Las Rabonas (San Alberto) y Las Tapias (San Javier).

Región Centro: se realizó con la participación de las autoridades municipales de San Agustín y Villa General Belgrano (Calamuchita), Agua de Oro, Estación Juárez Celman, La Calera, Malvinas Argentinas, Mendiolaza, Río Ceballos, Salsipuedes, Unquillo y Villa Allende (Colón), Huerta Grande (Punilla), Malagueño (Santa María) y James Craick (Tercero Arriba), y las autoridades comunales de San Antonio de Arredondo (Punilla),

Anisacate y Villa Los Aromos (Santa María).

Región Centro Este: participaron las autoridades municipales de Río Primero y Santa Rosa de Río Primero (Río Primero), Calchín Oeste, Luque y Oncativo (Río Segundo), La Tordilla, Las Varillas, Morteros y Sacanta (San Justo).

También se realizaron entrevistas con grupos focales integrados por intendentes de municipios de cinco a veinte mil habitantes, con la participación de las autoridades municipales de Santa Rosa de Calamuchita (Calamuchita), Villa Huidobro (General Roca), Camilo Aldao y Cruz Alta (Marcos Juárez), La Falda (Punilla), Alcira (Río Cuarto), Monte Cristo (Río Primero), Pilar (Río Segundo), Villa Cura Brochero (San Alberto), Balnearia y Brinkmann (San Justo) y Hernando (Tercero Arriba).

Por otra parte, y junto con las entrevistas a grupos focales, se hicieron entrevistas a informantes claves de la región Sur con autoridades municipales de Los Cisnes, General Deheza y La Carlota (Departamento Juárez Celman), y de la región Sur Este con autoridades municipales de Cintra y Noetinger (Departamento Unión) y Marcos Juárez (Departamento Marcos Juárez).

De este modo, se logró integrar un conjunto importante de municipios y comunas con diversidad política, amplio espectro demográfico y particularismo regional.

En cada uno de estas entrevistas las autoridades municipales o comunales participantes señalaron las fortalezas y debilidades que cada una observaba en el régimen municipal de la Provincia de Córdoba, siendo un interesante aspecto para destacar la coincidencia, sin diferencias políticas, geográficas ni demográficas entre las diversas opiniones.

Procesando los resultados de este proceso, como una síntesis de las discusiones y puntos de vista de los actores entrevistados, se ha podido construir el siguiente esquema de fortalezas y debilidades.

³ Participaron los intendentes de las ciudades de Laguna Larga, Malagueño, Oncativo, Portefaña, Quilino, Salsipuedes, San Francisco del Chañar, Villa Allende y Villa General Belgrano.

Fortalezas del Régimen Municipal vigente

La autonomía: Es percibida como *la principal fortaleza* del régimen municipal de la Provincia de Córdoba. Así, son consideradas fortalezas que dependen de ella las atribuciones de:

- Crear y percibir impuestos municipales.
- Confeccionar presupuestos.
- Constituir organismos intermunicipales o intercomunales.
- Participar en la elaboración y ejecución de planes de desarrollo local y regional.

La cantidad de Municipios y Comunas: Es evaluada como una fortaleza del régimen municipal de la cual se derivaría la ventaja de *la contención social de los sectores más desprotegidos en toda la geografía provincial.*

La inmediatez: Es concebida como la cercanía o proximidad entre representantes y vecinos de los Municipios o Comunas y, por lo tanto, apreciada como una fortaleza, sobre todo en los Municipios pequeños y medianos más que en las Ciudades.

De allí derivaría *la capacidad para resolver con rapidez, celeridad y agilidad las necesidades y problemas de la sociedad local.* Como así también mayores posibilidades de *participación ciudadana y de control social del gasto*, en general, y del gasto político, particularmente.

La descentralización de obras o servicios: Es valorada como una fortaleza si se realiza *junto con recursos económicos suficientes* de la Provincia a los Municipios o Comunas, ya que se supone que la descentralización facilita *la eficiencia en la inversión de los recursos económicos.*

En particular, las autoridades municipales y comunales califican como fortaleza *la administración a cargo de los Municipios o Comunas de planes y programas de asistencia social, de construcción de viviendas y de servicios de agua y saneamiento.* Al mismo tiempo, juzgan como fortaleza *la atención primaria de la salud a cargo de los Municipios o Comunas.*

La regulación normativa de la coparticipación provincial: Es estimada como una fortaleza la regulación del régimen de coparticipación de impuestos *mediante una ley provincial específica.* De esa manera, se favorece *la objetividad en la distribución de los fondos* correspondientes a los Municipios o Comunas y se impide la arbitrariedad de los gobernantes de turno.

La cláusula de gobernabilidad: Es ponderada como una fortaleza *la llamada "cláusula de gobernabilidad"* que asegura al partido más votado la mayoría de las bancas en el Concejo Deliberante. Esta fortaleza ha sido destacada por las Ciudades participantes más que por los Municipios pequeños y medianos.

Debilidades del Régimen Municipal vigente

La insuficiencia de recursos económicos: Es considerada como *la principal debilidad del régimen municipal de la Provincia de Córdoba y, a la vez, como causa de otras debilidades.*

Esta insuficiencia provendría de una serie de factores. Entre ellos, *la baja participación de los Municipios en el gasto público total* (menos del 10 %) en comparación con las funciones que desarrollan, a la que se suman *las fallas de gestión de cobro de impuestos o tasas*, sobre todo de los pequeños y medianos Municipios y las Comunas, así como *las deficiencias de los catastros municipales y la desarticulación con el catastro provincial.* En el norte y el oeste provincial también se advierte como una debilidad la carencia de títulos urbanos y rurales de propiedad.

Aspectos de la forma de gobierno en uso: En general, las autoridades de los Municipios pequeños señalan *la cantidad y la dieta de los Concejales* como una debilidad.

Las autoridades de los Municipios medianos y grandes, por otra parte, indican como una debilidad *la descompensación entre atribuciones y responsabilidades de los Concejales.* Concretamente, consideran como debilidades, por una parte, que los Concejos Deliberantes tengan atribuciones de control que corresponderían a los Tribunales de Cuentas y, por otra, no tengan responsabilidades de gobierno como los Intendentes. También se plantea como debilidad *el régimen que regula la responsabilidad política de los Intendentes.*

Las Comunas han planteado como debilidad que no puedan cobrar el Tesorero y los Secretarios.

Las zonas no sujetas a la competencia ni al poder de policía de Municipios o Comunas: Es calificada como una debilidad la subsistencia de zonas de territorio provincial no sujetas a la competencia territorial ni al poder de policía de Municipios o Comunas. Esta debilidad causa otros problemas como la imposibilidad de ejercer controles (salubridad, higiene y moral pública) o de cobrar impuestos o tasas.

La debilidad apunta, por una parte, *la falta de delegación del poder de policía de la Provincia a los Municipios o Comunas* (mediante convenios) y, por otra, *la indefinición de los radios municipales o comunales* (mediante acuerdos entre Municipios o Comunas y aprobación legislativa).

El desfinanciamiento de la descentralización provincial: Es considerada como una debilidad *la falta de recursos económicos suficientes a los fines del financiamiento de la descentralización provincial*, sobre todo de la transferencia de los servicios de atención primaria de la salud de la Provincia a los Municipios y Comunas.

Los parámetros de distribución de la coparticipación de

impuestos: Es evaluada como una debilidad *la ausencia de parámetros de distribución basados en criterios de eficiencia de gestión* junto con los principios de proporcionalidad y solidaridad existentes.

También se aprecia como una debilidad *la desinformación de los montos de distribución sobre los que se aplican los índices correspondientes*.

