RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

Urriza, Luis Manuel

Los municipios argentinos ante la descentralización del Estado y la integración mercosureña

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:
Urriza, L. M. (2004). Los municipios argentinos ante la descentralización del Estado y la integración mercosureña. Revista de ciencias sociales, (15), 167-186. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes
http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1322

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad Nacional de Quilmes
Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

Los municipios argentinos ante la descentralización del Estado y la integración mercosureña *

Luis Manuel Urriza **

The Argentinean municipality facing the State decentralization and the Mercosur integration

This work deals with two interrelated items: the municipal decentralization in Argentina during the '90 decade and the integration in the Mercosur. In the case of decentralization, is vital to compare this process as a differentiation from the European and United States cases, because in Argentina the decentralization was more a result of the implementation of structural economical measures than a political plan articulated from the government. As a different process, the integration in the Mercosur is built from the subnational units as a tool that allows the canalization of local demands, through a bigger participation of the actors in the different levels of the public administration related to the integration process. The importance of the Red Mercociudades shows clearly this tendency.

Presentación

Desde la década de 1980, primero en los países centrales y luego en América Latina, se ha encarado la reforma del Estado, siendo una de sus manifestaciones la descentralización político-administrativa.

En Europa la descentralización fue planteada con el objetivo de contribuir al desarrollo a través de la formulación de

* El presente artículo es el resultado de la investigación "El papel de los municipios frente a los actores empresariales y sindicales en el contexto del Mercosur", la cual forma parte del proyecto investigativo del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, "Los actores empresariales y sindicales argentinos frente al Mercosur", realizada en el marco del Programa de Incentivos al Docente-Investigador.

** Abogado. Especialista en Integración Latinoamericana. Docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de La Plata y secretario del Instituto de Integración Latinoamericana de la misma Facultad.

políticas a nivel local, en procura de una mayor eficiencia, dado que las entidades subnacionales constituyen las unidades administrativas más pequeñas del Estado y, por lo tanto, se encuentran más cercanas a los diversos actores sociales, lo que hace que conozcan más de cerca las problemáticas y puedan diseñar concertadamente políticas, a través de prácticas democráticas participativas.

En Estados Unidos, su origen se encuentra en el "Nuevo Federalismo" impulsado por el presidente Reagan, en base a la idea de que el gobierno central se debía concentrar en un conjunto particular de misiones, incluyendo las relaciones internacionales, el fortalecimiento de la seguridad social y la contribución al ahorro nacional, funcionando con un presupuesto federal unificado con superávit. Los estados deberían tener una responsabilidad bien definida para la mayoría de las cuestiones de inversión pública. El "Nuevo Federalismo" respondía a una estrategia más amplia para limitar el presupuesto federal y reducir el rol del Estado en cada nivel de gobierno, entendiendo que la mera reducción del gobierno federal implicaría, por sí misma, un papel más destacado para los gobiernos locales, propiciándose la teoría de la competencia interjurisdiccional en un sistema federal como instrumento para controlar la intervención estatal.

En América Latina en general y en la Argentina en particular, las motivaciones del proceso descentralizador, tal como lo afirman diversos estudios, fueron más económicas que políticas y se dieron a la par de los programas de ajuste estructural promovidos por los organismos financieros internacionales como forma de garantizar el pago de la deuda externa. De este modo, estos organismos pasaron a tener una injerencia directa en la orientación de las políticas y convirtieron a los gobiernos centrales en intermediarios para el control del gasto público.

No obstante, ante la situación de hecho planteada, cabe preguntarse si, en el marco de un proceso de integración cuyo objetivo es el desarrollo, los municipios pueden jugar un papel preponderante como portavoces de la ciudadanía local, constituyéndose en un nexo efectivo entre el proceso de integración y los distintos actores sociales, procurando a través de sus políticas de desarrollo maximizar los beneficios y minimizar los costos que de la integración se deriven.

De allí que adquiere importancia analizar el papel que compete y cumplen los municipios argentinos tanto en el ámbito local como en el mercosureño.

1. La descentralización

La administración centralista y un régimen piramidal de democracia representativa fueron un modelo de organización social, pública y privada, que sirvió para solucionar problemas en una época caracterizada por la incomunicación y segmentación física de los territorios nacionales, la precaria capacitación técnica de los funcionarios, la desinformación y el aislamiento producido por distancias que parecían infranqueables. Este modelo resultó ser la única forma de garantizar la unidad nacional y alcanzar metas de crecimiento económico y progreso social. Así, la estrategia más eficiente resultaba ser organizar sectorialmente las actividades del sector público, en dimensiones que no podían tener otro centro de origen y comando que el nivel nacional.[1]

El modelo centralista se fue agotando fundamentalmente porque se rompieron las barreras de la incomunicación, se logró conquistar la integridad nacional, se formó un funcionariado subnacional capacitado y la ciudadanía pasó a privilegiar la idea de una democracia participativa por sobre la de democracia representativa, dando lugar a los procesos de descentralización administrativa del Estado.

