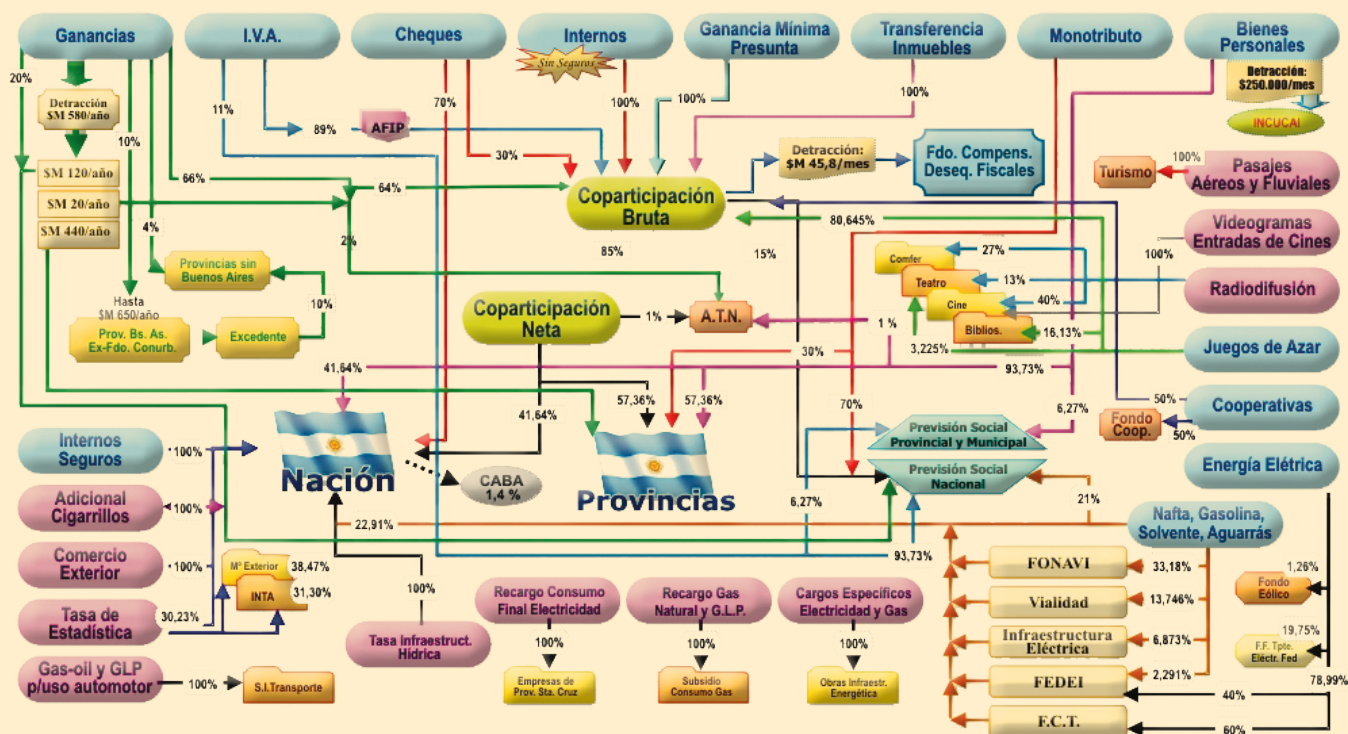


CIVILIDAD

REVISTA CIVILIDAD, TERCERA ÉPOCA, AÑO XXVIII, EDICIÓN N° 31, MARZO 2012

¿Tiene salida el “laberinto” de la coparticipación?





COLINAS DE GARZÓN

*El aceite de oliva
extra virgen preferido
de Francis Mallmann.*

ORGULLO URUGUAYO. RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL

Agroland S.A. - Ruta 9 km. 175, Garzón, Maldonado, Uruguay. (+598) 42241759 - www.agroland.com - www.colinasdegarzon.com





Fundación Hanns Seidel

*La Fundación Hanns Seidel (HSS), constituida en 1967 y cercana a la Unión Social Cristiana de Baviera/CSU, es una fundación política alemana con sede en Múnich que **trabaja al servicio de la democracia, la paz y el desarrollo**, a través de la formación política en el ámbito nacional e internacional. Sus objetivos se orientan exclusiva e inmediatamente a la utilidad pública.*

Desde hace más de 30 años, la HSS se ha comprometido con la cooperación al desarrollo y ejecuta actualmente cerca de 90 proyectos en más de 60 países en todo el mundo.

El objetivo de la actividad internacional, cuyo fundamento son los ideales sociales y cristianos, es apoyar a la consecución de condiciones de vida dignas y prestar un aporte al desarrollo sustentable a partir del fortalecimiento de la paz, la democracia y la economía social de mercado.

El ámbito principal de las actividades en la **República Argentina** desde 1996, ha sido la capacitación de los gobiernos locales en materia de fortalecimiento de la autonomía.

Desde la perspectiva del principio de la subsidiariedad, el nivel local-municipal no tendrá viabilidad sustentable sin que funcione el sistema federal argentino.

Este sistema está dotado por el instrumento clave de la coparticipación. En su estado actual y para orientarse en el denominado "*laberinto de la coparticipación*" destacados autores vinculan el significativo tema fiscal con importantes desafíos al desarrollo local y micro-regional.

¡Que disfruten la lectura de la Revista Civilidad!

Dra. Mariella Franz

Representante de la Fundación Hanns Seidel en la República Argentina

STAFF

Dirección Editorial

Pablo María, Garat
Patricio, Bulgheroni

Coordinación Editorial

Andrés, Lagalaye
Georgina, Marinucci
María Luján, Allegri

Colaboran en este número

José Luis, Bustamante
Pablo, Checura
Luciano, Di Gresia
Olga, Fernández Latour de Botas
Pablo María, Garat
Ignacio, Garda Ortiz
Manuel, González
Andrés, Lagalaye
Elba, Rodríguez
Horacio, Rosatti
Juan Pedro, Velasco
Miguel Ángel, Vigliocco

Publicación de la

Fundación Civildad

Fundación para la promoción de la vida
municipal, provincial y regional.

Sede: Beruti 2480 1º piso
(C1117AAB), C.A.B.A
Teléfono: (011) 5291-9968
República Argentina

Correo electrónico

publicaciones@fundacioncivildad.org.ar

Página web

www.fundacioncivildad.org.ar

Imagen de tapa:

“Laberinto de la Coparticipación”
copyright © Aníbal Oscar Berteau

Diseño, diagramación e impresión

SECRET&
asociados

PUBLICACIÓN DE DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Sumario

4

Primera página
El Desarrollo Federal
La Dirección

6

Política, demografía y trabajo
Ignacio Garda Ortiz

11

Indicadores verbales de tendencias sobre arraigo
y desarrollo de la familia en las comunidades
rurales de la Argentina siglo XXI
Olga Fernández Latour de Botas

19

Elementos de una política para
los recursos naturales
Juan Pedro Velasco

27

¿Tiene salida el “laberinto” de la coparticipación?
Pablo María Garat

43

La cuantificación de desbalances fiscales:
Elementos para la discusión sobre finanzas
federales
Luciano Di Gresia

56

La región y el municipio como cuerpos
intermedios en un contexto de globalización
Miguel Ángel Vigliocco

ario

62 Microrregiones. Concertación territorial para el desarrollo local

Manuel González y Pablo Checura

70 El desarrollo local y las experiencias público-privadas

Andrés Lagalaye

76 El municipio en la provincia Conflictos y armonías de dos autonomías. Algunos casos jurisprudenciales.

Horacio Rosatti

81 El régimen municipal de autonomía en la nueva constitución de Entre Ríos

José Luis Bustamante

86 Áreas urbanas con riesgo de inundación. Criterios orientadores para la acción municipal

Elba L. Rodríguez

94 Nuestra Fundación

El Desarrollo Federal

Esta edición de “Civilidad” está dedicada especialmente a dos cuestiones estrechamente vinculadas: el “laberinto” de la coparticipación como expresión deformada y casi patológica de nuestro sistema fiscal federal constitucional y el problema de la falta de equidad regional -y aún microregional- en el desarrollo federal.

El desarrollo económico bajo cualquier forma de estado debería tener siempre como objetivos su evolución y crecimiento de modo que asegure sus beneficios para todas las familias y grupos sociales así como darse en un marco de equilibrio y equidad territorial, particularmente en las relaciones regionales dentro de la Nación.

Bajo un régimen político o forma de estado federal estos objetivos plantean el desafío adicional de proponerse respetando las libertades concretas de los distintos niveles territoriales que integran la federación o confederación. O más claramente: proponerse alcanzar la justicia social con equidad regional y pleno respeto de la unidad en la diversidad y del interés federal en el marco del reconocimiento de las autonomías locales.

Entonces corresponde recordar en las actuales circunstancias que un conjunto de normas constitucionales muy precisas dan el marco jurídico para afrontar los problemas señalados en el contexto de la incertidumbre económica actual en el orden nacional e internacional.

La Constitución Nacional y el Federalismo en materia económica y fiscal

En materia económica y fiscal nuestra Constitución establece también el federalismo para asegurar los derechos económicos y sociales -que garantiza en los artículos 14, 14 bis, 16,

17 y 33- a través de una serie de normas que expresan este orden jurídico federal en el cual -y sólo en el cual- puede y debe desarrollarse la acción política y sectorial y la obra de Gobierno a todos los niveles para promover y alcanzar la justicia social con equidad territorial.

Esto resulta evidente de la lectura en continuo de los artículos 1; 4; 75, incisos 1, 2, 3, 18, 19, 8, 9 y 6; 41; 124; 125 y 123 cuyo texto no podemos aquí reproducir por razones de espacio pero que sugerimos repasar en el orden propuesto.

Nos parece que no hace falta comentar demasiado el texto constitucional así presentado pues expresa sin duda el programa político de la Nación Argentina, como estado federal, para la realización del Bien Común que supone alcanzar la justicia social en un marco de equidad territorial y pleno respeto a las libertades concretas de las familias, los grupos sociales los municipios y las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El programa constitucional para la promoción de la familia en el desarrollo federal

El artículo 14 bis de la Constitución Nacional que expresa el programa social de la Nación Argentina jurídicamente organizada como Estado Federal ordena que: “(...) en especial, la ley establecerá: (...) la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a la vivienda digna”.

La Constitución Nacional carecería de vigencia material si no expresase un proyecto nacional de vida en común. El nuestro es, además, un proyecto federal.

Un orden constitucional de plena inclusión socioeconómica requiere reconocer -al menos- tres supuestos permanentes:

- a) Una política de población coherente con los objetivos del desarrollo nacional.
- b) Una política territorial de ocupación plena y equilibrada del territorio nacional.
- c) La integración de todas las políticas socioeconómicas en una estrategia de Estado Federal con plena participación de los tres niveles de gobierno y todos los sectores socioeconómicos organizados.

En la actualidad discutir las transformaciones del Estado Federal -a cualquier nivel-, supone responder a tres preguntas claves que implican una concepción del mismo: *¿Qué actividades debe realizar? ¿Quién decidirá respecto de ellas y en orden a su ejecución? ¿Dónde se las va a desarrollar?*

A ello se debe agregar que en la Argentina, por existir tres niveles de gobierno y un cuarto, la *región*, que si bien no constituye un nuevo nivel gobierno representa un ámbito institucionalizado de relación interjurisdiccional, la coordinación entre ellos resulta esencial para que pueda aspirarse a un razonable nivel de éxito en las transformaciones propuestas; particularmente dado el alto grado de interrelación entre las competencias de los distintos niveles lo que nos lleva, asimismo, al tema de la *descentralización* y la *integración* de las acciones de gobierno.

Solamente a partir de un reordenamiento conforme al orden jurídico constitucional de las competencias a todos los niveles es posible debatir seriamente la distribución de las fuentes tributarias, la reforma integral en la materia y el llamado sistema de coparticipa-

ción que, además, como vimos, se encuentra directamente vinculado con la necesidad de promover y alcanzar un desarrollo de provincias y regiones con equidad, como lo establece el artículo 75, incisos 2, 8 y 19 de la Constitución Nacional.

Finalmente, desde una perspectiva completa del desarrollo federal y considerando la preservación de la soberanía política y la integridad territorial como objetivos primeros de toda política nacional, no parece exagerado afirmar que la guerra y la paz en el siglo XXI

estarán signadas especialmente por el control y aprovechamiento de los recursos naturales. Esto hoy es una ineludible cuestión de Estado.

Y como todo esto se desarrolla en un mundo políticamente multipolar, integrado y disociado a la vez, se requiere de una dirigencia con inteligencia política de mediano y largo plazo que se

concerte y asegure un orden interno con proyección internacional.