Las Comunas valoran como una debilidad la disparidad de criterios de distribución de fondos respecto a los Municipios pequeños, sobre todo considerando que hay más de 100 con menos de dos mil habitantes (límite que separa a los Municipios y a las Comunas según la Constitución Provincial) y que, sin embargo,

coparticipan como Municipios.

La ausencia de controles: Es estimada como una debilidad *la ausencia de controles que impidan u obstaculicen el déficit y el endeudamiento* más allá de las posibilidades de pago.

También se pondera como una debilidad *la ausencia de controles que faciliten el juicio de responsabilidad de las autoridades* como serían las auditorías obligatorias después de cada gestión de gobierno.

Los estatutos y escalafones de personal: Son juzgadas

como una debilidad *las normas jurídicas que regulan las relaciones laborales en el sector público municipal* y que aseguran *la estabilidad del empleado público*.

La debilidad emanaría de *la falta de una legislación provincial que regule un marco normativo al que los Municipios y Comunas puedan adherir*.

La carencia de organismos intermunicipales o intercomunales: Es observada como debilidad *la carencia de organismos intermunicipales o intercomunales que se ocupen de obras o servicios específicos*, independientemente de la cobranza de impuestos.

A esta debilidad se sumaría *la falta de una legislación provincial que regule un marco normativo para la constitución de los organismos*.

La inexistencia de organismos regionales: Es advertida como debilidad *la inexistencia de organismos regionales, con participación de representantes de la Provincia y de los Municipios y Comunas de cada región, que se ocupe de la elaboración y ejecución de planes y programas de desarrollo regional, económico y social*.

A esta debilidad se sumaría *la falta de una legislación provincial de regionalización*.

CUADRO RESUMEN DE LAS FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL RÉGIMEN MUNICIPAL DE CÓRDOBA

RÉGIMEN MUNICIPAL DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA	
FORTALEZAS	DEBILIDADES
• La autonomía.	• La insuficiencia de recursos económicos.
• La cantidad de Municipios y Comunas.	• Aspectos de la forma de gobierno.
• La inmediatez.	• Las zonas no sujetas a la competencia ni al poder de policía.
• La descentralización de obras o servicios.	• El desfinanciamiento de la descentralización provincial.
• La regulación normativa de la coparticipación de impuestos.	• Parámetros de distribución de la coparticipación de impuestos.
• La cláusula de gobernabilidad.	• La ausencia de controles.
	• Los estatutos y escalafones de personal.
	• La carencia de organismos intermunicipales o intercomunales.
	• La inexistencia de organismos regionales.

Fuente: Entrevistas a grupos focales y a informantes claves.

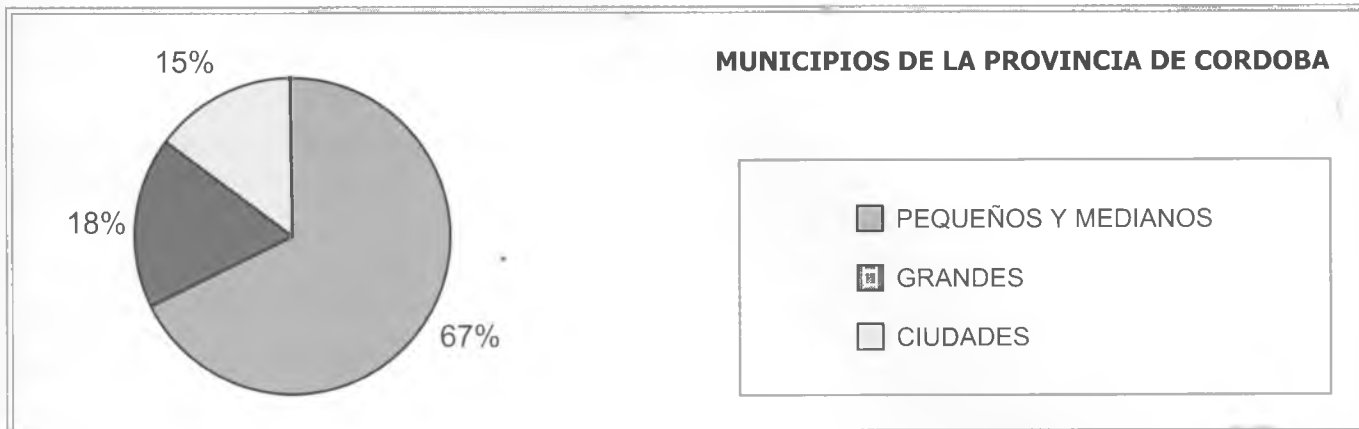
II. CUESTIONARIO

Este cuestionario, planteado a modo de encuesta, fue realizado sobre la base de una *muestra estratificada proporcional intencionada*, con el objetivo de indagar las opiniones de las autoridades municipales y comunales en relación con la importancia de las funciones para la sociedad, los sectores que deberían estar a cargo, la cooperación horizontal y la participación social en la gestión.

Los estratos de la muestra han sido tres: municipios de

menos de cinco mil habitantes (clasificados como pequeños y medianos), municipios de más de cinco mil y menos de 10 mil habitantes (clasificados como grandes) y municipios de más de 10 mil habitantes (clasificados como ciudades), según datos del censo provincial del año 1996.

En el universo de los 248 Municipios de la Provincia de Córdoba, 167 son pequeños y medianos (67 %), 44 son grandes (18 %) y 37 son Ciudades (15 %).



Por consiguiente, la muestra (estratificada proporcional) de 25 municipios (sobre la base de los 50 participantes de las entrevistas) se ha compuesto así:

Dieciséis municipios pequeños y medianos:

- Los Cisnes (Juárez Celman, 592 habitantes)
- Calchín Oeste (Río Segundo, 866 habitantes)
- La Tordilla (San Justo, 1.132 habitantes)
- Cintra (Unión, 1.183 habitantes)
- San José (San Javier, 1.493 habitantes)
- Villa de las Rosas (San Javier, 1.855 habitantes)
- San Francisco del Chañar (Sobremonte, 1843 hab.)
- Sebastián El Cano (Río Seco, 1912 habitantes)
- Agua de Oro (Colón, 1.427 habitantes)
- San Agustín (Calamuchita, 2.459 habitantes)
- San José de la Dormida (Tulumba, 2.275 habitantes)
- Mendiolaza (Colón, 2.390 habitantes)
- San Pedro (San Alberto, 3.742 habitantes)
- James Craick (Tercero Arriba, 4.478 habitantes)
- Quilino (Ischilín, 4.532 habitantes)
- Villa General Belgrano (Calamuchita, 4.950 hab.)

Cinco municipios grandes:

- Luque (Río Segundo, 5.018 habitantes)
- Huerta Grande (Punilla, 5.101 habitantes)
- Salsipuedes (Colón, 5.771 habitantes)
- Río Primero (Río Primero, 5.526 habitantes)
- Mina Clavero (San Javier, 6.142 habitantes).

Cuatro municipios Ciudades:

- Morteros (San Justo, 14.343 habitantes)
- Villa Allende (Colón, 19.830 habitantes)
- La Calera (Colón, 20.124 habitantes)
- Villa Dolores (San Javier, 28.220 habitantes).

De esta manera, la muestra ha garantizado la diversidad tanto de regiones (16 Departamentos) como de partidos políticos.

A. Escala de funciones según importancia para la sociedad

A.1. Procesamiento de la información

A los fines de establecer una escala de funciones según importancia para la sociedad, se presentaron 19 funciones con tres opciones: grande, mediana o pequeña.