Descentralización administrativa del Estado

Según Borja,[2] en Europa la descentralización es propuesta como respuesta a la crisis del Estado de Bienestar, como un medio de promover la cooperación y la solidaridad sociales y para actuar con más agilidad frente a los efectos de la crisis económica. Desde esa perspectiva, el autor define la descentralización como

> un proceso de carácter global que supone, por una parte, el reconocimiento de la existencia de un sujeto (una sociedad o colectividad de base territorial) capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativa y, por otra parte, la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales) que ahora no

[1] C. Vallejo Mejía, "El municipio como escenario del desarrollo económico y social", ponencia presentada en el Seminario Internacional "El municipio como promotor del desarrollo económico local", Proyecto SACDEL. Cuadernos del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, del Capítulo Latinoamericano de IULA, Nº 13, Quito, abril de 1993, pp. 21 y 22.

[2] J. Borja, *Estado y ciudad. Descentralización política y participación*, Barcelona, Promociones y Publicaciones Universitarias, 1988, p. 48.

> tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente.[3]

Por su parte, Prudhomme[4] diferencia entre la descentralización espacial, la descentralización del mercado y la descentralización administrativa. Define a la primera como "un proceso de difusión geográfica de la población y las actividades urbanas fuera de las grandes aglomeraciones". La descentralización del mercado, según el autor, es "un proceso de creación de condiciones según las cuales los bienes y servicios son provistos por los mecanismos del mercado más que por decisión del gobierno". Finalmente, la descentralización administrativa consiste en

> la transferencia de responsabilidades de planificación, administración, así como la obtención y asignación de recursos según diferentes variantes; incluye las transferencias desde los organismos del gobierno central a unidades regionales del mismo nivel; a unidades de niveles subnacionales; a corporaciones de nivel zonal; a organizaciones no gubernamentales privadas o voluntarias; etc.

El autor, precisando acerca de la descentralización administrativa, ha diferenciado lo siguiente:

> - "desconcentración" de funciones entre diferentes oficinas de la administración central;
> - "delegación" hacia organizaciones semiautónomas o cuasipúblicas (ONG´s);
> - "devolución" a los gobiernos locales y transferencia de funciones a organizaciones no gubernamentales.

Dadas las consideraciones realizadas es posible advertir que la descentralización hace emerger un nuevo municipio caracterizado por nuevas competencias, atribuciones y recursos, capaz de intervenir en la prestación de servicios públicos y sociales, mejorar el empleo y ejecución de proyectos productivos y de inversión pública. Asimismo, acerca a las comunida-

[3] J. Borja, *Estado y ciudad..., op. cit.,* p. 65.

[4] R. Prudhomme, *On the Dangers of Descentralization*, Policy Research Working Paper 1252, World Bank, Washington D.C. Citado por D. Orlansky, *Políticas de descentralización y desintervención estatal*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1998, pp. 3 y 4.

des a la toma de decisiones en áreas estratégicas de la gestión a nivel del presupuesto y de las políticas económicas. Incluso hay quienes proponen que los gobiernos nacionales deben ser regulatorios, mientras que los regionales y municipales deberían ser distributivos.

Kliksberg[5] marca los beneficios de la descentralización de la siguiente manera:

> desde el punto de vista de efectividad de los programas, puede acercarlos mucho más a las necesidades reales de la población a la que quiere asistir [en lo gerencial] permitirá niveles de eficiencia más altos al abrir posibilidades mayores de dinamismo, flexibilidad y agilidad en las respuestas. En el plano de la sostenibilidad de los programas en el mediano y largo plazo, estimula en principio la articulación de los intereses de las poblaciones receptoras de los mismos, y ello favorecerá la autosustentación de los esfuerzos. Significa crear condiciones para avanzar en la estructuración de políticas económico-sociales integradas a nivel regional.

Vale decir que como un modo de transición hacia la descentralización suele apelarse a la desconcentración, que es una dispersión territorial de las estructuras de contacto de la organización con el contexto social externo, para facilitar su atención y acostumbrar a las partes a un contacto más fluido y frecuente.

Autonomía municipal

La autonomía municipal derivada del proceso descentralizador es conceptualizada en la Carta Europea de la Autonomía Local como "el derecho y la capacidad efectiva de las localidades para regular y administrar bajo su propia responsabilidad, y para provecho de sus poblaciones, una parte importante de los asuntos públicos". Al respecto, Hernández[6] sostiene que se configura la autonomía municipal cuando se cumple la posibilidad de sancionar la carta orgánica municipal; la elección popular de las autoridades locales; la libre recaudación e inversión de las rentas; y la prestación de servicios públicos y demás funciones de este carácter sin depender de

[5] B. Kliksberg, "Repensando el Estado para el desarrollo social", en *Management para municipios. Estrategias para el desarrollo económico local,* Buenos Aires, FUNDAM, 1998, pp. 206 y 207.

[6] A. M. Hernández, "Autonomía municipal, enfoque jurídico constitucional", en *Management para municipios* ..., *op. cit.*, p. 239.

un orden federal. Según el autor, se podría afirmar que actualmente los municipios argentinos son autónomos.

Municipios e identidad

Retomando lo señalado anteriormente respecto a los intereses colectivos citados por Borja, es importante que los municipios posean un elemento identitario. En este sentido, Putnam[7] al examinar a las comunidades locales italianas, concluyó que tendían a constituir "tradiciones cívicas", esto es: como articulación de redes y asociaciones locales y como circulación horizontal de información, recursos y capacidades, lo cual configura una fuerte identidad local, en el plano cultural y en el político. Comprobó que donde las tradiciones cívicas –horizontales– tenían un significativo nivel de desarrollo y donde las políticas de descentralización se acoplaron en línea con ellas, el resultado de esas políticas fue invariablemente exitoso. En cambio, donde predominaban localmente relaciones verticales de dominación –clientelismo, patronazgo o cualquier otra forma de desintegración comunitaria– y donde las políticas públicas no se alinearon con las tradiciones cívicas locales, el resultado era el fracaso.