En el siglo XX desde, la década de los años sesenta, las guerras fueron por el petróleo; hoy esto ya es innegable. Muy probablemente en el siglo XXI lo sean por las fuentes energéticas alternativas, el agua y los alimentos, lo que equivale a decir, por el territorio.

Una razón más, de valor incuestionable, para sostener que el desarrollo federal es el itinerario natural y seguro para asegurar la justicia y la paz social, la equidad regional y el interés nacional.

Política, demografía y trabajo

Ignacio Garda Ortiz¹



Envejecimiento demográfico y desempleo

En el pensamiento demográfico actual, resulta un lugar común la creencia de que el desempleo es consecuencia del exceso de jóvenes resultante de una falta de control en la natalidad. Así, Nafis Sadik, Directora del Fondo de Población de Naciones Unidas hasta 2000, ha dicho que "la explosión demográfica hará inútiles los esfuerzos para bajar las tasas de desempleo". Esta afirmación parece desconocer la realidad dinámica de las sociedades y, por lo tanto, de los mercados en que se producen los nacimientos.

En efecto, al menos durante los primeros veinte años de vida, los niños consumen e impulsan la producción sin competir por puestos de trabajo y demandando bienes que por su naturaleza llevan directamente a la activación del mercado interno. Pero, además, el ingreso de jóvenes a la población económicamente activa (PEA) tiende a resolver otro problema muy propio de las actuales sociedades envejecidas, mediante el equilibrio de la Tasa de Dependencia Demográfica. Sin jóvenes que realicen aportes al sistema previsional, éste va indefectiblemente hacia el colapso.

Las causas del desempleo estructural que padece en la actualidad la mayor parte de las econo-

¹ Médico. Especialista en Salud Pública y en Planificación y Gestión de Políticas Sociales.

La viabilidad del sistema previsional, en el corto plazo, depende del porcentual de ancianos, y en el largo plazo depende de la cantidad de nacimientos. Lo que se necesita, entonces, es una modificación estructural del sistema que permita premiar a las familias que tienen hijos y, consecuentemente, ensanchan la base de la PEA.



más desarrolladas no se reduce a un problema de orden demográfico, sino que lo incluye y excede. Las crisis cíclicas que sufren los sistemas económicos son de sobreproducción y subconsumo. Esto quiere decir que se producen taponamientos en el sistema porque no se logra equilibrar la capacidad de producir con la capacidad de consumir.

¿Cuáles son las causas de este fenómeno?

Se pueden identificar: a) la baja natalidad y el déficit consecuente del mercado interno; b) la introducción radicalizada de tecnología para la producción en las industrias de escala y c) la globalización de la economía, que permite la deslocalización creciente de capitales.

En lo que se refiere al déficit del mercado interno, Maurice Allais, Premio Nobel de Economía, afirmó que, entre las décadas de 1960 y 1980, Europa había perdido la oportunidad que significaban 45 millones de nacimientos y esa era la causa de los millones de desempleados para los que no había solución. Es que la estructura económico-productiva de la post-guerra había sido pensada para sociedades que crecieran a un ritmo muy superior al que efectivamente se verificó, y esto trajo la consecuencia de la subutilización de la capacidad de producción instalada.

Este desequilibrio pudo solucionarse temporalmente mediante la exportación de manufacturas al Tercer Mundo a cambio de materias primas, es decir, exportando más trabajo del que se importaba. Sin embargo, el fin de esta armonía inestable se daría a medida que se verificasen los cambios aparejados con la entrada plena de la UE en un mundo globalizado. La deslocalización de las plantas industriales hacia los países del mismo Tercer Mundo que previamente importaba manufacturas, en búsqueda de reducción de los altos costos laborales de una Europa que vivía los estertores del Estado de Bienestar, llevó nuevamente a diezmar el sistema.

Ahora bien, los efectos de la baja de la natalidad sólo se hacen visibles en el mediano plazo, porque la silueta demográfica de la PEA recién se modifica luego de veinte años de la entrada masiva de la población femenina en el mercado laboral. Pero, cuando transcurre ese período de tiempo se comprueba que la nueva PEA (menor a la de la generación anterior) no tiene la capacidad de sostener el sistema previsional. El

Las causas del desempleo estructural que padece en la actualidad la mayor parte de las economías desarrolladas no se reduce a un problema de orden demográfico, sino que lo incluye y excede. Las crisis cíclicas que sufren los sistemas económicos son de sobreproducción y subconsumo.

desequilibrio consecuente de la desnatalización es el que también se verifica en la Ciudad de Buenos Aires y que se equilibra promediando con la alta natalidad existente en diversas zonas del interior argentino. Es que la realidad demográfica de las distintas provincias argentinas es absolutamente diversa, pero el sistema previsional es el mismo. Esto quiere decir que las comunidades con una silueta de población joven son las que financian a las que cuentan con una población envejecida, aunque por lo general las primeras sean más pobres que las últimas.

Si la base del sistema previsional es de carácter individual, indefectiblemente las familias que tienen muchos hijos terminan financiando a las que tienen pocos o ninguno. En el caso de las primeras es común que sólo uno de los progenitores logre jubilarse, mientras que en las segundas, por lo general, se obtienen dos jubilaciones

habiendo aportado menos población a la PEA. La viabilidad del sistema previsional, en el corto plazo, depende del porcentual de ancianos, y en el largo plazo depende de la cantidad de nacimientos. Lo que se necesita, entonces, es una modificación estructural del sistema que permita premiar a las familias que tienen hijos y, consecuentemente, ensanchan la base de la PEA.

Más nacimientos, más consumo, más trabajo

A pesar de las continuas crisis recesivas de la economía de los países desarrollados, se suele aceptar la idea de que la regresión de la tasa de natalidad es un signo de progreso. Por el contra-





rio, la realidad marca que la vida de las familias es la que otorga vitalidad al mercado interno, exigiendo productos de consumo, educación, atención médica de baja complejidad, vestimenta, etc. La mayor parte de estos bienes y servicios son producidos localmente y, por lo tanto, son los que generan trabajo de manera más directa. Mientras estos bienes son demandados en las sociedades con una pirámide de población joven, en aquellas en las que la pirámide se encuentra invertida los bienes requeridos tienden a virar hacia el consumo destinado al confort o suntuario. El problema que acarrea este fenómeno es que la producción de este segundo tipo de bienes es tecnificada y, por lo tanto, requiere de una cantidad de mano de obra muy menor.

Como se ha dicho, las economías desarrolladas, en un principio, tendieron a resolver sus desequilibrios internos mediante el intercambio de bienes con valor agregado a cambio de materias primas. Sin embargo, este ahogamiento de una cantidad de economías del Tercer Mundo trajo como consecuencia el inicio de un tránsito de "envenenamiento mutuo" porque generó una ola de migraciones hacia los polos de desarrollo. El fin de este proceso se está verificando en la actualidad, con el agotamiento de los servicios de seguridad social en el Primer Mundo, como consecuencia del envejecimiento de la población autóctona y de la desocupación generada por la población atraída por la esperanza de trabajo. Este fenómeno lleva indefectiblemente a presionar sobre los sectores productivos con imposiciones cada vez ma-

yores que sirven, en el corto plazo, para paliar la crisis sistémica, pero que finalmente, en el contexto de la globalización, produce la deslocalización a un Tercer Mundo que no implica tales costos sociales y un nuevo aumento de los niveles de desocupación.

El crecimiento poblacional verificado a lo largo del siglo XX, y proyectado para el siglo XXI, no depende tanto de la cantidad de nacimientos como de la disminución de la mortalidad acontecida como consecuencia de los avances de la sanidad pública y de la ciencia médica.

Promover la fecundidad

La fecundidad de una sociedad es un bien complejo de cuyo delicado equilibrio depende que esa sociedad se mantenga en el tiempo o tienda a extinguirse. Decimos que es un bien complejo porque en él deben distinguirse tres dimensiones que actúan de manera simultánea y que, a veces, esconden realidades profundas. Dichas dimensiones son: a) el comportamiento procreador de las familias; b) el promedio de hijos por mujer en edad de procrear y c) la cantidad de nacimientos que dicha sociedad produce cada año.

Estas tres dimensiones de la fecundidad podrían ser confundidas pero son de carácter diverso.

El comportamiento procreador de los grupos familiares depende, fundamentalmente, de

sus pautas culturales y se relaciona con la edad de las personas al constituir la familia (nupcialidad) y con el tiempo durante el cual dichas familias muestran apertura a la concepción. En este sentido, debe tenerse en cuenta que aproximadamente el 90% de los nacimientos se producen antes de que la madre cumpla 35 años. Esto muestra que lo verdaderamente importante es la edad que ella tenga al momento de formar su familia.

Asimismo, se debe tener en cuenta que la nupcialidad se ha ido retrasando en las sociedades industriales, de modo que los comportamientos de las familias de las clases medias urbanas indican, por lo general, la llegada a un umbral de dos hijos y la excepción de un tercero por error de planificación.

La segunda dimensión de la fecundidad depende de la cantidad de mujeres en edad fértil que tiene cada sociedad, y esto obedece directamente al envejecimiento poblacional. En el caso de que la silueta demográfica se encuentre equilibrada, y la mitad de las mujeres se encuentren en edad fértil, cada una de ellas debería tener un promedio de 2,1 hijos para asegurar el recambio generacional. Ahora bien, si existe un desequilibrio y la cantidad de mujeres que pueden tener hijos es inferior al 25% de la población total, el promedio de hijos que se precisan se incrementa porque, de lo contrario, la población tiende a envejecer.

Esta dimensión se mide con la Tasa Global de Fecundidad (TGF) y está influida por la estructura demográfica de la sociedad. Evidentemente, los planes de desnatalización sirven al efecto de invertir la pirámide poblacional porque reducen la cantidad de potenciales madres que aseguran el recambio.

La tercera dimensión de la fecundidad está constituida por la cantidad de nacimientos que una sociedad produce efectivamente en un año calendario, y sirve para mensurar el crecimiento actual de la población. Se mide con la Tasa Bruta de Natalidad (TBN) y se encuentra influida por las dimensiones anteriores, pero no explica las variaciones en la natalidad.

Lamentablemente, las políticas de población se han basado en el control de la natalidad y no han tenido en cuenta la medición de la fecun-

dad. Esto ha llevado a que no se tenga consciencia del "efecto eco".

Si solamente se miden los nacimientos, se verá que ellos van aumentando a pesar de la desaceleración. Por el contrario, si se toma nota de la fecundidad, se verá que en los lugares urbanizados viene cayendo desde hace más de cincuenta años. Efectivamente, por el recambio generacional, la cantidad de nacimientos aumenta, pero la fecundidad decrece porque, a medida que se suceden las generaciones, las madres tienden a tener menos hijos.

Este proceso lleva al colapso demográfico y sólo se puede modificar con políticas públicas dirigidas específicamente a la protección y promoción de la fecundidad. Si solamente el 25% de las familias tuvieran tres hijos, el 7% 4 hijos y el 3% 5 hijos, esto serviría para equilibrar a un 37,5% de familias con dos hijos, un 17,5% con un hijo y un 10% restante sin hijos. Esto no significa una presión sobre la generalidad de las familias sino solamente una protección sobre aquellas que, por sus pautas culturales, tienden a ser numerosas porque, por sí mismas, pueden llevar a un equilibrio del sistema.



Indicadores verbales de tendencias sobre arraigo y desarrollo de la familia en las comunidades rurales de la Argentina siglo XXI

Olga Fernández Latour de Botas¹



La preocupación por el país interior, por aquella "Argentina profunda" de la cual con pasión personal y contagiosa nos habla Eduardo Mallea², posee ahora características muy diversas a aquellas de las cuales se partía en la década de 1930. El mundo ha cambiado y, así como se han producido grandes cataclismos bélicos, se

han creado, desmoronado y reproducido bajo otras formas, muros materiales, morales y comunicacionales que entonces eran imprevisibles. Hoy las aspiraciones al arraigo y al desarrollo no siempre corren juntas, como entonces era frecuente, y, en la mira de los jóvenes, especialmente, "desarrollo" es meta que exige

¹ Docente e investigadora en Folklore, Filología e Historia.

² MALLEA, Eduardo, Historia de una pasión argentina. Buenos Aires, SUR, : Conocimiento y expresión de la Argentina, SUR, 1935.



un anterior desarraigo, una ruptura con la costumbre, con la tradición. Esta actitud parece haber sido alentada especialmente desde el mismo sistema educativo en el cual se ha opuesto con singular énfasis la supuestamente virtuosa "escuela nueva" a la "escuela tradicional", calificada de obsoleta.