Luego, y a los fines del procesamiento de la información, se realizaron los siguientes pasos:

1. Adjudicando tres puntos a las funciones de gran importancia, dos puntos a las funciones de mediana importancia y un punto a las funciones de pequeña importancia, se sumaron los puntos sobre cada función y cada estrato así como el total.
2. Sobre esa base, se ordenaron las funciones de mayor a menor importancia de cada estrato y del total.
3. A partir de las puntuaciones máximas y mínimas posibles de cada estrato y del total, se definieron los tres niveles de importancia.

A.2. Análisis de la información

En primer término, se observa que, según los Intendentes, *todas las funciones enumeradas son de importancia grande o mediana para la sociedad.*

En segundo término, *se puede definir la siguiente escala de funciones según importancia para la sociedad:*

Funciones de gran importancia:

1. Prestar servicios de salud primaria.
2. Prestar servicios de higiene urbana.
3. Promover la economía local.
4. Prestar asistencia social directa - Mantener servicios de educación.
5. Realizar obras de infraestructura.

6. Preservar el medio ambiente - Mantener servicios de seguridad.
7. Dirigir al personal municipal.

Funciones de mediana importancia:

1. Controlar alimentos.
2. Percibir tributos Prestar servicios de tránsito.
3. Construir calles o plazas - Fomentar la cultura - Conservar el patrimonio.
4. Regular planes urbanísticos.
5. Atender cementerios.
6. Aplicar el régimen de faltas.
7. Prestar servicios de transporte.

En tercer término, *como particularidades, se observa que:*

Las funciones de promover la economía local, mantener servicios de educación y seguridad, que para la generalidad de los Municipios son de gran importancia, para los Municipios Ciudades son de importancia mediana.

La función de prestar asistencia social directa y dirigir al personal municipal, que para la generalidad de los Municipios son de gran importancia, para los Municipios grandes son de importancia mediana.

Las funciones de percibir tributos y conservar el patrimonio, que para la generalidad de los Municipios son de mediana importancia, para los Municipios Ciudades son de gran importancia.

La función de regular planes urbanísticos, que para la generalidad de los Municipios es de mediana importancia, para los Municipios grandes es de gran importancia.

B. Sectores que deberían estar a cargo de las funciones

B.1. Procesamiento de la información

A los fines de conocer los sectores que deberían estar a cargo de las funciones enumeradas, se presentaron 19 funciones con tres opciones: sector público, sector privado, formas indistintas (sector público o privado) o combinadas (sector público y privado). A su vez, dentro del sector público se consideraron cuatro opciones: Municipalidades, organismos intermunicipales, Provincia o formas combinadas (Municipalidades, organismos intermunicipales y Provincia).

Luego, y a los fines del procesamiento de la información, se realizaron los siguientes pasos:

1. Se sumaron las opiniones sobre cada función y cada estrato así como el total.
2. Se calcularon los porcentajes correspondientes.
3. Se ordenaron las funciones con predominio del sector público municipal. Luego, las funciones con predominio del sector

público (Municipalidades, organismos intermunicipales, Provincia o combinados). Finalmente, las funciones con predominio de formas indistintas o combinadas y las funciones con predominio del sector privado.

B.2. Análisis de la información

En primer término, se observa que *la mayoría de los Intendentes opina que las siguientes funciones deben estar a cargo de las Municipalidades (sector público municipal):*

1. *Prestar servicios de atención primaria:* 95 %. El 5 % restante considera que corresponde a organismos intermunicipales.

2. *Dirigir al personal municipal:* 90 %. El 10 % restante considera que corresponde al sector público o privado (5 %) o a ambos (5 %).

3. *Prestar asistencia social directa:* 85 %. El 15 % restante considera que corresponde al sector público o privado (5 %) o a ambos (10 %).

4. *Construir calles o plazas:* 74 %. El 21 % considera que corresponde al sector privado y el 5 % al sector público o privado.

5. *Percibir tributos:* 63 %. El 37 % restante considera que corresponde al sector público y privado.

6. *Atender cementerios - Conservar el patrimonio:* 58 %. En el caso de la atención de los cementerios, el 32 % considera que corresponde al sector privado y el 10 % al sector público o privado. En el caso de la conservación del patrimonio, el 16 % considera que corresponde a organismos intermunicipales, el 16 % al sector público o privado y el 10 % a ambos.

7. *Regular planes urbanísticos:* 53 %. El 16 % considera que corresponde a organismos intermunicipales, el 16 % a Municipalidades y organismos intermunicipales, el 10 % al sector privado y el 5 % al sector público o privado.

Por otra parte, *la mayoría de los Intendentes opina que las siguientes funciones deben estar a cargo del sector público (Municipalidades, organismos intermunicipales, Provincia o combinado):*

1. *Control de alimentos:* 85 %. Un 48 % opina que el control de alimentos corresponde al sector público municipal, un 21 % a organismos intermunicipales y un 16 % a Municipalidades y organismos intermunicipales. El 5 % considera que corresponde al sector privado y el 10 % al sector público y privado.

2. *Mantenimiento de los servicios de seguridad:* 80 %. Un 27 % opina que el mantenimiento de los servicios de seguridad corresponde al sector público municipal, un 37 % a la Provincia y un 16 % a Municipalidades y Provincia. El 10 % considera que corresponde al sector privado, el 5 % al sector público y privado y el 5 % a ambos.

3. *Preservación del medio ambiente - Mantenimiento de los servicios de educación:* 74 %. En el caso de la preservación del medio ambiente, un 43 % opina que corresponde al sector público municipal, un 10 % a organismos intermunicipales, un 5 % a la Provincia y un 16 % a Municipalidades, organismos intermunicipales y Provincia. El 10 % considera que corresponde al

sector privado y el 16 % al sector público y privado. En el caso del mantenimiento de los servicios de educación, un 26 % opina que el mantenimiento de los servicios de educación corresponde al sector público municipal, un 32 % a la Provincia y un 16 % a Municipalidades y Provincia. El 5 % considera que corresponde al sector privado, el 16 % al sector público o privado y el 5 % a ambos.

4. *Aplicación del régimen de faltas:* 69 %. Un 27 % opina que la aplicación del régimen de faltas corresponde al sector público municipal, un 37 % a organismos intermunicipales y un 5 % a Municipalidades y organismos intermunicipales. El 26 % considera que corresponde al sector privado y el 5 % al sector público o privado.

5. *Fomento de la cultura:* 68 %. Un 42 % opina que el fomento de la cultura corresponde al sector público municipal, un 10 % a organismos intermunicipales y un 16 % a Municipalidades y organismos intermunicipales. El 16 % considera que corresponde al sector público o privado y el 16 % a ambos.

6. *Servicios de higiene urbana:* 58 %. Un 48 % opina que la prestación de los servicios de higiene urbana corresponde al sector público municipal, un 5 % a organismos intermunicipales y un 5 % a Municipalidades y organismos intermunicipales. El 16 % considera que corresponde al sector privado, el 10 % al sector público o privado y el 16 % a ambos.

7. *Servicios de tránsito:* 52 %. Un 26 % opina que la

prestación de los servicios de tránsito corresponde al sector público municipal, un 16 % a organismos intermunicipales y un 10 % a Municipalidades y organismos intermunicipales. El 32 % considera que corresponde al sector privado y el 16 % al sector público y privado.

La promoción de la economía local y la realización de obras de infraestructura son las funciones donde el sector público pierde el predominio a favor de formas indistintas o combinadas.

En el caso de la promoción de la economía local, un 16 % opina que corresponde al sector público municipal, un 5 % a organismos intermunicipales y un 5 % a Municipalidades y organismos intermunicipales (26 % para el sector público). El 5 % considera que corresponde al sector público o privado (indistinto) y el 69 % a ambos (combinado).

En el caso de la realización de obras de infraestructura, un 27 % opina que corresponde al sector público municipal y un 5 % a organismos intermunicipales (un 32 % para el sector público). El 16 % considera que corresponde al sector privado, el 26 % al sector público o privado (indistinto) y el 26 % a ambos (combinado).