Escuela posburocrática

La descentralización también implica el concepto de desburocratización, en la medida en que las decisiones son susceptibles de ser tomadas a través de procesos políticos que involucran un gran número de grupos de interés, antes que la exclusiva o primaria autoridad de los gobiernos mediante la sanción de leyes, decretos o resoluciones administrativas.[8] Así, la descentralización se considera como un instrumento capaz de incrementar la eficiencia de las políticas, dando la posibilidad de que ellas sean sometidas implícita o explícitamente al análisis por parte del electorado local. Ello es sostenido por la escuela posburocrática o posgubernamental, la cual se inspira en los valores de la flexibilidad y de la interacción-cooperación ciudadana en la función pública. La visión posburocrática de la administración pública es de interrelación entre las organizaciones del gobierno y las organizaciones privadas, no gubernamentales y comunidades; por tanto, la relación de la administración con los ciudadanos, en el marco de la descentralización, está basada en el involucramiento de éstos, intentando lograr su adhesión a las normas.

[7] R. D. Putnam, "*Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*", Princeton, N. J., 1993, p.181.

[8] D. Orlansky, *Políticas de descentralización y desintervención estatal*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1998.

1.1. La descentralización en América Latina

Uno de los elementos comunes a los gobiernos locales latinoamericanos es su vinculación a servicios como agua, luz eléctrica, saneamiento, transporte, aseo, mantenimiento de calles, avenidas, parques, plazas, monumentos, cultura, recreación, ornato y abastecimiento de alimentos de primera necesidad. Los servicios de mayor complejidad son compartidos con otros niveles de gobierno y su incidencia en el municipio es mucho menor, tales son los casos de educación, salud, planeamiento o urbanismo, donde el gobierno nacional controla la mayoría de las funciones. Esta centralización de competencias en manos del gobierno nacional es una condición generalizada en casi todos los países.

La forma de organización de gobierno predominante en los países latinoamericanos es la República unitaria. Sólo la Argentina, Brasil, México y Venezuela asumen la forma federal de gobierno. La división en provincias, departamentos o estados como organizaciones de mayor jerarquía territorial, y en municipios, intendencias o comunas en el nivel local, refleja una compleja trama territorial que genera una interacción gubernamental. En esta organización de los niveles de gobierno, cada una de las dependencias mantiene diferentes autoridades, según sea el caso. En los gobiernos departamentales provinciales u estaduales, generalmente, la autoridad que rige es la figura del gobernador quien administra con el apoyo de las legislaturas, asambleas o concejos. Este nivel de gobierno aparece como intermediario entre el central y el local. Por su parte, los gobiernos municipales o comunales, conformados por los concejos y las figuras de alcalde o intendente, en la mayoría de los países latinoamericanos son legalmente autónomos, aunque el desarrollo de su gestión, desde el punto de vista económico, social y hasta político, está estrechamente vinculado al nivel central de gobierno.

En la mayoría de los países se implementa la elección de sus autoridades a través del voto popular y directo, además de contar con reformas constitucionales recientes que datan de hace no más de 12 años. En varias de estas modificaciones, tales como en los casos de Venezuela, Colombia o México, se han introducido reformas municipales en cuanto a su base constitucional o a las leyes orgánicas que rigen el gobierno local.[9]

[9] Un caso singular es el de Brasil, el cual tiene una amplia trayectoria en materia de autonomía municipal, ya que las autoridades de los municipios dictan sus regulaciones con carácter de ley y no tienen que rendir cuenta de su gestión a ningún cuerpo superior, porque el Concejo Municipal puede rechazar la opinión de los órganos superiores.

En América Latina la descentralización se propuso en aras de la reducción de la actividad estatal nacional, dado que promueve el pasaje del poder desde el gobierno nacional a los gobiernos locales, al derivar la responsabilidad de la toma de decisiones a las unidades de gobierno subnacional y reducir el gasto del fisco nacional.[10] Esto último fue de considerable importancia durante la década de 1990, al reducir el déficit estructural de los gobiernos nacionales de cara a la obtención de créditos por parte de los organismos financieros internacionales. El Banco Mundial se comprometió en una cruzada en pos de la descentralización en la región bajo la idea de que el tomar decisiones más cerca de la ciudadanía aumenta la posibilidad de rendición de cuentas del sector público y por lo tanto su efectividad. Según el Banco Mundial, en tanto los beneficios afectan principalmente a los residentes en diversas jurisdicciones, debe corresponder a los gobiernos subnacionales la provisión de tales servicios.

Transferencia de responsabilidades

Nickson[11] afirma que la relevancia dada por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo a la descentralización latinoamericana se debe más a razones económicas que políticas. Así, el autor esgrime que la transferencia de responsabilidades al gobierno local se fundamenta económicamente en que la descentralización puede lograr una mayor eficiencia debido a una baja de costos por el uso de recursos locales para la construcción, mantenimiento y administración de los servicios públicos, siendo por ello que el Fondo Monetario Internacional convirtió a la descentralización en una de sus exigencias al momento de requerir políticas de ajuste estructural, a la vez que consideró al municipio como un actor esencial en los programas de alivio de la pobreza durante el tiempo que duraran los ajustes.