En los días en que Mallea escribía aquellos trabajos paradigmáticos en los que opone la mentalidad del hombre conformista, frente a la del que se rebela y la del arraigado a su tierra, frente a la de aquel "cuya región es el aire", la Argentina era una fiesta³ o al menos parecía serlo hasta que la mirada del escritor se posaba en la decadencia de valores que había invadido a la gente por influencia de un recién iniciado auge del consumismo y del endiosamiento del "tener". Por su parte Ezequiel Martínez Estrada, que mostrara su pesimismo en 1933 en "Radiografía de la pampa" y también en 1940 ante "La cabeza de Goliath", la sobredimensionada capital porteña, ya había dejado en su evocación del pago natal "San José de la Esquina"

(Argentina, 1927), la clave de tanto desaliento. Esa clave es para mí, precisamente, la de **la fiesta triste**, aguada por el incomprensible y casi imperdonable llanto de su madre (a quien entendemos como metáfora de la Argentina), que ponía fin a las ilusiones, las esperanzas, las expectativas. En ambos autores la preocupación por la conformación inarmónica de nuestra distribución poblacional y de nuestras riquezas tangibles o potenciales quedaba sin propuesta de solución. E influía, sin duda, más en el plano de la literatura que en el de la política. Pero la génesis del problema parece residir en que siempre se miró al país interior desde su afuera, desde las ciudades cosmopolitas, en lugar de intentar hacerlo desde los enclaves profundos de las plurales conformaciones de su identidad regional y colectiva.

En la Argentina lo más notorio, de acuerdo con mi enfoque del tema que se basa en la observación y estudio de las comunidades con alto componente de patrimonio tradicional vigente, es el cambio de rumbo en materia de costum-

3 MALLEA, Eduardo, *Fiesta en noviembre*. Buenos Aires, Club del Libro A.I.A., 1938.

bres y de creencias respecto de los modelos antes prestigiosos –equilibrados por la tradición aunque no siempre angélicos ni ideales–, por la penetración sin pausa de los introducidos por la cultura mediática y por la propaganda política.

Del pago nativo a la villa de emergencia: cambios en las pautas de conducta y en sus denotadores de prestigio

Cuando hace más de dos décadas proponía yo como definición de folklore (en tanto cultura popular tradicional, anónima, de transmisión oral y empírica, localizada, funcional a la vida de sus portadores y socialmente vigente), la que lo caracterizaba como: “Una síntesis esencial del ejercicio de la libertad creadora por parte del pueblo, en relación con sus modelos”, debí introducir también una imprescindible relación entre mi concepto de “modelo” y otros contenidos semánticos dados al mismo lexema. Afirmaba entonces:

“(...) podemos decir que el folklore de un grupo social dado, como patrimonio fenoménico y como conjunto de los comportamientos en que dicho patrimonio se manifiesta externamente, merece ese nombre en consideración de la relación existente entre tales bienes y tales conductas con otros bienes y otras conductas de procedencia endógena o exógena que han sido sus modelos.”

Definimos a estos modelos como **respuestas culturales, de funcionalidad probada en algún segmento social, que trascienden su circunstancia original** y son adoptados como paradigmas aglutinadores e identificantes no solo en el núcleo que los generó –donde a veces solo perduran durante poco tiempo– sino también en otros que, al adoptarlos, adaptarlos, colectivizarlos y transmitirlos generacionalmente, los hacen suyos en propiedad indiscutible y les otorgan un alto grado de **prestigio**.

No debe confundirse aquí al concepto de “moda” con el de “modelo”. La **moda** es, entendemos, una **propuesta** cultural basada en el gusto por la renovación de los hábitos preexistentes, que afecta extendida pero superficialmente a la cul-



“El arraigo y el desarrollo de la familia en su conjunto y de sus individualidades constituyentes, en la variedad de sus distintas circunstancias, se han visto afectados por los modelos imperantes, que llegan a todos los rincones del país a través de los medios de comunicación (...)”

tura y a la sociedad, y que es reemplazada por otra moda tras un lapso, generalmente breve, de auge, al que sigue la decadencia. En cambio el **modelo**, decíamos “es una resultante depurada de la cultura que surge cuando un hecho no sólo es **propuesta** sino también **respuesta funcional** a las necesidades del grupo que la usufructúa”. La aceptación de un bien cultural en función modelizante, por parte de la comunidad receptora, implica una suerte de muerte y resurrección del modelo-semilla, como recurso promisorio de una a veces plurisecular permanencia.

La metáfora de la siembra es siempre tan rica que resulta difícil sustraerse al deseo de continuar explotando sus casi inagotables capacidades para generar recursos retóricos y abrirse en imágenes adecuables a distintos contextos. Pero, a fin de no abundar en este sentido, nos quedaremos por ahora en la simple idea de explorar las características actuales del terreno en el cual nos proponemos evaluar las posibilidades de arraigo o, por el contrario, los elementos desarraigantes que es dado establecer con referencia al objeto de nuestro interés: la familia y su desarrollo en el contexto de una nación integrada a partir de su esencial federalismo.

El **arraigo** y el **desarrollo** de la familia en su conjunto y de sus individualidades constitu-

yentes, en la variedad de sus distintas circunstancias, se han visto afectados por los modelos imperantes, que llegan a todos los rincones del país a través de los medios de comunicación y del mismo *corpus* narrativo elaborado por los individuos desgajados del ser cultural nativo, repertorio que, naturalmente, adquiere proyecciones casi míticas entre los que aún se mantienen en el lugar de origen. Son emergentes y al mismo tiempo administradores de sustancia nutricia para tales procesos, tanto la literatura contemporánea como sus puestas en escena en espacios teatrales⁴ o las exteriorizaciones poéticas de su vigente “cancionero”, tanto los argumentos de telenovelas como el contenido irrefrenable de los noticieros. Todo ello llega a las zonas rurales de nuestro país lo mismo que a las grandes ciudades. La globalización actúa sin frenos y la pérdida de prestigio de los valores ancestrales en los medios más debilitados por carencias tecnológicas y económicas, favorece su fuerte impacto modelizador. Sin embargo, en el contexto de repertorios caracterizados por el nihilismo de sus mensajes y, en muchos casos, por su decidida obscenidad, se encuentran obras de autores que no han perdido los vínculos con afectos familiares y, sobre todo, lo que es notable, en quienes persiste un profundo trasfondo de la tradición monoteísta judeo cristiana y de la trascendencia del espíritu. No es posible intentar aquí, por la obligada síntesis que el medio exige, un **diagnóstico contrastivo** de los modelos existenciales que surgen del canto popular: **folklore y proyecciones del folklore argentino, incluido el tango suburbano versus rock and roll, cumbia villera, reggae, narco corrido** y otras formas actuales del canto de estos géneros musicales, de fuerte impacto en Latinoamérica, considerados aptos para la circunstancia del baile social tanto como para su audición en conciertos, generalmente de multitudinaria concurrencia. Del primer grupo poseemos una extensísima bibliografía, a partir de los “Cancioneros populares” recogidos por Juan Alfonso Carrizo y otros estudiosos de todas las áreas culturales del país, que se complementa con lo que corresponde al tratamiento de la poesía gauchesca, de la nativista y de la de corte costumbrista apta para su difusión

4 Hemos asistido hace menos de un mes, en el Teatro Nacional Cervantes y en el horario de las 15, supuestamente apto para los niños, a un espectáculo del Ballet Nacional Contemporáneo de cuya fealdad y grosería visual e, increíblemente, también verbal, huimos con el mayor desagrado quien esto escribe y su nieta de siete años (que ya tiene sentido ético y estético).



por medio del canto en el ámbito de lo que técnicamente llamamos “folklore de proyección”⁵. En cuanto al segundo grupo trataremos de proporcionar algunos ejemplos de estos materiales que han sido estudiados en detallados trabajos sobre la historia del rock nacional y de la cumbia argentina que, de ser especie difundida incluso en los ámbitos de la música popular tradicional deriva, a fines de la década de 1990, en la llamada cumbia villera⁶. Por lo demás, están a disposición de todos, no solo en internet sino también en los lugares donde se venden publicaciones relacionadas con este tipo de literatura y con otros temas asociados (como los kioscos de los aeropuertos donde, para sorpresa del viajero, se encuentran prospectos relativos a las bondades de la *cannabis sativa*, más conocida como marihuana).

Algunos de los ejes temáticos que consideraremos en función del arraigo y el desarrollo de las personas son **la religiosidad esencial, la familia y sus constituyentes, el lugar al que se pertenece, la casa, el trabajo, los hombres, las mujeres, los ancianos, los niños**. Nuestro deseo es coadyuvar en intentos de tanta importancia como el que enuncia el doctor Ignacio Garda Ortiz en su obra “Gobernar para las familias”⁷, comentado con erudición por Germán Masserdotti en el número 30 de “Civilidad”⁸, donde, entre otros conceptos que revelan profundo conocimiento de la realidad actual de la sociedad argentina, coloca como noción axiomática que: “Las familias, las sociedades intermedias, los municipios, las asociaciones de muni-

cipios, las provincias, las naciones territoriales y las asociaciones regionales de naciones, son agregaciones que siempre deben respetar las unidades menores sobre las que se apoyan”. Y enuncia su propuesta diciendo que, de acuerdo con sus objetivos, su trabajo “constituirá un elemento valioso para ir recuperando el dato empírico, tan necesario para el ajuste de las teorías, y cubrir la brecha que generan las consideraciones teóricas alejadas de la materia sobre la cual operan”.

Para responder desde nuestro particular campo de aproximación a los **datos empíricos**, a la gentil invitación de “Civilidad”, propongo ahora un recorrido mínimo del sector cultural emergente de toda sociedad que está constituido por **las expresiones verbales de su cancionero**, poniendo el acento en el poder modelizante que ejercen sobre sus receptores y de su valor testimonial para quienes deseen establecer diagnósticos sobre las tendencias socio-culturales de un pueblo.

Que el canto popular, de cualquier procedencia, puede influir en las vidas de sus portadores por la capacidad ínsita que posee para crear climas existenciales sostenidos durante toda la vida en quienes se han consustanciado con ellos en la niñez y en la juventud, ha sido comprobado por las experiencias de musicoterapeutas que se valen de ellos en la tarea de detectar el ISO⁹ de sus pacientes a efectos de reconstituir las identidades debilitadas por distintos procesos de deterioro cognitivo.

Poder modelizante de la expresión verbal

Los cantares tradicionales de la Argentina tienen variada temática y diversas formas. Funcionalmente los hay que son utilizados para hacer dormir, hacer callar o entretener a los bebés o para que jueguen los niños; otros hay que se cantan en rituales diversos, como los de

5 VEGA, Carlos, *Panorama de la música popular argentina, con un ensayo sobre la ciencia del folklore*, Buenos Aires, Losada 1944.

6 Cumbia argentina, en: Wikipedia. La enciclopedia libre. (Internet)

7 GARDA ORTIZ, Ignacio, *Gobernar para las familias*, Buenos Aires, Ediciones de la Fundación Civilidad, 2002.

8 MASSERDOTTI, Germán, “Gobernar para las familias”, en revista *Civilidad*, Tercera época, Año XXVII, Edición N° 30, septiembre 2011. p. 84-89.