La prestación de los servicios de transporte es la función donde el sector público pierde el predominio a favor del sector privado. El 84 % considera que corresponde al sector privado y el 16 % al sector público o privado indistintamente.

Conclusiones en relación con las funciones y sectores

Como conclusión en relación con las funciones enumeradas, se presenta el siguiente cuadro *Escala de funciones enumeradas Sectores a cargo.*

ESCALA DE FUNCIONES ENUMERADAS - SECTORES A CARGO

ESCALA DE FUNCIONES SEGÚN IMPORTANCIA PARA LA SOCIEDAD	SECTORES A CARGO QUE DEBERÍAN ESTAR A CARGO
Prestación de servicios de salud primaria	Municipalidades
Prestación de servicios de higiene urbana	Sector público (municipal - intermunicipal)
<i>Promoción de la economía local</i>	<i>Sector público - sector privado</i>
Prestación de asistencia social directa	Municipalidades
Mantenimiento de servicios de educación	Sector público (Provincia - Municipalidades)
<i>Realización de obras de infraestructura</i>	<i>Sector público - sector privado</i>
Preservación del medio ambiente	Sector público (municipal - intermunicipal - Provincia)
Mantenimiento de servicios de seguridad	Sector público (Provincia - Municipalidades)
Dirección del personal municipal	Municipalidades
Control de alimentos	Sector público (municipal - intermunicipal)
Percepción de tributos	Municipalidades
Prestación de servicios de tránsito	Sector público (municipal - intermunicipal)
Construcción de calles o plazas	Municipalidades
Fomento de la cultura	Sector público (municipal - intermunicipal)
Conservación del patrimonio	Municipalidades
Regulación de planes urbanísticos	Municipalidades
Atención de cementerios	Municipalidades
Aplicación del régimen de faltas	Sector público (intermunicipal - municipal)
<i>Prestación de servicios de transporte</i>	<i>Sector privado</i>

Fuente: Encuesta (cuestionario).

Se puede decir que de las nueve funciones consideradas de gran importancia para la sociedad, siete deberían estar a cargo del sector público y tan sólo dos a cargo del sector público y del sector privado de forma indistinta o combinada: la promoción de la economía local (3°) y la realización de obras de infraestructura (6°).

Dentro del sector público, se observa un predominio del sector público municipal en tres funciones: los servicios de salud primaria (1°), la asistencia social directa (4°) y la dirección del personal municipal (9°).

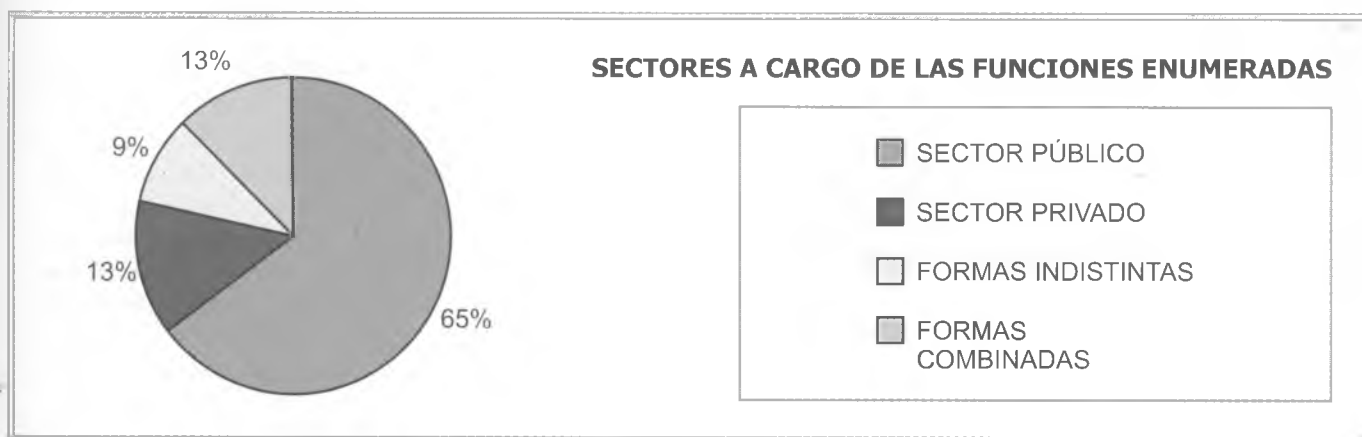
Asimismo se advierte una preeminencia de las Municipalidades con los organismos intermunicipales en los

servicios de higiene urbana (2°).

También se observa una primacía de la combinación Provincia - Municipalidades en dos funciones: el mantenimiento de los servicios de educación (5°) y de seguridad (8°).

Finalmente, se advierte una preponderancia de las Municipales con los organismos intermunicipales y la Provincia en la preservación del medio ambiente (7°).

Consideradas las 19 funciones conjuntamente, se observa claramente la supremacía del sector público (65 %) sobre el sector privado (13%) y las formas indistintas (9%) o combinadas (13 %).



C. Cooperación horizontal

En cuanto a la cooperación horizontal, el 74 % de los Municipios ha participado de organismos intermunicipales.

De ese 74 %, la experiencia ha sido positiva para el 57 %, intrascendente para el 29 % y negativa para el 14 %.

Del 26 % de los Municipios que no ha participado de organismos intermunicipales, el 100 % considera que la experiencia sería beneficiosa.

Llama la atención que las experiencias positivas se relacionan con organismos para la ejecución de obras o la prestación de servicios específicos.

Los Municipios pequeños y medianos son los más participativos (80 %). Luego, los Municipios Ciudades (75 %) y,

finalmente, los Municipios grandes (60 %).

D. Participación social en la gestión

El 89 % de los Intendentes afirma que las organizaciones intermedias de la sociedad local participan de la gestión municipal. El 11 % opta por la respuesta negativa pero considerando que la participación social sería beneficiosa.

Ahora bien, de ese 89 %, sólo el 29 % de los casos reconoce formas institucionalizadas de participación (Consejos Consultivos, Comisiones vecinales u otras). El 71 % de los casos reconoce formas no institucionalizadas de participación. La falta de institucionalización de las formas participativas se observa en el 75 % de los Municipios pequeños y medianos y de los Municipios Ciudades y en el 60 % de los Municipios grandes.

III. ANALISIS DE DATOS Y CONSTRUCCION DE PROBLEMAS

Como síntesis de las instancias de investigación cualitativa ya concluidas, se han identificado los siguientes cuatro grandes temas:

1. Los ámbitos de competencia municipal:

- Competencias materiales.

- Competencias territoriales.

2. El tratamiento de los recursos económicos con que cuenta el municipio

- Reordenamiento fiscal.
- Parámetros de distribución de la coparticipación provincial

3. Las formas de gobierno, representación y participación ciudadana
 - Órganos de gobierno, deliberativos y de control.
 - Otros mecanismos de representación y participación.
4. Las relaciones con la provincia, con otros municipios o comunas y con otras entidades
 - Formas de cooperación entre diferentes niveles de gobierno.
 - Asociaciones y organismos regionales.

Los siguientes pasos de la investigación, que se han iniciado en el mes de agosto del año en curso, se analizan detalladamente los cuatro temas propuestos a la luz de las normas legales y de datos económicos y demográficos disponibles. Sobre esa base se identifican y caracterizan los problemas que deben ser resueltos y se formulan las propuestas correspondientes.

Se presenta a continuación un resumen del análisis y propuestas realizado sobre los dos primeros temas señalados, vale decir:

- Las competencias territoriales.
- Los parámetros de distribución de la coparticipación impositiva.