Al decir del autor, en América Latina no se ha logrado una real autonomía municipal debido tanto al estricto control financiero del gobierno central sobre el local, como a que si bien se institucionalizaron formas de participación ciudadana, especialmente a lo que hace al presupuesto municipal, las mis-

[10] Los "privatistas" fueron aún más lejos al proponer la reducción de la autoridad gubernamental en su conjunto a través de la privatización de servicios y no simplemente su transferencia entre niveles del Estado; véase nota 2.

[11] A. Nickson, "Where is Local Government going in Latin America?: A Comparative Perspective", ponencia presentada en la Annual Conference of the Society of Latin American Studies, Universidad de Liverpool, 17 al 19 de abril de 1998.

mas no han logrado su cometido. Ello es reafirmado por un estudio del CLAD[12] según el cual

> [...] a pesar de las tendencias de descentralización y de elección directa de autoridades locales evidentes en los países latinoamericanos, es importante resaltar que existe un rezago con respecto a la profundización de la democracia real por la vía de los mecanismos de participación. En este sentido, en la revisión constitucional efectuada, no se evidenciaron cambios sustantivos en la base de participación social en la gestión de los gobiernos locales. Más allá de la que ya es tradicional como los cabildos abiertos o la introducción tímida de referéndum, no se encuentran nuevas formas que incorporen a la sociedad organizada en el diseño de políticas y programas, en su supervisión y control o en su ejecución directa.[13]

Por su parte, Kliksberg[14] llama la atención en cuanto a que "como lo sugiere el análisis de Argentina y parcialmente de Brasil las presiones y prácticas clientelísticas muchas veces son más fuertes en el nivel regional, provincial o local que a nivel nacional". A partir de ello Kliksberg expresa su temor de que "las presiones de grupos de poder elíticos de las regiones y municipios puedan dirigirse a ´copar´ los recursos descentralizados hacia intereses económicos o de poder de dichos grupos".

Con la descentralización el Estado central no debería desentenderse y debería cumplir un papel homogeneizante, ya que ella entraña el peligro de generar o acrecentar las diferencias existentes entre los municipios respecto a las ventajas que los mismos pudieren obtener en el marco de un proceso de integración subregional, a partir de las diversas capacidades financieras, organizativas y de recursos humanos y materiales con que cuenten. *A priori*, la solución vendría de la mano de

[12] N. Cunil (coord.), *Descentralización y Municipios en América Latina: Necesidades de Información de los Gobiernos Locales*, Caracas, Venezuela, CLAD, abril de 1995.

[13] A tenor del estudio elaborado por el CLAD, el 95,73% de los gobiernos locales de América Latina ejerce su jurisdicción sobre pequeños grupos poblacionales. Ello representa una ventaja en cuanto a la base de información que debe manejar para sus decisiones y desempeño de la gestión. Sin embargo, cuando se analiza la base económica que sustenta a los gobiernos locales latinoamericanos, el 95,73% de ellos es débil en su capacidad de generar ingresos y sólo un reducido grupo cuenta con esas potencialidades; N. Cunil (coord.), *Descentralización y...*, *op. cit.*

[14] B. Kliksberg, "Repensando el Estado para...", *op. cit.*, p. 206 y 207.

acuerdos intermunicipales sectoriales, entre las administraciones locales que cuenten con menores recursos o infraestructura, para llevar adelante proyectos de interés común, tal como se ha experimentado de manera exitosa en distintas regiones de la Argentina. Sin embargo, es dable señalar que ante la propuesta de crear redes locales o regionales de los sectores productivos y sociales de la comunidad, De Mattos[15] entiende que la divergencia socioespacial se acentuaría en los países de la periferia.

1.2. La descentralización argentina

De acuerdo con la Constitución Nacional, la Argentina es un país federal. Así, el gobierno nacional tiene a su cargo, entre otros, los gastos de defensa, deuda externa y educación superior, para lo cual sus recursos provienen de los impuestos nacionales. Por su parte, las provincias asumen gastos de educación en sus distintos niveles, salud y justicia, los que son solventados con impuestos provinciales y lo que reciben de la Nación por coparticipación federal. A su vez, parte de estos ingresos se transfieren a los municipios. Estos últimos asumen competencias, entre otras, en materia urbana, de salud, infraestructura y educación y para solventar estos servicios recaudan tasas.

Según Lemoine y Sarabia,[16] los principios sobre los que se asienta el régimen municipal argentino son: su reconocimiento como comunidad, la autonomía municipal, la unión de la democracia y la eficacia y la participación ciudadana. No existe un tipo único de municipio, cada provincia diseña su propio sistema municipal y crea su propia ley orgánica de municipios. Algunas se dividen en Departamentos constituidos por Municipios y Comunas; otras poseen municipios de primera, segunda y tercera categoría, según sus atribuciones; y en otras existe un régimen de Municipio-partido.