9 Sobre el principio ISO ver BENENZON, Rolando O., *Teoría de la Musicoterapia. Aportes al conocimiento del contexto no verbal*. Madrid, Mandala, 1991 (entre otras obras).

carácter religioso (novenas, gozos, trisagios, villancicos navideños, tonos de velorios); están también los adecuados para establecer contrapuntos improvisados de destreza e inteligencia, ya sea en cuartetos (ámbito de la baguala) o en décimas (ámbito del estilo, la cifra y la milonga campera) y los que complementan el complejo música-canto-manifestación coreográfica, es decir las coplas de bailes. Aunque no parezca, porque no tiene buena prensa ni difusión en las escuelas, la mayoría de estos hechos culturales está vigente y es parte de la identidad reconocida aún por nuestro pueblo. La afirmación que sigue, curiosamente, puede escandalizar a descreídos: sus principios e ideas están encuadrados siempre en la cosmovisión del catolicismo. Es muy frecuente que se realicen invocaciones al Señor, a la Santísima Virgen o a los Ángeles y Santos antes de entrar de lleno en la situación del canto. Modelos ancestrales de este tipo de coplas dicen, por ejemplo, como solía repetir don Juan Alfonso Carrizo en algunas de sus conferencias pronunciadas en lugares antes no frecuentados por él: "Por ser la primera vez/ que en esta casa yo canto/ ¡Gloria al Padre, gloria al Hijo,/ gloria al Espíritu Santo!". Pero también afloran en las nuevas coplas de los bagualeros de los valles y quebradas noroésticos cada carnaval con estrofas como la que recogimos hace poco tiempo de una cantora de Jujuy, bastante pasadita de chicha y en cuyo amplio bolsillo rebozaban las hojitas seleccionadas de coca: "Cuando se muera esta moza/ no han de rezar ni un Bendito/ ¡Que se salve como pueda/ como el mejor angelito!" Imagen dolorosa de la juventud pensando en su propia muerte, que ha de repetirse con demasiada frecuencia en los repertorios de las especies urbanas contemporáneas. Estas fórmulas tradicionales trascienden el ámbito de la canción oral y anónima y pasan al de proyección del folklore, como ocurre con las manifestaciones del nativismo o, particularmente, de la poesía gauchesca, es decir a aquella que, sin ser folklórica por carecer de anonimidad, y circular en soportes escritos o mediáticos diversos, refleja por la intención y el arte de sus autores, el espíritu criollo rioplatense. Y así, en el "Martín Fierro" de José Hernández, obra cum-



bre del género gauchesco, encontramos, entre otros ejemplos la invocación inicial: "Pido a los santos del cielo/ Que ayuden mi pensamiento,/ Les pido en este momento/ Que vengo a contar mi historia,/ Me refresquen la memoria/ y aclaren mi entendimiento". Pero el cristianismo popular aflora hasta en el universo del tango urbano u orillero, como un presupuesto indiscutible, y dicen sus letras, aún en los casos menos edificantes, cosas como estas: "El día del casorio dijo el tipo'e la sotana/ 'El coso debe siempre mantener a su fulana'"¹⁰ o bien el clásico "No me has dejao ni el pucho en la oreja/ de aquel pasao malevo y feroz./ ¡Ya no me falta, pa' completar,/ más que ir a misa e hincarme a rezar..."¹¹.

Por su parte, el cancionero de la mesomúsica¹² actualmente más aceptada y difundida, a partir de modelos extranjeros y de reelaboraciones locales transmitidas por todos los sistemas de la industria cultural, trasluce una mentalidad de intención transgresora, con un creciente **culto a la energía**, venga de donde venga. La exaltación de la droga, de los elementos tóxicos que ponen en riesgo la vida, como el hongo estiercolero llamado *cucumelo*, son corrientes aún en composiciones de rockeros de formación intelectual sólida, como Andrés Calamaro. Y junto a esta posición afloran tristemente las ideas de la muerte y aún de la trascendencia del espíritu, en un peligroso juego dialéctico. Así dice **Los chicos**, una pieza del citado autor e intérprete: "Si te toca ir arriba, antes que yo,/

¹⁰ Haragán (1928). Letra de Manuel Romero, música de Enrique Delfino.

¹¹ Malevaje (1929). Letra de Enrique Santos Discépolo, música de Juan de Dios Filiberto.

¹² La mesomúsica, en la terminología introducida por el maestro Carlos Vega, comprende las manifestaciones populares de la música que se divulgan por la industria cultural y los medios masivos de comunicación.

porque existe la vida eterna,/ lleva de parte mía un cucumelo,/ por si no llovía en el cielo (...)."¹³ No totalmente ajena a la tradición cristiana, la literatura de este cancionero está más bien inspirada en la rebeldía contra sus principios. Así es frecuente hallar letras como la titulada **Se fue al cielo** que canta una banda de rock cuyo solo nombre, "Intoxicados", es reflejo de una triste realidad marcada por la búsqueda de paraísos artificiales viva entre grandes sectores de nuestra juventud. Increíblemente, entre su repertorio de letras desalentadas y a veces desafiantes, donde no falta la referencia al alcohol, al tabaco y a "la planta que fumo en casa", alienta todavía la idea de que, aún para quienes se están "armando su propia religión", existe un trascender espiritual, un infierno y un cielo. Y dice así su letra: "Pero ahora no quiero hacerte pensar/ porque pensar tanto no es bueno/ Eso me lo dijo un viejo/ que de tristeza se fue al cielo./ Se fue al cielo,/ pero pudo ir al infierno también,/ yo creo que fue al cielo"¹⁴. Estos modelos, llevados por el ritmo movilizador de su música, penetran en todos los ámbitos del país.

La familia nuclear y la consideración por los mayores han sido respetadas por el criollo dentro del contexto ancestral de su cosmovisión. Las coplas mantienen vigente esta posición cuando dicen, por ejemplo: "Pa corpachar¹⁵ tu cariño,/ vidita, voy a mingar¹⁶/ a tu tata y a tu mama/ que vengan a tijtinchar¹⁷. O bien: Vidita si me querís,/ pronto estaremos casados,/ tus padres serán mis suegros,/ tus hermanos mis cuñados". A veces se recurre a figuras retóricas para significar las características del aporte a la vida de una persona que realizan las distintas etapas del ciclo litúrgico anual. "Mi padre se llama Pascua,/ mi mami-ta Navidad,/ yo me llamo Todos Santos,/ mi apellido es Carnaval", dice una cuarteta que, tras mencionar la presencia axiológica de las dos Pascuas (de Navidad y de Resurrección) se refiere a la fecha aproximada de nacimiento del cantor al que, en coincidencia con la de muchos niños de nuestras provincias noroés-ticas, se ha dado el nombre de Todos Santos por haber venido al mundo en los primeros días de noviembre, es decir nueve meses des-

pues de los festejos y desenfrenos comunes entre los jóvenes durante el Carnaval.

El matrimonio, paso fundacional de la familia, goza de un gran respeto como institución natural, como deber civil y como sacramento, si bien muchas uniones, sobre todo en lugares alejados de las poblaciones donde las instituciones tienen sus asientos, no llegan a formalizarse ni por civil ni "por la Iglesia" y, cuando esto ocurre, se realizan con frecuencia varios meses y hasta años después de que los novios se hayan "amañado", por lo que no es extraño que participen en las ceremonias los hijos de la pareja celebrante. "Amañarse" equivale a lo que ahora se menciona en la sociedad urbana como "irse a vivir juntos", pero con el consentimiento de ambas familias; es costumbre andina de ascendencia precolombina y se denomina en ese contexto "servinacuy": los jóvenes se enamoran y deciden compartir sus destinos. No siempre la fidelidad impera en las vidas de los "amañados" y la separación está considerada con aceptación social después de un año de convivencia, especialmente cuando no hay hijos. Por eso dice la copla de reproche a quien rompió el lazo acordado antes de un mínimo tiempo: "Azucena y margarita,/ flores de Punta Corral,/ ¡Me quieres dejar, vidita,/ antes del año cabal!"

"El casado casa quiere", dice el axioma del refranero tradicional y las nuevas familias de nuestros medios populares no solían tener un concepto ligero respecto de este hecho. Tener "rancho aparte" era un deseo de las jóvenes parejas, mientras que no pocas veces las carencias económicas, la distribución del trabajo o las necesidades de los mayores las obligaban a aceptar como conveniente la convivencia en la casa paterna de cualquiera de las dos familias. La casa, aunque fuera un rancho, se pensaba generalmente como parte de un poblado, a menos que se tratara de "puestos" de estancia en los que la casa de los patrones asume categoría de centro al que se recurre por toda necesidad y servicio. Nuestro poblado, como núcleo habitacional virtuoso, es la aldea, con su plaza central, con su entorno de edificios más antiguos e

13 Andrés Calamaro, Disco La lengua popular. "Los chicos".

14 Intoxicados. "Se fue al cielo": www.rock.com.ar/letras/6/6459.html

15 Corpachar, alimentar.

16 Mingar, pedir.

17 Tijtinchar, comer un plato típico llamado tijtinchas.

“(...) la alcaldía del período hispánico, con sus severas obligaciones para las autoridades que la ejercieran, y los posteriores municipios de nuestra organización independiente fueron, durante mucho tiempo, las células fundamentales de una organización socio-económica y cultural que encerraba los gérmenes del más auténtico y virtuoso federalismo.”

importantes, sus tiendas y almacenes y terrenos con quintas y chacras en los alrededores, donde no falta el espacio que espera, no sin la recompensa de su feliz llegada, la presencia ambulante de los tradicionales circos. Ese “pueblo” criollo es el que posee todo lo que el hombre debería tener para desarrollar decentemente y sin trabas de ninguna índole, sus facultades innatas, como lo dice Hernández (y nos complace recordar aunque sea para repetirnos)¹⁸: “Debe el gaucho tener casa, escuela, iglesia y derechos.”

Los roles del padre y de la madre, en las comunidades folk de nuestro país, han estado bien identificados y, en algunas zonas del país, bastante relacionados en principio con la primitiva organización de los grupos cazadores recolectores (hombres que obtienen materias primas alimentarias del medio natural; mujeres que se hacen cargo, y eventualmente transportan, las cargas, los hijos y los enseres básicos para su elaboración). Esto podía observarse en la ya casi perdida costumbre de las migraciones “golondrina”

para los trabajos de la zafra azucarera, la cosecha del algodón, del maní, del tabaco, de la fruta, en distintas áreas de nuestro país. Pero, en general, lo que está íntimamente ligado con el arraigo de la familia campesina argentina es la vida de aldea y en ella, en nuestros “pueblos” de campo, se quedaban los ancianos y los niños pequeños esperando a los migrantes estacionales, fieles a sus prácticas acostumbradas para jalonar de trabajos y de celebraciones el ciclo anual y el ciclo vital de la gente. Si bien el *ayllu* incaico fue centralista y, aunque con total igualdad entre sus componentes, era férreamente regido por el poder del Imperio, la alcaldía del período hispánico, con sus severas obligaciones para las autoridades que la ejercieran, y los posteriores municipios de nuestra organización independiente fueron, durante mucho tiempo, las células fundamentales de una organización socio-económica y cultural que encerraba los gérmenes del más auténtico y virtuoso federalismo.

En tal convicción cerramos la primera parte de este artículo y aún amenazamos con una segunda en la que han de hablar tanto las letras de canciones tradicionales como las de algunas de proyección folklórica y de tangos, comparadas con otras correspondientes a las expresiones emanadas del rock y particularmente del mundo de la cumbia latinoamericana, en cualquiera de sus plurales vertientes. Estos textos, de público conocimiento, serán tomados como elementos testimoniales, pues lo son realmente, y como campos para la observación. En ellos, analizados en función contrastiva, podrán advertirse las posiciones totalmente opuestas de sus portadores en cuanto a los valores personales y sociales que se inculca a los jóvenes, muchachos y chicas; al concepto tradicional de instalación humana en poblados nucleares trocado por el de ocupación precaria de espacios públicos indefinidos; a los procesos de cambio orientados, sea al regreso de pobladores capacitados al pago integrador para trabajar por convertirlo en creciente polo de desarrollo, sea a la desintegración legal de la República¹⁹.

¹⁸ Fernández Latour de Botas, Olga. “Federalismo y cultura tradicional” en revista Civilidad, Tercera época, Año XXVII, Edición N° 30, septiembre 2011, pp. 75-77.

¹⁹ Por imperio de la aplicación del Inciso 17 del Art. 75 de la Constitución Nacional reformada en 1994. Tema arduo que requiere aún intensos diálogos con sentido humanitario y patriótico, por el bien de las futuras generaciones de argentinos.

Elementos de una política para los recursos naturales

Juan Pedro Velasco



En el siguiente trabajo se propone realizar un breve estudio respecto de los elementos fundamentales de una política para los recursos naturales en la República Argentina.

Los recursos naturales

Los recursos naturales son aquellos bienes físicos¹ que se encuentran en la naturaleza² de un territorio, susceptibles³ de ser usados para el desarrollo del buen vivir del hombre en sociedad. Estos son: el espacio y su contenido, la tierra y su topografía, el suelo, los yacimientos minerales, los recursos hídricos, el mar y su lecho, la flora y fauna silvestre, la energía de diversas fuentes y los recursos panorámicos⁴.

Los griegos nos enseñaron que uno de los fines fundamentales de la sociedad política es la autosuficiencia –*autárkheia*–. Aristóteles explicaba que “(...) la ciudad es la comunidad que ha llegado al extremo de bastarse en todo virtualmente a sí misma, y que si ha nacido de la necesidad de vivir, subsiste porque puede proveer a una vida cumplida”⁵, y más adelante señala que efectivamente el fin de la ciudad es “la vida perfecta y autosuficiente”⁶, es decir, señala la obligación de la sociedad política de proveer todos los medios necesarios para la perfección del hombre.

1 Pueden ser tanto materiales como inmateriales (ej. energía).

2 En tanto situados en la naturaleza, excluimos los recursos culturales (creados o transformados por el hombre) e inducidos (resultado del cultivo artificial como el agri, pisci y silvicultura) Cfr. CANO, Guillermo J., *Recursos Naturales y Energía, Derecho, Política y Administración*, Buenos Aires, Fondo Editorial de Derecho y Economía, 1979, p. 32.