Las Competencias territoriales

De acuerdo con la indagación subjetiva mediante entrevistas, una debilidad del régimen municipal está constituida por la existencia de amplias zonas territoriales respecto de las cuales los municipios no tienen competencias. Debido a ello no se ejerce en ese territorio un adecuado control ni tienen aplicación efectiva las normas provinciales. Se trata del amplio espacio intermunicipal, cuya jurisdicción corresponde a la provincia, y donde los municipios no pueden, precisamente por ello y salvo delegación del poder de policía por convenio expreso, arbitrar mecanismos de control y punitivos, o crear legislación específica.

Sobre este particular La Constitución Provincial (artículo 185, primera parte) determina que:

La competencia territorial comprende la zona a beneficiarse con los servicios municipales.

Por su parte, la ley orgánica municipal 8.102 (artículo 7) dispone que:

El radio de los municipios comprenderá:

- 1) La zona en que se presten total o parcialmente los servicios públicos municipales permanentes.
- 2) La zona aldeaña reservada para las futuras prestaciones de servicios.

Sobre esa base se deben diferenciar dos aspectos de la cuestión:

- La modificación de los radios municipales.
- La delegación del poder de policía a los municipios en la zona ubicada fuera de la jurisdicción municipal.

En cuanto a la primera cuestión señalada (la modificación de los radios), el artículo 185 (segunda parte) de la Constitución provincial determina:

La legislatura establece el procedimiento para la fijación de límites; éstos no pueden exceder los correspondientes al Departamento respectivo.

Según el artículo 4 (primera parte) de la Ley Orgánica Municipal 8.102 (de 1991):

La modificación de radios se hará por ley. A tal fin los Municipios fijarán sus respectivos radios, pudiendo solicitarlo al Poder Ejecutivo de la Provincia cuando carecieren de los medios técnicos para ello. Una vez fijado, y previo informe de las oficinas técnicas, el Poder Ejecutivo le remitirá al Poder Legislativo el correspondiente proyecto de ley en un plazo que no exceda los noventa (90) días a contarse desde que reciba la comunicación o el pedido del Municipio.

Mientras tanto, según los artículos 232, 233 y 235 de la ley orgánica municipal (disposiciones transitorias):

Los Municipios conservan el radio fijado en cumplimiento del artículo 4 incisos a) y b) de la ley 3.373 modificada por la ley 5.286.

Hasta tanto se definan los límites departamentales los Municipios cuyo asentamiento ocupe territorio de más de un Departamento mantendrán sus límites actuales.

El Poder Ejecutivo Provincial confeccionará, en un plazo no mayor de cinco (5) años los mapas de los radios municipales previstos en esta ley.

Cabe señalar que los incisos a) y b) del artículo 4 de la ley 3373 modificada por la ley 5286 disponían:

- a) La zona beneficiada por los servicios municipales de carácter permanente.
- b) La zona que las respectivas Municipalidades, previendo el ensanche de la ciudad, destinasen para ampliación de los servicios municipales. (Esta zona no podría exceder en superficie la quinta parte de la comprendida en el inciso a).

Con respecto a la segunda cuestión planteada (la delegación del poder de policía) el artículo 185 (tercera parte) de la

Constitución provincial determina:

Por ley el Gobierno Provincial delega a los Municipios el ejercicio de su poder de policía, en materia de competencia municipal en las zonas no sujetas a su jurisdicción territorial.

Según el artículo 8 de la Ley Orgánica Municipal 8.102:

Podrá delegarse en los Municipios el ejercicio del poder de policía en las materias de su competencia, dentro del territorio que se extienda hasta colindar con igual zona de los otros Municipios y los radios de las Comunas próximas hasta que ello sea posible por todos los rumbos. La delegación se hará mediante convenio ratificado por ordenanza y ley provincial.

Mientras tanto, según el artículo 234 de la ley orgánica municipal:

Hasta que se celebren los convenios a los que se refiere el artículo 8° de la presente ley, las Municipalidades que ejerzan el poder de policía en materia de su competencia fuera de su radio, continuarán haciéndolo dentro del territorio determinado por aplicación del artículo 4 inciso c) de la ley 3.373 modificado por la ley 5.286.

Cabe señalar que el inciso c) del artículo 4 de la ley 3373 modificada por la ley 5286 disponía que el radio de los municipios de la Provincia también comprendería *"la zona que se extiende hasta colindar con igual zona de los municipios próximos hasta donde ello sea posible por todos los rumbos, y al efecto del ejercicio del poder de policía municipal en lo referente a moralidad, costumbre, higiene y salubridad, seguridad edilicia y demás materias de su competencia"*. Ésta es, pues, la comúnmente llamada "zona c".

Vale advertir que, al tiempo de sanción de la ley 8102, no todos los Municipios ejercían el poder de policía en materia de su competencia fuera de su radio y, por lo tanto, no fueron alcanzados por la disposición transitoria del artículo 234. Esto provoca una heterogeneidad de situaciones que aparece como irracional.

Analizadas detalladamente estas normas legales y la situación real existente, se puede concluir en que el problema es la falta de controles municipales sobre amplias zonas del territorio provincial. Sobre esa base, dicho problema puede obedecer a una de dos causas que se relacionan con los dos aspectos señalados, es decir:

- 1) El sistema de definición de los radios municipales.
- 2) La falta de concreción de los convenios de delegación previstos en el artículo 8 de la ley 8102 más la insuficiencia de la disposición transitoria del artículo 234.

En el primer supuesto, si la causa del problema fuera el sistema de definición de los radios municipales, la alternativa de solución sería modificar el sistema actual (área de servicios actuales y futuros) por el sistema "de condado, departamento o distrito", lo que resulta discutible desde el punto de vista

constitucional y complejo operativamente, ya que habría que redefinir todos los radios municipales y comunales creando una situación rígida e inflexible para el futuro. En esta alternativa, se debería adoptar un mecanismo de transición para que en el corto plazo se redefiniere todos los radios municipales y comunales.

En el segundo supuesto, si la causa del problema fuera la falta de convenios de delegación del poder de policía, las alternativas de solución serían:

- La delegación por convenio, o sea, individualmente.
- La delegación por ley, es decir, que la Provincia delegue el poder de policía a todos los municipios, estén o no ejerciendo el poder de policía fuera de su radio. En esta alternativa, se deberían contemplar mecanismos que garanticen compensación económica ya que los municipios tendrían más gastos sin la posibilidad de cobrar impuestos o tasas municipales porque las zonas donde se delegaría el poder de policía no serían parte del radio.

Parámetros de la coparticipación provincial

Según los resultados de las entrevistas y reuniones realizadas, "la regulación normativa de la coparticipación provincial" es considerada como una fortaleza de régimen Municipal provincial. Sin embargo, se señalan al mismo tiempo debilidades importantes sobre el mismo rubro, como son las siguientes:

- La ausencia de parámetros de eficiencia de gestión como criterio de distribución de fondos.
- La desinformación de los montos de distribución sobre los que se aplican los índices correspondientes.
- La disparidad de criterios de distribución entre Municipios pequeños y Comunas.

Sobre esa base de opiniones se ha realizado un análisis cuantitativo sobre los elementos que determinan los montos de coparticipación, a saber: los censos de población de los años 1991, 1996 y 2001, la ley 8663 que determina el régimen de coparticipación de impuestos y el decreto del gobierno provincial que fija los índices de coparticipación.