En casi todo el país, en razón de la existencia de la llamada "lista sábana", el candidato ganador a Intendente cuenta tam-

[15] C. De Mattos, *Nuevas teorías del crecimiento económico: una lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia*, *paper* presentado en el IV Seminario Internacional de la Red Impactos Territoriales de los Procesos de Reestructuración, Universidad de Los Andes, Bogotá, 1998. Citado por M. Manzanal, "La descentralización democrática", en *Encrucijadas UBA*, Año I, N° 6, abril de 2001, p. 95.

[16] G. Lemoine y L. Sarabia, "Microrregiones: instrumento para el desarrollo sustentable del territorio nacional", en *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, Año 8, N° 18, primavera de 2001, p. 70.

bién con la mayoría en el Concejo Deliberante por lo que no se ve en la necesidad de realizar acuerdos interpartidarios para gobernar. En cuanto a la reforma del Estado encarada en la década de 1990, interesa la llamada "Reforma Institucional" en los aspectos referidos a la distribución de funciones entre el Estado nacional, provincial y municipal.

Reforma institucional en la década de 1990

Hasta 1989 las funciones de los gobiernos municipales se limitaban al mantenimiento de vías secundarias, la recolección de residuos, la habilitación y control de comercios e industrias y ciertos servicios sociales básicos tales como centros de salud, apoyo a autoconstructores y bibliotecas. A partir de la década de 1990 la situación se modificó drásticamente a raíz de las políticas adoptadas que dieron nuevo impulso a un proceso de descentralización que había tenido manifestaciones incipientes durante el último gobierno militar, convirtiendo al Estado central, al decir de Oszlak,[17] en un "Estado cajero" que concentra y asigna gran parte de los recursos del gobierno general, ejerciendo de hecho un cierto poder de veto sobre el destino de esos recursos y cumpliendo, de este modo, un papel de orientación y control no necesariamente fundado en los criterios de racionalidad que deberían informar el desempeño de tales funciones. Asimismo, los organismos multilaterales de crédito, como el FMI y el Banco Mundial, pasaron a tener una injerencia directa en la fijación de políticas en las diferentes áreas de la gestión estatal, convirtiendo al Estado nacional en un intermediador para canalizar los recursos y cumplir con las recetas de la burocracia multilateral en lo referente al gasto. En la misma línea, Manzanal[18] asevera que el proceso descentralizador fue de funciones y no de recursos, constituyendo una "desestatización" en la que se despidió a muchos funcionarios públicos pero no se produjo una transformación del modelo institucional. Ello es comprobable a través de la estructuración del gasto público nacional.[19]

[17] O. Oszlak, "El Estado transversal", en *Encrucijadas UBA*, Buenos Aires, Año I, N° 6, abril de 2001, p. 30-42.

[18] M. Manzanal, "La descentralización democrática", en *Encrucijadas UBA*, Año I, N° 6, abril de 2001, pp. 90-95.

[19] A pesar del proceso descentralizador, si bien en el orden nacional el aparato estatal no alcanza a tener su dimensión existente en 1945 desde la cuantía del gasto público, tenemos hoy un Estado nacional superior en el 32% al de comienzos de la década de 1990, cuando se iniciaron las reformas; O. Oszlak, "El Estado...", *op. cit.*, pp. 30-42.

Tabla 1. Gasto público consolidado por nivel de gobierno (1999)[20]

Nivel de gobierno	*Porcentaje*
Nacional	52,82
Provincial	39,27
Municipal	7,91

La capacidad del gobierno central de controlar la asignación de recursos se convirtió en un precioso mecanismo de negociación política que permitió al gobierno nacional atar el financiamiento público a acuerdos de transferencia de fondos basados en contraprestaciones, favores políticos, búsquedas de alianzas y aceptación de compromisos, tal como se verá más adelante.

La crisis económica de las provincias en el campo productivo, unida a los magros ingresos tributarios obtenidos de fuentes locales, incrementaron la dependencia de los gobiernos subnacionales de la coparticipación impositiva, de las transferencias y adelantos del gobierno nacional y de un creciente endeudamiento externo avalado generalmente por la Nación. Ello es susceptible de verificarse a través de los ATN –Aportes del Tesoro Nacional–[21] que el gobierno nacional de Fernando De la Rúa asignó durante el año 2000 a los municipios de la Provincia de Buenos Aires. El Estado central benefició ostensiblemente a aquellos municipios que eran gobernados por su mismo partido político o aliados, obviando la ayuda a casi todos los municipios con graves problemáticas sociales pero con gobernantes de otro signo político. Así, municipios como Florencio Varela, La Matanza y Moreno necesitados de apoyatura económica no la recibieron por parte del gobierno central, mientras que municipios que no denotaban graves problemas

[20] Fuente: Informe sobre el Presupuesto Nacional 1999.

[21] Los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) fueron creados en 1988, cuando se sancionó la última ley de coparticipación federal. Ese año, la Ley 23.548 determinó que esos fondos serían destinados a "atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales", y concedió al ministro del Interior la facultad de otorgarlos. Fueron 2.704.373.909 pesos los que se repartieron a lo largo de diez años, entre 1992 y 2001. El dinero para ATN fue recolectado por medio de impuestos coparticipables, de Ganancias y Bienes Personales. Pensados para atender emergencias, podían ser gestionados por instituciones, ONG´s y municipios en crisis. También los legisladores y gobernadores tenían atribuciones para pedirlos al ministro del Interior; M.García, "ATN: un agujero por el que se escaparon 2.700 millones", <http://www.eco.unc.edu.ar/tmp/atn.doc> (22/06/2003).

socio-económicos la recibieron, tal el caso de Navarro, Rojas o Castelli.