3 En tanto situados en la naturaleza, excluimos los recursos culturales (creados o transformados por el hombre) e inducidos (resultado del cultivo artificial como el agri, pisci y silvicultura) Cfr. Guillermo J. Cano, “Recursos Naturales y Energía, Derecho, Política y Administración”, Buenos Aires, Fondo Editorial de Derecho y Economía, 1979, p. 32.

4 Ver CANO, Guillermo J., op. cit., p. 31.

5 ARISTÓTELES, *Política*, 1252 b 27-31, libro primero, capítulo I.

6 ARISTÓTELES, op. cit., 1280 b 40 – 1281 a 1, libro tercero, capítulo V.



Los recursos naturales son pues, algunos de estos medios básicos para el sostenimiento de las familias arraigadas en un territorio dado. En este sentido, Valls nos señala que los recursos naturales "(...) constituyen la materia básica del desarrollo económico y social y muchos de ellos son imprescindibles para la subsistencia humana"⁷.

Sin autoabastecimiento, las comunidades se vuelven dependientes del abastecimiento de otras, lo cual puede ser peligroso toda vez que estas últimas se vean tentadas de sacar provecho mediante condicionamientos políticos y económicos respecto de las primeras. Por ello, no sólo es imposible el desarrollo humano sin dichos recursos, sino que además, se vuelve imposible la defensa mínima del territorio nacional. Por lo cual, Lapeña nos indica que "(...) la condición de autosuficiencia energética es una condición mundialmente apreciada: el país que la exhibe es menos vulnerable ante situaciones extremas que siempre pueden suceder en el

mercado mundial, incluso de tipo bélicas"⁸. De esta manera concluimos que los recursos naturales tienen una gran importancia en relación a nuestra autarquía económica e independencia política.

Todo esto explica el interés que en aquellos han demostrado históricamente las comunidades políticas. Interés que se constata al verificar la causa de la mayoría de las guerras libradas en la historia del mundo. La conquista en América fue realizada, entre otras causas, debido a la promesa de las riquezas minerales. El primer imperio mundial -el británico-, fue consolidado gracias al carbón. Europa se repartió África y parte de Asia en orden a sus recursos naturales. Francia y Alemania vivieron tres guerras en la última mitad del siglo XIX y la primera del siguiente con el fin de dominar el carbón. El dominio del petróleo definió el resultado de las dos guerras mundiales del siglo XX. Las guerras vividas a fines del siglo pasado y a comienzos

7 VALLS, Mario F., Recursos Naturales. Lineamientos de su régimen jurídico, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1992, p. 11.

8 LAPEÑA, Jorge, "Las importaciones de energía son una bomba de tiempo", en Clarín, 23 de mayo de 2011.

Sin autoabastecimiento, las comunidades se vuelven dependientes del abastecimiento de otras, lo cual puede ser peligroso toda vez que estas últimas se vean tentadas de sacar provecho mediante condicionamientos políticos y económicos respecto de las primeras.

del presente tuvieron nuevamente al petróleo como causa principal. E indudablemente, sostenemos que los conflictos en el mundo seguirán siendo, en gran parte, debidos a los recursos naturales.

Es forzoso, por lo tanto, señalar que la existencia y buen uso de los recursos naturales en una sociedad política, determina en buena medida, el mantenimiento de su independencia política en el tiempo.

Los recursos naturales en la Argentina

Las riquezas que presenta la República Argentina son cuantiosas y valiosísimas. Nuestra geografía presenta casi todos los escenarios posibles, desde la exuberante vegetación del litoral, hasta los inmensos hielos antárticos, pasando por la cordillera minera, dueña de inagotables fuentes de agua, la Patagonia hidrocarburífera, la extensa plataforma marítima, rica en pesca y minerales, y la privilegiada fertilidad agraria de nuestra gran pampa húmeda.

Desde distintas perspectivas, todos nuestros recursos son importantes. La producción agropecuaria genera la mayor cantidad de divisas en la balanza de pagos y una gran actividad económica en el país. Los hidrocarburos tienen, en la actualidad, una injerencia en la energía nacional de aproximadamente el 85%. El agua segu-

ramente será, en el futuro, el recurso estratégico más importante a nivel mundial. La minería y nuestra plataforma marítima, a su vez, tienen la mayor potencialidad entre los recursos por su casi estado de virginidad.

Los recursos naturales en el territorio argentino satisfacen ampliamente las necesidades de autosuficiencia y tienen un potencial de desarrollo enorme. Sin embargo, debemos preguntarnos acerca de su administración y buen uso, ya que la posesión de los mismos sin una inteligencia política adecuada equivale a su inexistencia.

La política de los recursos naturales

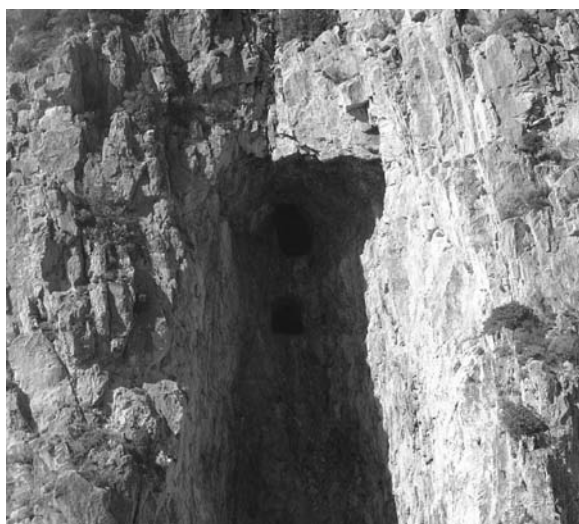
Una vez estudiados e investigados los recursos naturales en sí mismos, tarea que corresponde a las ciencias naturales y técnicas, le toca a la política organizar y disponer de manera estratégica el uso inteligente y racional de los mismos en nuestro territorio, esto es, la explotación, industrialización, comercialización, distribución, consumo y cuidado de los recursos naturales con miras a la satisfacción de las necesidades de las familias allí arraigadas. Sólo hace falta observar la geografía argentina para constatar las enormes extensiones de recursos naturales y así comprender la gran importancia de la mencionada política.

Sin embargo, la desigual distribución de los recursos naturales en el espacio provoca que, tanto el gobierno federal como los provinciales, tengan interés en administrar y controlar la jurisdicción sobre cada recurso. Por otra parte, los mismos empresarios o particulares que explotan, elaboran, comercializan, distribuyen o consumen los recursos, también muestran diversos intereses en orden a condicionar o bregar por cierta administración y jurisdicción. No obstante, todas ellas son partes distintas. Como observa Valls, "(...) no hay un sector económico o social interesado en la totalidad de los recursos naturales. Diferentes sectores se ocupan de uno o más usos, de uno o más recursos o de parte de ellos"⁹. Se comprende fácilmente que se vuelve necesario un acuerdo para la gestión de los recursos naturales.

9 VALLS, Mario F., op. cit., p. 20.

Asimismo, existe una gran *interdisciplinariedad* en esta materia. Los diversos sectores profesionales y técnicos dedicados al estudio o a la explotación de los recursos naturales ordinariamente interactúan y dependen entre sí. Cabe destacar que, a pesar de que se constata un alto nivel de investigación entre los especialistas que integran los diversos institutos técnicos del país, faltan generalistas serios que reúnan las diversas especializaciones técnicas y desarrollen un marco unificado de las mismas.

En atención a estas circunstancias, Valls continúa diciendo: "(...) la pluralidad de centros de interés y de poder señalada somete los recursos naturales a la acción de pluralidad de estados y circunscripciones administrativas, a sectores diversos de una misma administración y a distintas profesiones. Esta estructura produce una deficiente asignación de recursos técnicos, financieros y humanos, algunas funciones se ejecutan en abierta competencia entre sectores administrativos, otras se duplican y, como los recursos disponibles no alcanzan, quedan cosas por hacer".¹⁰ ¿Cuál es la solución? Es "(...) hora de que el complejo conjunto de los recursos naturales sea tratado como un todo común e integrado (...)", bregaba el Dr. Cano. "Tal enfoque unificado –continuaba– se aplica no sólo al manejo de los recursos, sino también a la respectiva legislación y a la organización de las instituciones cuya tarea será administrarlos."¹¹



¿Quién decide acerca de la conveniencia en la producción de cierto recurso? ¿Cuánto se produce? ¿Dónde y quién lo produce? ¿Corresponde promover cierto recurso natural y relegar el uso de otro? Con estas preguntas se percibe la necesidad fundamental de una política, puesto que sólo un interés común –y por lo mismo, comprensivo del sectorial y territorial– puede armonizar los diversos intereses de las partes en una totalidad unificada –sin caer en uniformidades–.

Creemos que aquellas decisiones son responsabilidad de una política nacional ordenada al bien común y consensuada entre las provincias, el gobierno federal y las diversas empresas productoras de cada sector. Entiéndase que cuando escribimos "ordenada al bien común", nos referimos principalmente a la ordenación respecto de las necesidades de las familias presentes y futuras. El gobierno está llamado a armonizar los diversos intereses de las partes y coordinarlas en orden a un interés común y nacional, es decir, debe velar por lograr la unidad en la diversidad. Tarea propia de un gobierno *federal* que dirige un Estado *federal*. Por ello, como luego veremos, creemos que las mencionadas decisiones no pueden depender únicamente de las leyes del mercado económico nacional o internacional.

Los recursos naturales tienen constantes puntos de encuentro y conexión. Por ejemplo, los terribles derrames del petróleo afectan al mar y su fauna, los herbicidas utilizados para la producción agraria pueden afectar los acuíferos al nivel freático, la fauna y flora pueden ser afectadas también por los embalses utilizados para el recurso hídrico, etc. Estos ejemplos sencillos verifican la dificultad de adoptar una política particular para cada recurso natural, sin antes haber logrado un consenso general respecto de una política para todos ellos, es decir, una política para todos los recursos naturales.

Por lo visto, la actividad económica generada en el ámbito de los recursos naturales debe ser necesariamente regulada por una política para éstos. A su vez, pensamos que una política para los recursos naturales debe necesariamente subordinarse a una política económica, en tanto

¹⁰ Ibidem.

¹¹ CANO, Guillermo J., ob. cit., p. 29.

que esta tenga por objeto regular la actividad económica de una unidad política territorial.

Generalmente, existe una antinomia entre la concepción totalitaria del Gobierno regulador y la concepción liberal del libre mercado, susceptible de entorpecer una verdadera política para los recursos naturales. La concepción totalitaria excluye arbitrariamente la posibilidad de que el empresario desarrolle el recurso natural. Esto sucede cuando, sin causa justificable, el Gobierno avanza sobre negocios que pueden ser realizados por los particulares, incurriendo en un totalitarismo que atenta contra el principio de subsidiariedad. Lo mismo ocurre cuando el negocio es ejercido por los empresarios, aunque injustamente limitado y condicionado por la excesiva regulación caprichosa del Gobierno.

Distinta es la situación cuando los empresarios no pueden por sí mismos hacerse cargo del negocio y el Gobierno se ve obligado a actuar de manera subsidiaria, ya sea por: i) los grandes riesgos que conlleva el negocio; ii) la imposibilidad de reunir la inversión necesaria; iii) la baja rentabilidad del negocio; o iv) la importancia estratégica debida a circunstancias excepcionales, como puede ser un conflicto bélico. En estos casos se vuelve ineludible que el Gobierno asegure y controle el abastecimiento de un recurso natural.

Por otro lado, fundándose en el poder de las leyes del mercado, algunos por ejemplo creen imposible el agotamiento de los recursos no renovables. Estas leyes enseñan que el mercado aumenta automáticamente los precios de los recursos en vías de escasez, lo que obstaculiza su agotamiento al promover otro recurso alternativo. Según esta concepción cualquier intervención del Gobierno en este aspecto sería ineficiente, delegando la asignación del uso de los recursos naturales al mercado. Sin embargo, este pensamiento suele no tomar en cuenta las circunstancias fácticas y políticas que pueden merecer el incremento en la producción de cierto recurso respecto de otro (por ejemplo, es el caso de una guerra que requiere, prioritariamente, el autoabastecimiento petrolero y la producción de acero para la manufactura de buques de guerra). Asimismo, los negocios económicos de las grandes empresas de cada sector difícilmente tienen en cuenta el desarrollo



social, debido a que su interés es, mayormente, el lucro. Las leyes del mercado son sumamente importantes como motor de la inversión y producción, no obstante, creemos que es inevitable adoptar una política económica que atempere los desajustes del mercado causados por la influencia condicionante de las grandes empresas.