Actualmente la distribución de la coparticipación entre municipios y comunas de la provincia responde al siguiente esquema:

- Porcentaje global transferido a municipios y comunas sobre un volumen integrado por el monto recibido de la coparticipación nacional y los impuestos provinciales: 20%
 - Aporte directo a los municipios: 80,5 %
 - Aporte directo a las comunas: 3,00 %
 - Fondo de financiamiento de la descentralización: 12,00 %
 - Fondo de Inversión Municipal: 3,00 %
 - Fondo de Asistencia Financiera: 1,50 %

Constitución provincial determina:

Por ley el Gobierno Provincial delega a los Municipios el ejercicio de su poder de policía, en materia de competencia municipal en las zonas no sujetas a su jurisdicción territorial.

Según el artículo 8 de la Ley Orgánica Municipal 8.102:

Podrá delegarse en los Municipios el ejercicio del poder de policía en las materias de su competencia, dentro del territorio que se extienda hasta colindar con igual zona de los otros Municipios y los radios de las Comunas próximas hasta que ello sea posible por todos los rumbos. La delegación se hará mediante convenio ratificado por ordenanza y ley provincial.

Mientras tanto, según el artículo 234 de la ley orgánica municipal:

Hasta que se celebren los convenios a los que se refiere el artículo 8° de la presente ley, las Municipalidades que ejerzan el poder de policía en materia de su competencia fuera de su radio, continuarán haciéndolo dentro del territorio determinado por aplicación del artículo 4 inciso c) de la ley 3.373 modificado por la ley 5.286.

Cabe señalar que el inciso c) del artículo 4 de la ley 3373 modificada por la ley 5286 disponía que el radio de los municipios de la Provincia también comprendería "la zona que se extiende hasta colindar con igual zona de los municipios próximos hasta donde ello sea posible por todos los rumbos, y al efecto del ejercicio del poder de policía municipal en lo referente a moralidad, costumbre, higiene y salubridad, seguridad edilicia y demás materias de su competencia". Ésta es, pues, la comúnmente llamada "zona c".

Vale advertir que, al tiempo de sanción de la ley 8102, no todos los Municipios ejercían el poder de policía en materia de su competencia fuera de su radio y, por lo tanto, no fueron alcanzados por la disposición transitoria del artículo 234. Esto provoca una heterogeneidad de situaciones que aparece como irracional.

Analizadas detalladamente estas normas legales y la situación real existente, se puede concluir en que el problema es la falta de controles municipales sobre amplias zonas del territorio provincial. Sobre esa base, dicho problema puede obedecer a una de dos causas que se relacionan con los dos aspectos señalados, es decir:

- 1) El sistema de definición de los radios municipales.
- 2) La falta de concreción de los convenios de delegación previstos en el artículo 8 de la ley 8102 más la insuficiencia de la disposición transitoria del artículo 234.

En el primer supuesto, si la causa del problema fuera el sistema de definición de los radios municipales, la alternativa de solución sería modificar el sistema actual (área de servicios actuales y futuros) por el sistema "de condado, departamento o distrito", lo que resulta discutible desde el punto de vista

constitucional y complejo operativamente, ya que habría que redefinir todos los radios municipales y comunales creando una situación rígida e inflexible para el futuro. En esta alternativa, se debería adoptar un mecanismo de transición para que en el corto plazo se redefinieran todos los radios municipales y comunales.

En el segundo supuesto, si la causa del problema fuera la falta de convenios de delegación del poder de policía, las alternativas de solución serían:

- La delegación por convenio, o sea, individualmente.
- La delegación por ley, es decir, que la Provincia delegue el poder de policía a todos los municipios, estén o no ejerciendo el poder de policía fuera de su radio. En esta alternativa, se deberían contemplar mecanismos que garanticen compensación económica ya que los municipios tendrían más gastos sin la posibilidad de cobrar impuestos o tasas municipales porque las zonas donde se delegaría el poder de policía no serían parte del radio.

Parámetros de la coparticipación provincial

Según los resultados de las entrevistas y reuniones realizadas, "la regulación normativa de la coparticipación provincial" es considerada como una fortaleza de régimen Municipal provincial. Sin embargo, se señalan al mismo tiempo debilidades importantes sobre el mismo rubro, como son las siguientes:

- La ausencia de parámetros de eficiencia de gestión como criterio de distribución de fondos.
- La desinformación de los montos de distribución sobre los que se aplican los índices correspondientes.
- La disparidad de criterios de distribución entre Municipios pequeños y Comunas.

Sobre esa base de opiniones se ha realizado un análisis cuantitativo sobre los elementos que determinan los montos de coparticipación, a saber: los censos de población de los años 1991, 1996 y 2001, la ley 8663 que determina el régimen de coparticipación de impuestos y el decreto del gobierno provincial que fija los índices de coparticipación.

Actualmente la distribución de la coparticipación entre municipios y comunas de la provincia responde al siguiente esquema:

- Porcentaje global transferido a municipios y comunas sobre un volumen integrado por el monto recibido de la coparticipación nacional y los impuestos provinciales: 20%
 - Aporte directo a los municipios: 80,5 %
 - Aporte directo a las comunas: 3,00 %
 - Fondo de financiamiento de la descentralización: 12,00 %
 - Fondo de Inversión Municipal: 3,00 %
 - Fondo de Asistencia Financiera: 1,50 %

- Luego de esta distribución primaria, los porcentajes correspondientes a municipios o comunas se distribuyen en las diferentes poblaciones a partir, básicamente, de dos componentes: uno "proporcional a la cantidad de habitantes" y otro "por partes iguales".

- Municipios (80,50 %):
 - ◆ Proporcional a la cantidad de habitantes: 79%
 - ◆ Por partes iguales: 21%
- Comunas (3,00 %):
 - ◆ Proporcional a la cantidad de habitantes: 50%
 - ◆ Por partes iguales: 50%

En relación con los principios del esquema de distribución de la coparticipación se observan los siguientes problemas:

1. El esquema de distribución no considera ningún principio que tenga en cuenta la eficiencia de la gestión municipal o comunal.

2. No define ningún objetivo estratégico de la coparticipación provincial de impuestos.

3. No guarda relación con las nuevas responsabilidades de los municipios y comunas.

Respecto a las proporciones del esquema de distribución se advierten los problemas que siguen:

1. La distribución primaria entre municipios y comunas obedece a la cantidad de habitantes y no al número de poblaciones.

Del 100% que se reparte entre municipios y comunas (es decir, $80,5 + 3,0 = 83,5\%$), las comunas reciben el 3,59% y los municipios el 96,4%. Esa distribución primaria responde a la

2. El componente "por partes iguales" favorece a los municipios pequeños en relación con los demás municipios y también en relación con las comunas.

cantidad de habitantes y no al número de poblaciones ya que, según el censo provincial del año 1996, las comunas representan el 2,65% del total de habitantes (73.851 sobre 2.716.771 habitantes) y el 42% del total de poblaciones que se clasifican como municipios y comunas (178 sobre 427 poblaciones).

MUNICIPALIDADES

Cantidad de Habitantes	Índice 1 Proporcional a la población	Índice 2 Por partes iguales	Índice total	% de Incidencia de cada factor	
				Índice1	Índice2
500	0,0145	0,0843	0,0989	14,70	85,30
1000	0,0291	0,0843	0,1134	25,64	74,36
2000	0,0582	0,0843	0,1425	40,81	59,19
5000	0,1454	0,0843	0,2297	63,29	36,71
10000	0,2908	0,0843	0,3751	77,52	22,48
20000	0,5816	0,0843	0,6659	87,34	12,66
50000	1,4539	0,0843	1,5383	94,52	5,48
100000	2,9079	0,0843	2,9922	97,18	2,82
200000	5,8157	0,0843	5,9001	98,57	1,43
1000000	29,0786	0,0843	29,1630	99,71	0,29

COMUNAS

Cantidad de Habitantes	Índice 1 Proporcional a la población	Índice 2 Por partes iguales	Índice total	% de Incidencia de cada factor	
				Índice1	Índice2
200	0,1354	0,2809	0,4163	32,53	67,47
400	0,2708	0,2809	0,5517	49,09	50,91
600	0,4062	0,2809	0,6871	59,12	40,88
800	0,5416	0,2809	0,8225	65,85	34,15
1000	0,6770	0,2809	0,9579	70,68	29,32
1200	0,8124	0,2809	1,0933	74,31	25,69
1400	0,9479	0,2809	1,2288	77,14	22,86
1600	1,0833	0,2809	1,3642	79,41	20,59
1800	1,2187	0,2809	1,4996	81,27	18,73
2000	1,3541	0,2809	1,6350	82,82	17,18

Como puede verse en las tablas, por ejemplo, la coparticipación de un municipio de 1.000 habitantes depende del componente "por partes iguales" en un 85,30 % mientras que la coparticipación de un municipio de 100.000 habitantes depende del componente "proporcional a la cantidad de habitantes" en un 97,18 %. Por otra parte, una comuna de 1.000 habitantes depende del componente "por partes iguales" en un 29,32 %.