A partir de lo expuesto se infiere que la descentralización en la Argentina ha implicado no sólo que los gobiernos provinciales y municipales debieran hacerse cargo de nuevas responsabilidades, sino también de administrar un aparato institucional mucho más denso y extendido sin haber adquirido las capacidades de gestión requeridas para ello, lo cual se tradujo en altos grados de ineficiencia en el cumplimiento de los programas de gobierno.

2. Los municipios frente al Mercosur

La globalización

El Estado central no es más el único vertebrador de los sistemas económicos, y el sistema vertical y centralizado aparecería como disfuncional frente a las exigencias de la globalización. La década de 1990 marca una nueva lógica transnacional de funcionamiento de las grandes empresas y grupos económicos, una nueva lógica territorial de desarrollo de los diferentes sistemas económicos locales y una nueva lógica de los procesos de integración económica.

Así, el alcalde brasileño Raul Pont[22] apunta que

> la ciudad como estructura estatal y el gobierno de la ciudad como organizador de los intereses civiles, puede ayudar a introducir otra lógica en este proceso integrador. Es la ciudad, por ejemplo, la que puede incorporar al proceso de integración a los micro, pequeños y medianos emprendedores. Es limitado el espacio en la economía internacional para quien no tiene condiciones de producir en gran escala, a no ser a partir de una relación mediada por el poder público, que puede establecer conexiones con otras ciudades, crear programas de facilitación del comercio exterior, identificar y organizar nichos mercadológicos de interés y, así, permitir la ampliación de las bases de comercio de los productos locales. Segundo, porque la ciudad es el territorio de la ciudadanía. Esto significa que el poder estatal está mucho más próximo a las personas y los mecanismos de participación

[22] R. Pont, "Cidadania e Soberania nas Novas Relações Internacionais", en S. M. Gallo, *Ciudad, ciudadanía e integración*, *Mercociudades*, N° 1, San Pablo, diciembre de 1997, pp. 62 y 63.

> pueden ser mucho más directos y participativos [...] Así, –la ciudad– es la que puede incorporar al proceso de integración a los intereses de la ciudadanía. Por ello, en los forums internacionales de ciudades, las pautas son mucho más próximas de los problemas reales enfrentados por las personas. Es en la ciudad donde las personas viven y es en la ciudad donde las personas quieren resolver sus problemas [...] La ciudad, por lo tanto, tiene contribuciones decisivas para la democratización del espacio político internacional. Mejor que nadie, ella puede agregar la integración al interés público, porque es en ella que el espacio privado se organiza y establece sus relaciones de fuerza. Es la ciudad, también, la que puede agregar a la integración la cara humana de la ciudadanía, porque es en ella donde las personas se articulan para defender sus intereses. La ciudad y la región son, también, una de las pocas identidades intactas en este mundo fragmentado.

En sentido similar, Hermes Binner,[23] intendente de Rosario, señaló que

> los procesos de formación de bloques regionales en el mundo tienden a ser excesivamente centralizados desde el punto de vista político, a priorizar la dimensión económic-comercial, y, en este ámbito, a favorecer la integración sólo por la vía de los grandes grupos y empresas económicas. Esta tendencia es particularmente notoria en el ámbito del Mercosur. La participación activa de los gobiernos locales es decisiva para invertir esta tendencia, impulsar la inclusión de nuevos actores sociales y políticos, hacer que el proceso de integración trascienda a otros ámbitos no económicos y abrir puertas para que las pequeñas y medianas empresas puedan acceder al mercado internacional.

Los procesos de asociación entre ciudades pueden desarrollar funciones de gran importancia, como la consolidación de espacios territoriales, económicos, políticos y demográficos, que aprovechen las economías de escala, el desarrollo de infraestructura y el intercambio de experiencias y tecnologías.

[23] H. Binner, "Ciudad e integración", en S. M. Gallo, *Ciudad, ciudadanía* ..., *op. cit.*, pp. 47 y 48.

Integración asimétrica regional

No obstante, en este contexto de integración es necesario señalar, conforme a Laurelli y Montaña,[24] el riesgo que correrían las regiones más vulnerables ante la integración de regiones más desarrolladas de los países, tal como el eje activo San Pablo-Buenos Aires, que llevaría a un aumento de su exclusión. De allí la importancia que adquieren los gobiernos locales para el diseño de políticas activas en el proceso de integración. Estos deberán ofrecer respuestas a sus complejos productivos locales respecto a los desafíos que implica el mercado ampliado, ya sea estimulando la competitividad, incitando a la concreción de convenios intrafirma, promoviendo el cambio en la producción y en la conquista de nuevos mercados. Ello impone interactuar con los actores productivos al momento de diseñar sus políticas de desarrollo.

Dada la importancia de los municipios, en agosto de 1998, el autor del presente capítulo, desde el área de Relaciones Institucionales del Instituto Federal de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior argentino, emprendió una encuesta entre 500 municipios de todo el país.* Solamente 72 municipios respondieron, es decir, apenas el 14,4%. Las respuestas correspondieron a 26 municipios "chicos" (el 33,33%), 44 medianos (el 62,5%) y solamente dos "grandes" (el 4,16%).[25] La escasez de contestaciones indicaría la limitada importancia que las autoridades locales otorgan a la temática en cuestión.