Parece evidente que tanto una concepción como la otra recomiendan posiciones extremas e irreconciliables, fracasando en el intento de plantear una política realista y conciliadora. La verdadera política debe resolverse en el uso inteligente y apropiado de los recursos naturales mediante un programa de utilización óptima, eficiente, controlada, prioritaria y equitativa de acuerdo a las circunstancias fácticas del orden territorial, temporal y humano. Estas determinaciones pueden ser sintetizadas en las notas de sustentabilidad y justicia social.

En primer lugar, el proceso es sustentable cuando el ritmo de producción del recurso no lo agota. Este es el caso de los recursos renovables. El uso óptimo del recurso es significativo cuando la oferta del mismo es limitada y la demanda es mayor a su disponibilidad, ya que su aplicación aumenta el número de familias beneficiadas. En el caso de los recursos no renovables, la sustentabilidad implica la posibilidad de extender el mayor uso de los recursos en el tiempo, sojuzgando las necesidades actuales y futuras de las familias. En este caso, las leyes del mercado comúnmente determinarán el ritmo de producción según la optimización intertemporal, es decir, el volumen de producción del recurso se determinará mediante el descuento de la tasa de su valor futuro hasta el agotamiento, maximizando pues, tanto el valor presente como el futuro. Sin embargo, la estrategia óptima de agotamiento del recurso debe considerar, en términos políticos, elementos que no se reducen a la tasa de interés y su precio futuro¹², en tanto que el mercado por sí mismo no resuelve los problemas que sólo puede enfrentar un verdadero ordenamiento político. Boutros Ghali lo ha demostrado en su descripción del crecimiento económico desligado del desarrollo social¹³, es decir, un crecimiento económico sin empleo, sin inclusión social, sin arraigo, sin sustentabilidad en el tiempo y sin equidad, que trae como consecuencia la desintegración social¹⁴.

En segundo lugar, la nota de sustentabilidad también refiere a la necesidad de extracción y consumo de los recursos para el desarrollo económico y social de una sociedad, aunque conservando el entorno¹⁵ en el cual se encuentran. El consumo descontrolado de los recursos no sólo produce su agotamiento, sino también desechos que dañan y ponen en riesgo otros recursos. Acerca de la relación entre el entor-

no y el desarrollo, surge otra falsa antinomia¹⁶. Es decir, se postula la protección absoluta del entorno, sin permitir desarrollo alguno, o el desarrollo total sin tomar en cuenta el entorno. Sin embargo, entre los conservacionistas reticentes y los progresistas desmedidos, se encuentran los realistas, es decir, los que promueven el uso eficiente de los recursos naturales. Es en este sentido que se declaró la Conferencia de las Naciones Unidas en Estocolmo: "(...) la defensa y el mejoramiento del medio ambiente humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad, que ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo, y de conformidad con ellas."¹⁷ Por ello ha dicho Cano: "la preservación del entorno no es óbice para el desarrollo, sino, por el contrario, que éste es una condición de aquélla, pues solamente una elevada tecnología hace posible la conservación del medio ambiente"¹⁸. Tal pareciera ser el entendimiento de la Constitución Nacional volcado en su artículo 41¹⁹.

Por lo tanto, la estrategia de sustentabilidad debe también responder a políticas de población, de territorio, de desarrollo productivo, de empleo, de conservación del entorno y a políticas socio-culturales convenientes para la mayoría de las familias argentinas. Es decir, dicha estrategia no puede subordinarse únicamente a las leyes del mercado. En este sentido, la política puede privilegiar la cantidad y producción prioritaria de cierto recurso y desalentar otra.

Como hemos mencionado, la política para los recursos naturales es parte de una política económica, y como tal busca el crecimiento proporcional entre las distintas partes de la

12 Cfr. MANSILLA, Diego, Hidrocarburos y política energética. De la importancia estratégica al valor económico: Desregulación y Privación de los hidrocarburos en Argentina, Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, 2007, p. 14.

13 GHALI, Boutros, "Agenda para el desarrollo", Informe PNUD de la ONU, 1994.

14 Cfr. GARDA ORTIZ, Ignacio, Economía para gobernantes, Buenos Aires, Ediciones de la Fundación Civilidad, 2009, p. 33.

15 Usualmente se habla de "medioambiente", pero creemos más preciso hablar de "entorno". Cfr. CANO, Guillermo J., "Derecho, política y administración ambientales", Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1978, pp. 21 y 57. Se trata de una transcripción de la conferencia del autor pronunciada el 23/10/72 en la Asociación para la Protección del Ambiente (A.P.A.).

16 Cfr. CANO, Guillermo J., op. cit., p. 45 y ss.

17 "Declaración sobre el medio humano", de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, Estocolmo, 5 al 16 de junio de 1973, preámbulo, párrafo 6.

18 CANO, Guillermo J., op. cit., p. 47.

19 Art. 41 de la CN: "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras ..."



economía, la cual no surge espontáneamente del mercado sino que requiere una construcción política. En orden a la consecución de la justicia social, se debe fomentar que todos los sectores económicos crezcan juntos con el crecimiento del producto bruto nacional (PBN)²⁰. Este crecimiento proporcional se va realizando por sucesivas aproximaciones distributivas, desde lo general a lo particular. Los mecanismos de distribución deben realizarse según el mérito y de forma proporcional y equitativa.

Finalmente, cabe recalcar que una política para los recursos naturales también debe fijar y regular las siguientes relaciones: los diversos gobiernos entre sí, que disponen del dominio y jurisdicción; la política dispuesta por aquellos respecto de los recursos naturales; el Gobierno y los particulares que utilizan los recursos naturales; los particulares entre sí; y finalmente, los particulares con los recursos naturales.

Propuestas previas para el desarrollo de una política de los recursos naturales

Desde un análisis fáctico de los recursos naturales, podemos finalmente observar: i) la gran riqueza que de ellos cuenta la Argentina; ii) la existencia de múltiples extensiones vírgenes a la espera de ser explotadas; iii) la importancia estratégica del autoabastecimiento y la defensa nacional; iv) su necesidad ineludible para el desarrollo económico-social, crecimiento industrial y tecnológico de las provincias; y v) el interés que despertaría para los extranjeros, debido a su carácter necesario, escaso y de desigual distribución geográfica en el mundo.

Por todo ello, sostenemos la necesidad de proyectar una política nacional que fije un marco de referencia estable y de largo plazo para el

20 Cfr. GARDA ORTIZ, Ignacio, op. cit., p. 160.



desarrollo de los recursos naturales, es decir, la explotación sustentable, industrialización y comercialización, distribución, consumo y cuidado de los mismos.

Sin embargo, desde una observación de la realidad, no sólo constatamos la inexistencia de tal política de Estado, sino que también vemos la inexistencia de propuestas académicas que, de manera integral e interdisciplinaria, formen equipos técnicos necesarios para dicha materia.

De tal modo, creemos necesaria la creación de equipos técnicos y de cuadros de gobierno que investiguen e interactúen entre sí para el desarrollo e implementación de una política nacional de largo plazo para el uso sostenido, sustentable y socialmente justo de los recursos naturales. Asimismo, dicha política debe favorecer las inversiones privadas en un marco de seguridad jurídica y previsibilidad económica y promover un federalismo de concertación, fortaleciendo el desarrollo, la autonomía eco-

nómica y financiera de las provincias y tendiendo a equilibrar el poder del gobierno federal y provincial.

Entendemos que para ello es fundamental un ámbito de educación continua, de investigación y desarrollo, y de relación interdisciplinaria entre el gobierno nacional, provincial y las empresas del sector. Por ello, hemos llegado a la conclusión de la necesidad de promover la creación de un espacio académico de carácter universitario y global –generalista– referido al estudio de políticas para los recursos naturales y, por otro lado, un instituto para la investigación, desarrollo e implementación de una política para cada rubro. En la primera instancia, el curso de un académico debe formar y reunir a técnicos del gobierno federal, provincial y de las empresas, a investigadores, profesores y profesionales. A su vez, en el ámbito del instituto se deben reunir los estudios de las distintas líneas de investigación y técnicos del país especializados en cada recurso y formar los cuadros de gobierno que plasmen dicha política en los gobiernos futuros. Asimismo, este debe interactuar permanentemente con los organismos públicos, las cámaras empresariales y los sindicatos.



¿TIENE SALIDA EL LABERINTO DE LA COPARTICIPACIÓN?

Pablo María Garat¹

*"En su noche toda mañana estriba
de todo laberinto se sale por arriba"
(Leopoldo Marechal)*

... se trata antes de relaciones
entre gobiernos locales y
luego de la relación entre
éstos y el gobierno central
y no al revés, si es que nos
hacemos cargo de nuestra
historia federal.

Como nos recuerda Aníbal Oscar Berteá, autor del "Laberinto" en su diseño gráfico, desde su sitio muy recomendable www.federalismofiscal.com, "El Dr. Richard Bird, profesor de Economía de la Universidad de Toronto, vino a Buenos Aires luego de la reforma constitucional de 1994 y quiso conocer los regímenes de coparticipación federal de impuestos entonces vigente. La mejor forma que se nos ocurrió fue presentarlo en forma de gráfico. Y cuando lo vio por primera vez en una reunión de la Comisión Federal de Impuestos (desde luego que notoriamente más simplificado que el actual), dijo que era lo más parecido a un "plato de fideos" o, en todo caso, a un "laberinto". Posteriormente, el Dr. José O. Casás lo puso en letras de molde en una revista especializada con el título "El Laberinto de la Coparticipación".

Por otra parte, como sabemos, desde el 31 de diciembre de 1996 nuestro país se encuentra en mora deliberada con el mandato de la Cláusula Transitoria SEXTA de la reforma constitu-

cional nacional de 1994 para la sanción de un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos.

Ahora bien, ¿por qué esta situación se ha prolongado en el tiempo con el consentimiento de las fuerzas políticas mayoritarias cada vez que les ha tocado gobernar tanto en el orden federal como provincial?

Sin pretensión de encontrar la respuesta definitiva ensayaremos aportar algunas consideraciones a un debate pendiente del que todos hablan pero que pareciera nadie quiere dar.

Antes de ir al punto diremos que el concepto de "federalismo fiscal" puede atribuirse a una elaboración en continuo -en base a "principios" e "hipótesis" (Asensio)- que podríamos ubicar en el tiempo desde el momento en que Charles Tiebout (1956) enuncia su "modelo" hasta la edición del clásico texto "Federalismo Fiscal" de Wallace Oates (1972), todos tributarios de las teorías de Richard Musgrave, y pasando por Stigler, Buchanan y Olson.

En la presentación al libro de Oates (edición 1977) el Profesor Soláns enseña que **"Hacienda local y federalismo fiscal no son expresiones sinónimas ... El binomio HACIENDA PÚBLICA mas ESPACIO (territorio) conduce a la organización, dentro de un Estado, de distintas unidades de decisión sobre ingreso y gasto público: son las haciendas locales, expresión que, como sugiere el profesor Solé Villalonga, conviene escribir en plural, para recalcar que los hay a varios niveles. El federalismo fiscal -que el lector tampoco deberá confundir con la teoría política del federalismo- se plantea el**

¹ Presidente honorario de la Fundación Civildad. Especialista en Derecho Constitucional.

... la coparticipación no se adoptó por primera vez como mecanismo de coordinación impositiva, ni como instrumento para la distribución o redistribución de tributos propios de las provincias y del Gobierno Federal.

análisis de las interrelaciones que surgen en el proceso de ingreso y gasto público entre cada una de las haciendas locales ... tanto en sentido horizontal como vertical."

Con este razonamiento ya se nos introduce en una cuestión determinante: se trata antes de relaciones entre gobiernos locales y luego de la relación entre éstos y el gobierno central y no al revés, si es que nos hacemos cargo de nuestra historia federal. Basta leer el Preámbulo de la Constitución Nacional y el artículo 121 al respecto.

1. La distribución de la renta tributaria federal en la Argentina y su evolución histórica

En la primera época de la organización constitucional, y hasta fines del siglo XIX, el Gobierno Federal respetó la cláusula del artículo 4° de la Constitución Nacional, sin recurrir a las "contribuciones" (impuestos) para atender sus necesidades fiscales.

Así, entre 1853 y 1891, hay un primer período de clara **separación de fuentes** que se modifica cuando, por la crisis económica de 1890/91, el Gobierno Federal establece *impuestos internos* en todo el territorio nacional.

Se manifiesta a partir de allí un predominio del sistema de **concurrency de fuentes** "de hecho" hasta la crisis mundial del 29/30 que lleva al Gobierno Federal a apropiarse de fuentes invocando el 67 inc. 2 de la Constitución Nacional, asumiendo no sólo la facultad de las provincias en materia de impuestos *directos*, sino también competencias, funciones y la prestación de servicios que correspondían a aquellas, consolidándose un proceso creciente de centralización.