El componente "por partes iguales" como principio de distribución solidaria se justifica si se considera que las poblaciones pequeñas tienen gastos fijos proporcionalmente mayores en comparación con las medianas y grandes y escasos recursos propios. Sin embargo, también se debe advertir que el monto que recibe cada habitante en concepto de coparticipación es mucho mayor en las poblaciones pequeñas.

3. *El esquema de distribución favorece a los Municipios pequeños en comparación con las Comunas.*

Cantidad de habitantes	Distribución por habitantes		Coef.
	Municipalidad	Comuna	
2.000	5.74	2.45	2.34
1.750	6.22	2.51	2.48
1.500	6.87	2.59	2.65
1.250	7.77	2.71	2.87
1.000	9.13	2.87	3.18
750	11.39	3.15	3.61
500	15.92	3.72	4.28
250	29.50	5.40	5.46

Como se ve, a igual población, por habitante, un municipio pequeño recibe más coparticipación que una comuna. La diferencia se incrementa a medida que disminuye la población.

4. *La aplicación de los datos del censo del 2001 provocará la disminución de la coparticipación de muchos municipios y sobre todo de las comunas.*

Aquí cabe señalar que las variaciones entre los censos 91, 96 y 2001 ofrecen un panorama confuso. Los valores totales provinciales que se muestran como población urbana son los siguientes:

- Municipalidades

Censo 91	2.472.513 ⁴
Censo 96	2.717.727 ⁵
Censo 01	2.789.225 ⁶

Según los censos de 1996 y 2001, hay más de 100 localidades que mantienen su rango institucional de municipio pese a tener una cantidad de habitantes menor que el límite mínimo que marca la Constitución Provincial, es decir, 2.000 habitantes.

Esta realidad no es considerada por el régimen de coparticipación, lo que causa una fuerte distorsión en los montos que corresponden a cada habitante, según viva en un municipio pequeño o una comuna de la misma cantidad de habitantes.

En principio se supone que las necesidades de recursos deberían estar vinculadas con la cantidad de habitantes que debe recibir atención más que con una división institucional.

Con el esquema de distribución vigente, a igualdad de población, los municipios pequeños reciben más coparticipación por habitante que las comunas.

Supongamos un monto de coparticipación de \$100.000. Por habitante, un municipio pequeño o una comuna recibirían:

- Comunas

Censo 91	34.350 ⁷
Censo 96	73.851 ⁸
Censo 01	57.001 ⁹

Por lo tanto, las variaciones son:

- Municipalidades

Del 91 al 96	1,10
Del 96 al 2001	1,03
Del 91 al 2001	1,13

- Comunas

Del 91 al 96	2,15
Del 96 al 2001	0,77
Del 91 al 2001	1,66



⁴ Datos de la Dirección Provincial de Asistencia Técnica a Municipalidades y Comunas.

⁵ Datos de la Dirección Provincial de Asistencia Técnica a Municipalidades y Comunas.

⁶ Datos provisionales del Censo 2001.

⁷ Datos de la Dirección Provincial de Asistencia Técnica a Municipalidades y Comunas.

⁸ Datos de la Dirección Provincial de Asistencia Técnica a Municipalidades y Comunas.

⁹ Datos provisionales del Censo 2001.

Así, se observa lo siguiente:

- En el caso de los municipios no hay una gran divergencia en el crecimiento en los períodos intercensales, aunque es notoria la reducción en el último período, es decir, del 96 al 2001.
- En el caso de las comunas hay un notable crecimiento del 91 al 2001 y una reducción de población entre el 96 y el 2001.
- En el caso de los municipios pequeños, hasta los 1.000

habitantes según el censo del 96, el promedio de crecimiento entre el 91 y el 96 es de 1,49, muy superior, como se ve, al promedio general. Para municipios de hasta 2.000 habitantes este coeficiente es de 1,43.

Las divergencias que se observan en los datos de los censos no responden, seguramente, a una evolución demográfica normal. Podría especularse, en cambio, que hay diferencias importantes en las definiciones de los radios municipales y comunales considerados en uno y otro censo, especialmente en lo que se refiere a la inclusión de la población rural.

IV. FORMULACION DE PROPUESTAS

Si bien los problemas referidos a las competencias municipales (materiales y territoriales) y a la coparticipación de impuestos nacionales y provinciales han surgido como temas de estudio independientes, los mismos guardan entre sí vinculaciones muy evidentes e importantes que han motivado su tratamiento conjunto en esta etapa del trabajo. Las siguientes propuestas, planteadas aquí de un modo solamente genérico, resultan de ese análisis conjunto, puesto en términos de problemas en el apartado anterior.

1. Propuesta general de modificación de las competencias territoriales

Desde nuestro punto de vista, la resolución del problema de la falta de controles municipales en amplias zonas del territorio provincial, no depende de la modificación del sistema de definición de los radios municipales, sino de la falta de convenios de delegación del poder de policía a la que se suma la insuficiencia de la disposición transitoria del artículo 234 de la ley orgánica municipal vigente.

Por lo tanto, creemos que una alternativa de solución consiste simplemente en el dictado de una ley provincial, en la cual la Provincia delegase dicho poder de policía a todas las *Municipalidades y Comunas* en las materias de sus competencias, dentro de un territorio a definir, que se denominaría "zona de delegación del poder de policía".

La "zona de delegación del poder de policía" de cada Municipalidad o Comuna se extendería desde sus radios respectivos hasta colindar con igual "zona" de las otras Municipalidades y Comunas por todos los rumbos. Se pueden imaginar diferentes alternativas para establecer los criterios de fijación de límites entre las "zonas de delegación del poder de policía" asignadas a los diferentes municipios y comunas, que no implicaran trabajos de campo, y que pudieran ser establecidos genéricamente por la ley. Es de destacar, por otra parte, que la práctica actual de los municipios predice ya gran parte de esos criterios y hasta las zonas que, mediante acciones "de hecho", son atendidas por tal o cual municipio o comuna.

Desde luego es de esperar que no todas las situaciones puedan ser absolutamente definidas por los criterios de la ley y la práctica, y que se presenten situaciones particulares de difícil resolución. Para ello la provincia deberá brindar un adecuado asesoramiento y, como último trámite, establecer una instancia de arbitraje.

2. Propuesta general de modificación de los parámetros de la coparticipación provincial:

Desde nuestro punto de vista, la resolución de los problemas de la coparticipación provincial supone revisar la distribución tanto primaria como secundaria de los montos coparticipables y sus criterios de asignación. Según nuestro criterio es muy importante rescatar el verdadero sentido de la coparticipación, en cuanto a que constituye sólo un mecanismo ordenado, y administrado por el gobierno provincial, para la distribución de recursos de origen municipal, es decir, que son *propios de los municipios y comunas*. La distribución de dichos recursos debería por ello estar liberada de cualquier tipo de discrecionalidad de parte de los demás niveles de gobierno. Consecuentemente con ello, la posible restructuración del sistema debe ofrecer un mecanismo de distribución alineado con ese concepto.