De los municipios relevados, el 68% afirmó poseer datos respecto a la producción industrial y no industrial que se desarrolla en su territorio. El 67% de los municipios dijo contar con políticas propias tendientes a promover la producción local y un área específica destinada a ellas. Ello se compone de 14 municipios chicos (el 54% del total de los municipios de ese tamaño) y 34 municipios medianos (el 77% de ellos). Significativamente ninguno de los dos municipios grandes declaró poseer tales políticas.

El 7% de los municipios consultados consideró que el Mercosur no influye sobre su territorio; el 8% opina que la influencia es nada importante; el 18% que es poco importante;

[24] E. Laurelli y E. Montaña, "Los territorios del Mercado Común del Sur: propuestas y efectos esperados", en *Revista Interamericana de Planificación*, Nº 106, abril-junio de 1994, Cuenca, Ecuador, pp. 138-149.

* Se deja constancia que el procesamiento y la evaluación cualitativa y cuantitativa de esta encuesta se efectuó en el marco de la presente investigación.

[25] Se considera "chicos" a los municipios con menos de 10.000 habitantes, "medianos" a los que poseen una población de entre 10.000 y 200.000 habitantes y "grandes" a los que superan los 200.000 habitantes.

mientras el 60% visualiza como importante o muy importante la influencia del Mercosur. Vale decir que el 7% de los municipios no contestó esta pregunta.

Es necesario destacar la claridad que demuestran la mayoría de los llamados municipios chicos en cuanto a la importancia que le otorgan a la producción local y al logro de una inserción exitosa en el contexto subregional.

Finalmente, el 89% de los municipios entiende que es necesaria una capacitación específica de sus funcionarios respecto del Mercosur y sus implicancias a fin de establecer futuras políticas en consonancia con el mismo, estableciendo como temáticas fundamentales las siguientes: marketing internacional, reglas e instrumentos del comercio exterior y generación de políticas de desarrollo local.

Asimismo se identifican los siguientes datos de interés:

-Ninguno de los municipios grandes declaró poseer políticas propias de promoción de la producción local.

-Ningún municipio grande dijo poseer un área dedicada a temas que hacen a la producción local.

-Ningún municipio grande consideró como "muy importante" la influencia que el Mercosur tiene sobre él.

Por último, la tabla que se presenta a continuación refleja los resultados generales obtenidos:

Tabla 2.

Municipios que poseen datos acerca de la producción industrial y no industrial de su territorio	68,05%
Municipios que poseen políticas propias destinadas a la promoción de la producción local	66,66%
Municipios que poseen un área específica dedicada a temas de la producción local	68,05%
Municipios que consideran nada importante la influencia del Mercosur	8,33%
Municipios que consideran poco importante la influencia del Mercosur	18,05%
Municipios que consideran que el Mercosur no influye en su territorio	6,94%
Municipios que consideran importante la influencia del Mercosur	37,5%
Municipios que consideran muy importante la influencia del Mercosur	22,22%
Municipios que consideran necesaria una capacitación específica de sus funcionarios respecto al Mercosur	88,88%

A pesar de las pocas políticas que desde cada municipio miran al Mercosur, al nivel subregional han surgido iniciativas tendientes a obtener una participación activa en el proceso.

En 1995, en el marco del Seminario "Mercosur: Opciones y Desafíos para las Ciudades", representantes de Asunción, Montevideo, Brasilia, Río de Janeiro, Buenos Aires y Santiago de Chile suscribieron la "Declaración de Asunción", por la que se estableció la necesidad de conformar una red de ciudades de la región a fin de posibilitar la participación municipal en las decisiones del bloque.

Posteriormente, se suscribió la "Carta de Porto Alegre" y se definieron las unidades temáticas que compondrían la Red: Autonomía y Gestión Municipal; Cooperación Internacional; Ciencia y Tecnología; Cultura; Desarrollo Económico Local; Desarrollo Social; Desarrollo Urbano; Educación; Género y Municipio; Medio Ambiente; Planeamiento Estratégico; Turismo.

Finalmente, en el mes de noviembre se creó en Asunción la Red Mercociudades al suscribirse el Acta Fundacional y el Acta de la Cumbre, siendo sus objetivos fundamentales promover la participación ciudadana en los ámbitos político, económico, social y cultural, potenciando al gobierno municipal como representante de los intereses de la comunidad y como alternativa para resolver rápidamente los problemas inherentes a las ciudades.

El Acta Fundacional –punto 6º– establece desarrollar, como actividades prioritarias, aquellas vinculadas con: comercio exterior, ciencia, tecnología, gestión municipal, planificación estratégica y desarrollo social –educación y salud–.

Las ciudades argentinas que conforman la Red Mercociudades son las siguientes:[26]

–Miembros Plenos: Bahía Blanca, Resistencia, Buenos Aires, Río Cuarto, Córdoba, Rosario, Hurlingham, San Martín, La Plata, Santiago del Estero, La Rioja, Tucumán, Malvinas Argentinas, Ushuaia, Mar del Plata, Vicente López, Mendoza, Villa María, Quilmes, Villa Mercedes y Rafaela.