Más allá de las discusiones doctrinarias en torno a la clasificación entre impuestos o "contribuciones" "directas" e "indirectas" así como respecto a si debe interpretarse que los artículos 4 y 67, inciso 2 de la Constitución Nacional solamente contemplaban las llamadas contribuciones "directas" reservando las "indirectas" como exclusivas de las provincias, lo cierto es que el Gobierno Federal se apropió de ellas desde 1891; que la Corte Suprema convalidó ello en su oportunidad ("*Sociedad Anónima Mataldi, Simón Limitada c/ Provincia de Buenos Aires*"; 28 de septiembre de 1927; Fallos: 149:260) y, finalmente, que la reforma de 1994 amplió el ex artículo 67, inciso 2 (ahora 75, inciso 2) para incorporar formalmente a ambos tipos de contribuciones como fuentes concurrentes entre el Gobierno Federal y las provincias (y también la Ciudad Autónoma de Buenos Aires agregamos nosotros, por interpretación integral del mismo 75, inciso 2)

Concretado y admitido como en consonancia con la interpretación constitucional el ejercicio de facultades concurrentes sobre las contribuciones indirectas, aparecía el problema previsto en el mismo fallo citado por el Alto Tribunal en cuanto al alcance y posible agravio de la doble imposición respecto de los contribuyentes.

Es entonces que, a partir de 1935 se sancionó unilateralmente por el Congreso de la Nación el primer régimen de coparticipación impositiva a través de la ley 12139, con vigencia desde el 1/01/1935 que concreta la unificación de los Impuestos Internos y se proponía como una "ley convenio" ya que preveía la adhesión de las provincias.

Es decir que la coparticipación no se adoptó por primera vez como mecanismo de coordinación impositiva, ni como instrumento para la distribución o redistribución de tributos propios de las provincias y del Gobierno Federal, sino como un mecanismo de asignación y compensación por la detracción de recursos tributarios que el Gobierno Federal efectuaba en detrimento de las provincias, aún cuando ello hubiese sido convalidado por la doctrina

de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Este tipo de normas mereció desde un primer momento la tacha de inconstitucionalidad por parte de importantes tratadistas, así como la aceptación de otros no menos prestigiosos.²

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, por su parte, solamente abordó la cuestión “*obiter dictum*” en el fallo “*Madariaga Anchorena, Carlos Juan s/ demanda de inconstitucionalidad*” (Fallos 280-297) admitiendo la constitucionalidad de dicho tipo de acuerdos.

Entre 1935 y 1973, tanto los gobiernos constitucionales como los de “*facto*” mantuvieron el sesgo centralista y agudizaron el proceso de desfederalización, más allá de la materia fiscal.

En 1973, la ley 20.221, trató de transformar a la coparticipación en un mecanismo de coordinación impositiva con efectos redistributivos, para lo cual adoptó el sistema de distribución secundaria en base a parámetros que tenían en cuenta la situación de las provincias menos desarrolladas.³

Sin embargo, esta ley consolidó el avance del Gobierno Federal sobre las contribuciones directas, con lo cual pareció agudizarse la mutación desde el sistema de separación y concurrencia de fuentes hacia el de coparticipación con tendencia al de asignaciones incondicionadas y condicionadas (éstas últimas bajo la forma de *impuestos con afectación específica*, o transferencias de la misma naturaleza).

En 1984, al vencer el régimen de la ley 20.221, bajo la forma de convenios financieros transitorios, se admite un sistema de asignaciones durante 1985, 86 y 87.

A partir del 1° de Enero de 1988 rige un “**régimen transitorio de distribución de recursos fiscales entre la Nación y las Provincias**” (artículo 1° de la ley 23.548) que, bajo la forma de *ley*

convenio, organiza el sistema de coparticipación federal pero admitiendo - ahora más claramente - el avance del Gobierno Federal sobre facultades tributarias de las provincias y un criterio de “porcentajes fijos” en lugar de los parámetros de la ley 20.221, tornando el régimen menos racional.

Antes de continuar, dos reflexiones sobre el título de esta ley:

a) se trata formalmente de un régimen transitorio que lleva 24 años de vigencia efectiva y que, además, toda vez que fue modificado por acuerdo, también transitorio, del Gobierno Federal y las provincias lo fue en detrimento de éstas últimas, tanto respecto de los recursos percibidos como del ejercicio de sus atribuciones constitucionales en materia de fuentes tributarias..

b) se consolida el término “Nación” para referirse al “Gobierno Federal” desnaturalizando el lenguaje jurídico en general -y constitucional en particular- que expresamente reserva dicha denominación solamente para la “formación y sanción de las leyes” (art. 35, CN). A partir de 1994 dicha equivocidad se consagra en la redacción del artículo 75, inciso 2 “...acuerdos entre la **Nación** y las provincias...”; todo como si la “Nación” fuere algo distinto de la reunión de todas las provincias por voluntad de ellas mismas para “constituir la unión nacional” (Preámbulo de la Constitución Nacional).

A partir de 1989, ocurre un fenómeno singular: el Gobierno Federal inicia un proceso de devolución de competencias a las provincias en materias concurrentes como la atención de la salud y la educación, pero no renuncia al ejercicio de facultades tributarias en materia de contribuciones *directas* ni propicia la vuelta a un

2 Dino Jarach; Segundo V. Linares Quintana; Germán Bidart Campos. A favor de su constitucionalidad: Carlos María Giuliani Fonrouge; Horacio A. García Belsunce. Ver: CASÁS, José O., “El Federalismo Fiscal, evolución histórica”, en: *El federalismo Fiscal a partir de la reforma constitucional*, Buenos Aires, Criterios Tributarios, 1995.

3 Así, la ley convenio 20221 establece: “Art. 3°.- La distribución entre las provincias adheridas del monto que resulte por aplicación del artículo 2°, inciso b) se efectuará de acuerdo con el siguiente criterio: a) Directamente proporcional a la población, sesenta y cinco por ciento (65%); b) En proporción per cápita a la brecha de desarrollo entre cada provincia y el área más desarrollada del país, siempre que la provincia no pertenezca a dicha área, veinticinco por ciento (25%); y c) A las provincias que no tengan densidad de población superior al promedio del conjunto de provincias, y en proporción a la diferencia entre la densidad de población de cada provincia y dicho promedio, diez por ciento (10%). Art. 4°.- A los efectos de la aplicación del inciso b) del artículo 3°, se entiende como brecha de desarrollo de cada provincia a la diferencia porcentual entre su nivel de desarrollo y el correspondiente al área que comprende a la Capital Federal y a la provincia de Buenos Aires. Para la determinación del nivel de desarrollo de cada provincia, se aplicará el promedio aritmético simple de los siguientes índices: a) Calidad de la vivienda, según surja del último Censo Nacional de Viviendas; b) Grado de educación de los recursos humanos, según surja del último Censo Nacional de Población; y c) Automóviles por habitante, correspondientes al año del último Censo Nacional de Población.”

sistema de separación y concurrencia de fuentes. Ni tampoco se modifica la ley convenio para ampliar las atribuciones de las provincias en materia de ejercicio del poder de imposición sino que -en sentido opuesto- los “pactos fiscales” restringen aún más dicho poder ahora en relación con los tributos que las reglas de armonización tributaria de la ley convenio 23.548 habían mantenido como locales y compatibles con el régimen general de distribución.

Las provincias admiten esto y sólo reclaman que la “transferencia” de servicios sea acompañada de la “transferencia” de recursos para atenderla. Esto era razonar como si el nuestro fuera un régimen unitario con descentralización administrativa y sistema de asignaciones (transferencias) condicionadas.

Esta crisis fiscal y política se resolvió, provisoriamente, con el **Acuerdo Fiscal Federal del 12 de Agosto de 1992 (ley 24130) y el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del 12 de Agosto de 1993**, prorrogados hasta la fecha aunque sin contar ello con la adhesión de todas las provincias en la actualidad.

Sin embargo, las provincias temían nuevas violaciones al sistema, a partir del crecimiento de las que se proyectaban como las dos funciones principales del Presupuesto Nacional: el sistema previsional (con su déficit consecuente) y el servicio de la deuda externa por lo cual, en lugar de reclamar la reasunción de las competencias que les correspondían conforme a la Constitución de 1853/60, tanto en materia de servicios como tributarias, admitieron definitivamente el sistema de coparticipación con garantía constitucional.

Complementariamente, la evolución del derecho público provincial fue receptando crecientemente la doctrina de la autonomía municipal, extendida al campo tributario. Ello incluso hasta el exceso de multiplicar los impuestos locales bajo el ropaje de tasas por retribución de servicios, en lugar de mejorar la “performance” en materia de, por ejemplo, la recaudación del impuesto inmobiliario o el establecido sobre la radicación de automotores mediante una adecuada descentralización tributaria a nivel provincial

Así, mientras las provincias pretendían poner un freno al avance de los requerimientos del

... se consolida el término “Nación” para referirse al “Gobierno Federal” desnaturalizando el lenguaje jurídico en general -y constitucional en particular- como si la “Nación” fuere algo distinto de la reunión de todas las provincias por voluntad de ellas mismas para “constituir la unión nacional”...

Tesoro Nacional mediante la “constitucionalización” de la coparticipación, los municipios pugnaban por el reconocimiento de sus potestades tributarias como derecho originario y no derivado.

La convención de 1994, receptó estas cuestiones y el consenso en torno a ellas y reconoció la autonomía municipal -aún en su aspecto “financiero”- en el nuevo artículo 123 y el sistema de coparticipación federal en el nuevo artículo 75, inc. 2. Sin embargo, como veremos, dejó la puerta abierta a la detracción del mismo a través de la facultad reconocida al Gobierno Federal por el inciso 3 del mismo artículo para “**establecer asignaciones específicas de recursos coparticipables.**”

Con ello, la posibilidad de nuevos conflictos y desequilibrios quedaron abiertas.

2. El “laberinto de la coparticipación”

Después de la grave crisis económica de 1989 las urgencias del Tesoro Nacional y la ratificación de la “doctrina de la emergencia” en sede legislativa y judicial federal fueron urdiendo el entramado de alteraciones a la distribución de la renta tributaria federal en perjuicio de las provincias -con el consentimiento de ellas- has-

ta que en 1992 el primer “Pacto Fiscal”, del 12 de agosto de 1992, echa las bases del “sistema fiscal” que hoy rige las relaciones fiscales entre el Gobierno Federal, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La falta de acuerdos políticos para la reforma del régimen transitorio de la ley 23.548, el incremento de los dos factores de riesgo de todo equilibrio a alcanzar: el gasto previsional y el servicio de la deuda, más la indefinición respecto de cómo atender los derechos del nuevo sujeto de la relación federal -la Ciudad de Buenos Aires- llevaron el debate al plano de las prórrogas reiteradas del “status” alcanzado; por una parte, el mantenimiento del régimen del impuesto a las ganancias en favor del Gobierno Federal que obtiene así la permanencia de un tributo excepcional y, a cambio de ello, la “garantía” a las provincias del “piso” de coparticipación alcanzado en el Acuerdo Federal Fiscal de 1992, lo que también, según una interpretación, también habría sido dejado de lado en el Acuerdo Fiscal Federal de Febrero de 2002.

Esto acreditó varios supuestos:

a) A pesar de que la reforma constitucional de 1994 ratificó el carácter excepcional de la recurrencia a las contribuciones directas por parte del Gobierno Federal, el sistema parece dirigirse en dirección contraria.

b) Para las provincias parecía más seguro garantizarse una asignación bajo forma de “piso coparticipable” que apostar a un nuevo esquema de relaciones fiscales federales.

c) El déficit previsional y el crecimiento de la deuda impedían (y siguen impidiendo ya que el actual superávit del sistema previsional se sostiene en las asignaciones específicas de recursos coparticipables, fundamentalmente) al Gobierno Federal todo acuerdo con las provincias que no asegure la atención de estas funciones presupuestarias a su cargo.