En este sentido creemos que se debe desarrollar un esquema de distribución que responda a los siguientes principios generales:

- La unificación de los fondos especiales (Fondo de Asistencia Financiera, Fondo de Inversión Municipal y Fondo de Financiamiento de la Descentralización) así como los fondos de distribución directa tanto a las Municipalidades como a las Comunas en un *Fondo Único* equivalente al 20 %. Este porcentaje constituye el valor acordado como recurso propio y original de los municipios y comunas de la provincia, y que pone a su disposición por medio del mecanismo de la coparticipación.
- La definición de dos criterios para la distribución del Fondo

Único:

- Fondo de distribución proporcional FP.
- Fondo de redistribución solidaria FS.

El Fondo Proporcional (FP), que se debería asignar en proporción directa con la participación de cada Municipalidad o Comuna en la recaudación provincial de los impuestos a los ingresos brutos e inmobiliario urbano y rural, considerando tanto el radio municipal como la "zona de delegación del poder de policía".

Teniendo en cuenta que la coparticipación provincial es una forma de participar a los gobiernos municipales y comunales de los fondos recaudados por la nación y la provincia en concepto de impuestos, sobre la base de que una parte de la masa de recursos que ingresa al tesoro nacional y al provincial por estos conceptos se genera en el ámbito local, una línea de análisis indicaría que los gobiernos municipales y comunales no son ajenos al éxito que pueda tener el proceso de formación y recaudación de tales tributos ya que, en alguna medida, los mismos dependen del nivel de actividad económica que se desarrolla en cada localidad. Siguiendo este razonamiento, la coparticipación operaría como una forma de reintegrar a los gobiernos municipales y comunales una parte del aporte que se produce en su ámbito territorial y que, como hemos dicho, está ligada a su propia actividad y al éxito de la gestión.

De este modo, se atiende a una de las debilidades que se manifiestan en las opiniones de los intendentes y presidentes de comuna, en el sentido de vincular la coparticipación a la eficiencia y éxito de la gestión municipal.

V. CONCLUSIONES PRELIMINARES

A partir del extenso trabajo desarrollado hasta el presente es posible adelantar las siguientes conclusiones generales:

1) Que evidentemente el régimen municipal de la provincia de Córdoba encierra un conjunto de fortalezas que favorece el desarrollo de la institución municipal y la ubica como un órgano de gobierno relevante dentro del sector público provincial, especialmente si se tiene en cuenta el continuo repliegue de los otros niveles de gobierno respecto de cuestiones que se vuelven críticas en la Argentina de hoy, como son los problemas sociales motivados por el empobrecimiento de la sociedad y la falta de empleo. Particularmente, y debido a la extensa geografía de la provincia y la reducida oferta de servicios, se observan amplios espacios territoriales con muy baja densidad poblacional, donde la existencia de pequeños municipios y comunas, con un liderazgo político relativamente autónomo y altamente comprometido con el bienestar de la población, constituyen uno de los principales medios, sino el único, para sostener la existencia de pequeñas comunidades que ocupan el territorio, ofreciendo por lo menos un mínimo nivel de servicios. Teniendo en cuenta el marco socioeconómico actual del país, incluso más allá de la crítica coyuntura de este momento, no parece posible que estas

El Fondo Solidario (FS) se distribuiría según partes iguales, destinado a compensar las diferencias regionales o locales de riqueza disponible. Para evitar una excesiva rigidez en esta parte de la coparticipación, resulta conveniente ensayar una escala en función de la cantidad de habitantes y categorizar de ese modo a los municipios y comunas sin diferencia por su carácter institucional. Por ejemplo:

Hasta dos mil habitantes: Categoría "A".

De dos mil a 10 mil habitantes: Categoría "B".

De 10 mil a 50 mil habitantes: Categoría "C".

De 50 mil a 250 mil habitantes: Categoría "D".

Desde 250 mil habitantes: Categoría "E".

La categoría "A" incluiría tanto municipios como comunas comprendidos en ese rango poblacional.

Según esta alternativa, cada categoría recibiría un porcentaje predeterminado del total del Fondo Solidario que se le asignaría según indicadores como la cantidad total de habitantes y la cantidad total de localidades incluidas en la categoría respectiva.

A su vez, las localidades incluidas en cada categoría recibirían una cuota parte que podría ser igual para todas o bien se podría asignar según la ubicación geográfica de cada una (en esta última alternativa, previamente, se deberían definir las regiones de la provincia a beneficiar mediante este componente redistributivo que estaría presente en todas las categorías del Fondo Solidario).

comunidades aisladas pudieran obtener servicios medianamente aceptables, ni consolidarse en la ocupación y desarrollo del territorio, de no mediar la acción y el compromiso de estos dirigentes locales, elegidos democráticamente por su pueblo y con un mínimo espacio de autoridad.

2) Paralelamente, el régimen municipal presenta importantes debilidades y falencias que operan en un sentido diametralmente opuesto y limitan la emergencia de un municipio verdaderamente autónomo y apto para enfrentar los grandes desafíos del momento actual. Por un lado, el sistema parece contemplar la posibilidad de un sistema racional de gestión, basado en un municipio fortalecido y apto para controlar las diferentes variables del territorio y la sociedad, y por el otro, ciertos elementos del sistema legal y de la práctica gubernamental en torno al municipio, limitan considerablemente las posibilidades de éstos para concretar acciones sostenidas respecto al desarrollo.

3) Algunos de estos aspectos débiles del régimen municipal, como el caso de las competencias territoriales y de la coparticipación, pueden ser sustancialmente mejorados si se los considera correctamente en su definición conceptual, y se habilitan

los espacios de discusión necesarios para debatir sus características y elaborar propuestas opcionales comprometidas.

Como se dijo al comienzo, estas son las primeras conclusiones de un proceso de investigación que continúa, y respecto del cual es nuestra intención continuar brindando información por este medio. Por otra parte, obra en nuestro poder la totalidad de información de base sobre los diferentes aspectos analizados, la cual puede ser consultada fácilmente en nuestras oficinas por cualquiera de los medios de acceso citados en la contratapa de la publicación.

Finalmente, más allá de las propuestas concretas que han

surgido y las que pudieran surgir, creemos oportuno destacar el método utilizado, tanto para el análisis de temas y problemas como para la elaboración de alternativas de solución. Dicho método, basado en la *participación de los actores políticos* municipales y comunales, y en la *coordinación a cargo de una institución universitaria* como la nuestra, nos parece relevante y aplicable a cualquier realidad institucional. Sin dudas, el fracaso de muchos proyectos de modificación se encuentran en la falta de participación de los actores en la definición de los problemas y de las alternativas de solución. Por otra parte, el aporte del estudio científico y objetivo de las unidades académicas, pone a la Universidad al servicio de la sociedad en una cuestión específica y de gran interés.

BIBLIOGRAFIA

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

GIARRACCA, Norma y BIDASECA, Karina, *La entrevista - técnica metodológica y experiencia comunicativa*. Segunda jornada sobre etnografía y métodos cualitativos. IDES. Buenos Aires. 1998

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DE LA PROVINCIA DE CORDOBA

NAVARRO P. y DIAZ C.: *Análisis de contenido*. En Delgado J. M. y Gutiérrez J. Icomps Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales. Ed. Síntesis. España.

VALLES Miguel S.: *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Proyecto editorial Síntesis Sociología - España - 2000.

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DE LA PROVINCIA DE CORDOBA