–Miembros postulantes: Catamarca, San Juan, Comodoro Rivadavia, Trelew, Pergamino y Viedma.

En el Estatuto Social de Mercociudades se establece como fines, entre otros:

[26] Las ciudades que pueden formar parte de la Red son las capitales de los países del Mercosur; aquellas ciudades con más de 500 mil habitantes y/o ciudades que, por su perfil internacional, puedan contribuir a los fines de la Red.

> b) Impulsar la creación de redes de ciudades a través de unidades técnicas operativas que desarrollen diversas acciones, programas y proyectos de interés común intermunicipal, adecuados al proceso de integración; r) Propugnar y concienciar sobre la participación ciudadana, que conduce al ejercicio activo de los derechos en el ámbito político, económico, social y cultural.

La Carta a los Presidentes "El Mercosur y la Red Mercociudades", expresa que:

> los gobiernos de las ciudades no son sólo la esfera de gobierno más próxima a los problemas de la población sino también los que poseen una mayor interlocución con las entidades de representación de la sociedad civil. Pueden, por eso, contribuir decisivamente para incluir nuevos actores y para tornar la integración más permeable a las ansias de la ciudadanía.

Desde su fundación, la Red reclamó insistentemente "el derecho de las ciudades a ejercer un papel activo y autónomo respecto a los gobiernos nacionales, en las competencias relativas a la integración regional" (Declaración de Asunción). A partir de 1995 la demanda de participación en el proceso de integración regional se expresó a través de las sucesivas Declaraciones de las Cumbres, las Cartas de los Alcaldes, Intendentes y Prefeitos a los Presidentes del Mercosur y las gestiones realizadas ante las respectivas Cancillerías.

En respuesta a esta demanda el 7 de diciembre de 2000, en el marco de la Cumbre de Florianópolis, se aprobó la creación de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del Mercosur (REMI), dependiente del Grupo Mercado Común. A través de la Decisión 59/00 del Consejo Mercado Común y de la Resolución 90/00 del Grupo Mercado Común, se le otorgó a la REMI su marco normativo. En dicha Resolución se establece como objetivo "promover el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal de los Estados Partes del Mercosur, de manera de promover el bienestar y una mejor calidad de vida a los habitantes de las ciudades de la región".

Asimismo, la Resolución 01/01 en su artículo 1° instruye

> a los distintos organismos y foros del Mercosur dentro de sus respectivos mandatos y competencias, a

> incorporar la dimensión local de las problemáticas tratadas, tomando en cuenta las facultades y los objetivos de los gobiernos municipales de los Estados Partes". Por su parte, el artículo 2° autoriza "la participación de las ciudades integrantes de las Unidades Técnicas de la Red MERCOCIUDADES en aquellos organismos del Mercosur que por sus competencias revistan especial interés para el gobierno de las ciudades.

La REMI está integrada por representantes de los Municipios e Intendencias designados por los cuatro Estados Parte del Mercosur. Si bien cada país tiene diferentes modalidades de designación de sus representantes, el Grupo Mercado Común recomendó a sus Estados Parte "incluir en sus Secciones Nacionales a las ciudades miembros del Consejo de Mercociudades y ciudades coordinadoras de Unidades Técnicas".[27] En el caso argentino se elaboró una propuesta para que, inicialmente, la Sección Nacional estuviera compuesta por las ciudades miembros del Consejo de Mercociudades, la Federación Argentina de Municipios –FAM– y la Subsecretaría de Asuntos Municipales. Asimismo, la Coordinación Nacional y la Coordinación alterna –temporarias– estarían a cargo de la Ciudad de Buenos Aires y de la FAM. Actualmente, la Sección argentina del REMI se encuentra abocada a la confección de su reglamento interno.

A modo de reflexión

A partir de lo hasta aquí manifestado y de los resultados obtenidos en el trabajo de campo, es posible inferir que si bien en la Argentina el proceso de descentralización respondió tanto a las pautas fijadas en el Consenso de Washington como a los requerimientos de los organismos financieros internacionales y no fue producto de un proceso de maduración democrática, ha existido un desarrollo creciente de demandas tendientes a resaltar el papel de las unidades subnacionales como instrumento de canalización de las necesidades locales, a través de una mayor participación de sus actores en los distintos niveles del aparato estatal vinculados al proceso de integración. No obstante, existen funcionarios locales que ignoran el papel dinamizador de los municipios en el desarrollo local, el impac-

[27] Acta de la XLIV Reunión Ordinaria del Grupo Mercado Común, 4 y 5 de diciembre de 2001.

to del proceso integrativo y el papel que podrían cumplir en su profundización.

Por su parte, el Mercosur, y luego de múltiples demandas por parte de los municipios participantes de la Red Mercociudades, incluyó en su estructura institucional al ámbito local, aunque sin poder decisorio. Queda ahora en manos de los municipios el saber utilizar con lucidez este espacio, para hacer oír su voz y, a través de ella, la de sus ciudadanos.

Resumen

En este artículo se pasa revista acerca del estado de la cuestión respecto a la importancia que reviste el Mercosur en los municipios argentinos y de cómo influye la descentralización de los mismos en el desarrollo nacional e interregional.

Palabras clave

Municipio – descentralización – Mercosur – autonomía – desburocratización – ciudadanía – democracia.