Hoy, jurídicamente, el régimen se apoya precariamente en este “laberinto legal”:

a) el artículo 15 de la ley 23.548 que establece la prórroga automática de su vigencia “ante la inexistencia de un régimen sustitutivo del presente”.

b) El **Acuerdo Fiscal Federal del 12 de Agosto de 1992** ratificado por la **ley 24.130**, y las sucesivas leyes y nuevos “acuerdos”, “pactos” y “compromisos” -con sus consiguientes leyes ratificadoras por el Congreso de la Nación y las de adhesión de las provincias- que lo fueron prorrogando y ampliando, constituyendo lo que se denomina hoy -como marco jurídico del sistema- **la ley convenio 23.548, sus complementarias y modificatorias**, para evitar dejar fuera del análisis alguna norma de este “laberinto” en que se ha transformado nuestro régimen jurídico de coparticipación federal. Dichos acuerdos y leyes son:

b.1) El **Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento**, firmado entre las máximas autoridades provinciales y el Gobierno Federal el 12 de Agosto de 1993.

b.2) **Decreto 1807/1993**, del PEN, dictado el 27 de Agosto de 1993, publicado en el Boletín Oficial el 2 de Septiembre del mismo año, instruyendo al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y al Banco de la Nación Argentina para que en sus respectivos ámbitos apliquen el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento.

b.3) **Ley 24.307** (sancionada el 23 de Diciembre de 1993; promulgada parcialmente por Decreto 2660 del 27 de Diciembre de 1993 y publicada en el Boletín Oficial el 30 de Diciembre de 1993) de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Pública Nacional para el ejercicio 1994, que autorizó

... mientras las provincias pretendían poner un freno al avance de los requerimientos del Tesoro Nacional mediante la “constitucionalización” de la coparticipación, los municipios pugnaban por el reconocimiento de sus potestades tributarias como derecho originario y no derivado.

al Poder Ejecutivo Nacional "...a modificar de la presente las partidas presupuestarias necesarias a efecto de dar cumplimiento y ratificar el Acuerdo suscripto el 12 de agosto de 1993 entre el Gobierno nacional y las provincias de: Buenos Aires, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, La Pampa, Mendoza, Misiones, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Tucumán, Corrientes y Santiago del Estero, como así también los que se lograren suscribir con posterioridad a la sanción de la presente, con las restantes provincias argentinas, autorizase también la ratificación de los acuerdos firmados en el marco del presente artículo."

b.4) Decreto 14/1994 del PEN dictado el 6 de Enero de 1994 y publicado en el Boletín Oficial el 25 de Enero de 1994, ratificando el citado compromiso celebrado entre el Gobierno Federal y las provincias.

b.5) **Ley 24.699** del 25 de Septiembre de 1996, publicada en el Boletín Oficial el 27 de Septiembre de 1996, cuyo artículo primero estableció: "Prorrógase hasta el 31 de diciembre de 1998 el plazo para el cumplimiento de las cláusulas del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del 12 de agosto de 1993."

b.6) **Ley 25.063** sancionada el 7 de Diciembre de 1998 y publicada en el Boletín Oficial el 30 de Diciembre de 1998, cuyo artículo 11 dispuso modificar la fecha de vencimiento del Pacto, llevándola al 31 de diciembre de 1999.

b.7) "**Compromiso Federal del 6 de Diciembre de 1999**" ratificado por **ley 25.239** del Congreso de la Nación, sancionada el 15 de Diciembre de 1999 y publicada en el Boletín Oficial el 30 de Diciembre de 1999.

b.8) **Ley 25.239**, sancionada el 29 de Diciembre de 1999 y publicada en el Boletín Oficial el 31 de Diciembre de 1999, que dispone una amplia reforma tributaria. En su artículo 1º dispuso "Ratifícase, en lo que es materia de competencia del Congreso Nacional, el acuerdo suscripto por Gobernadores en ejercicio y Gobernadores electos de las provincias, con fecha 06 de diciembre de 1999, con el nombre de COMPROMISO FEDERAL y que como anexo I, forma parte integrante de la presente." Y con relación a los pactos anteriores estableció: **Título XIV: Prórroga del Pacto Fiscal Federal** "Art. 17: Prorróganse los plazos establecidos en la **Ley 24.699**, que se

cumplían al 31 de diciembre de 1999, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley 25.063, hasta el 31 de diciembre del año 2001 o hasta que entre en vigencia el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, que reemplace al instituido por la **Ley 23.548** y sus disposiciones complementarias y modificatorias, lo que ocurra primero."

b.9) "**Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal**" ratificado por el Congreso de la Nación mediante **ley 25.400** sancionada el 7 de Diciembre de 2000 y publicada en el Boletín Oficial el 10 de Enero de 2001, cuyo Cláusula CUARTA establece: "Proponer al Honorable Congreso de la Nación prorrogar por el plazo de CINCO (5) años la vigencia de las siguientes leyes, siempre que, con anterioridad no se sancione la ley de Coparticipación Federal que establece el art. 75, inc. 2 de la Constitución Nacional: ... Ley 24.919 (prórroga de Ganancias Ley 25.239 y de la Ley 24.699)..."

b.10) **Ley 25.400** que ratificó dicho acuerdo dispuso: "Art. 3º: Prorrógase hasta el **31 de diciembre de 2005** o hasta la sanción de la Ley de Coparticipación Federal que establece el artículo 75 inciso 2º de la CONSTITUCIÓN NACIONAL, la distribución del producido de los impuestos prevista en las Leyes 24.977, 25.067, 24.464, 20.628 (t.o. 1997 y sus modificatorias), 23.966 (t.o. 1997 y sus modificatorias), 24.130, 24.699, 24.919, 25.063, 25.082 con suspensión de su artículo 3º, 25.226 y 25.239 conforme al artículo 75 inciso 3 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL."

b.11) **Ley 26.078**, sancionada el 22 de Diciembre de 2005 y publicada en el Boletín Oficial el 12 de Enero de 2006 de Presupuesto General de la Nación correspondiente al Ejercicio **2006**. Atento el vencimiento de los plazos arriba prorrogados, mediante la inclusión de un artículo en esta norma se estableció: "ARTICULO 76.- Prorrógase durante la vigencia de los impuestos respectivos, o hasta la sanción de la Ley de Coparticipación Federal que establece el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional, lo que ocurra primero, la distribución del producido de los tributos prevista en las Leyes Nos. 24.977, 25.067 y sus modificatorias, Ley de Impuesto a las Ganancias (t.o. 1997 y sus modificatorias), 24.130, 23.966 (t.o. 1997 y sus modificatorias), 24.464 - artículo 5º -, 24.699 y modificatorias, 25.226 y modificatorias y 25.239 - artículo 11 -, modificatoria de la Ley N° 24.625, y prorrógan-

se por cinco años los plazos establecidos en el artículo 17 de la Ley N° 25.239.”

b.12) El decreto de necesidad y urgencia **2054/2010** del 22 de diciembre de 2010, publicado en el Boletín Oficial el 29 de Diciembre de 2010, cuyo artículo 26 dice: “Prorróganse hasta el 31 de diciembre de 2015 los plazos establecidos en el Artículo 17 de la Ley N° 25.239.”

b.13) El **Acuerdo Nación-provincias sobre relación financiera y bases de un régimen de coparticipación federal de impuestos** del 27 de Febrero de 2002, ratificado por **ley 25.570**, sancionada el 10 de Abril de 2002 y publicada en el Boletín Oficial el 10 de Mayo de 2002.

b.14) **Ley 25.570** dispuso: “**Artículo 1°.-** Ratifícase el “ACUERDO NACION-PROVINCIAS SOBRE RELACION FINANCIERA Y BASES DE UN REGIMEN DE COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS” celebrado entre el ESTADO NACIONAL, los ESTADOS PROVINCIALES y la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES, en la Ciudad de Buenos Aires el 27 de febrero de 2002, que consta de TRECE (13) artículos, cuya fotocopia autenticada como Anexo I forma parte de la presente ley.

Además del régimen general de la ley convenio 23.548, sus complementarias y modificatorias, el sistema se completa con los denominados “**regímenes especiales**” de las leyes convenio **23.966** sancionada el 1 de Agosto de 1991 y publicada en el Boletín Oficial el 20 de Agosto de 1991 con sus respectivas complementarias y modificatorias, destinada sustancialmente al financiamiento previsional, cuyo “**Título Tercero**” establece el “**IMPUESTO SOBRE COMBUSTIBLES LIQUIDOS Y EL GAS NATURAL**”, distribuyéndose entre el Tesoro Nacional, las provincias y el Fondo Nacional de la Vivienda a partir del 01/01/1996 un 29%, 29% y 42% respectivamente. A su vez, el porcentaje destinado a las provincias se distribuye, conforme al artículo 20 de la siguiente manera: “a) El SESENTA POR CIENTO (60%) por acreditación a las cuentas de cada uno de los organismos de vialidad de las provincias en función de los porcentuales de distribución vigentes para la coparticipación vial que fije el CONSEJO VIAL FEDERAL, de acuerdo a la distribución

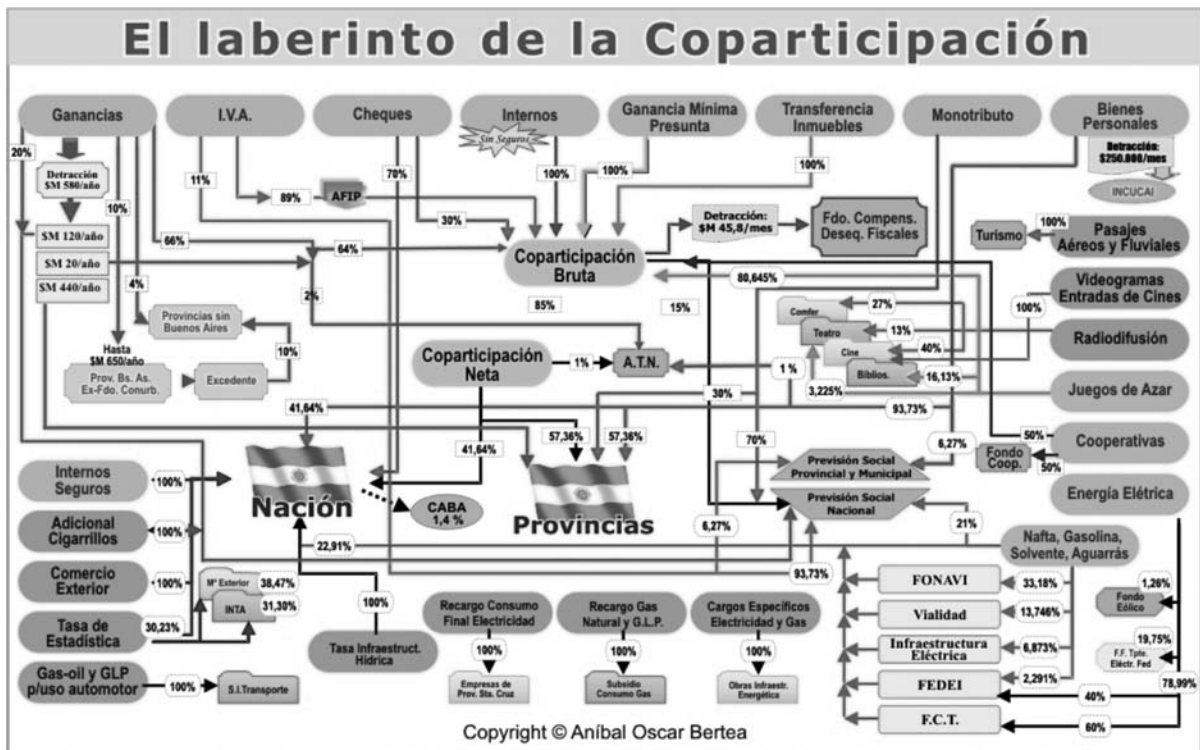
A pesar de que la reforma constitucional de 1994 ratificó el carácter excepcional de la recurrencia a las contribuciones directas por parte del Gobierno Federal, el sistema parece dirigirse en dirección contraria.

prevista en el artículo 23 del Decreto Ley N° 505/58. b) El TREINTA POR CIENTO (30%) se destinará a cada una de las provincias en función de los porcentuales de distribución vigentes al artículo 3°, inciso c) y artículo 4° de la Ley N° 23.548 con afectación a obras de infraestructura de energía eléctrica y/u obras públicas. c) El DIEZ POR CIENTO (10%) restante será destinado al FONDO ESPECIAL DE DESARROLLO ELECTRICO DEL INTERIOR (FEDEI), que será administrado por el CONSEJO FEDERAL DE LA ENERGIA ELECTRICA, dependiente de la SECRETARIA DE ENERGIA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, y se aplicará para lo establecido en el artículo 33 de la Ley N° 15.336. El Consejo Federal distribuirá los fondos en función a los índices repartidores vigentes o a los que ese Consejo Federal determine en el futuro.”

Se trata de una ley convenio porque así lo dispone su artículo 22.

Finalmente la ley **24.464** sancionada el 8 de Marzo de 1995 y publicada en el Boletín Oficial el 27 de Marzo de 1995, que establece el **Sistema Federal de la Vivienda** es también una ley convenio conforme a lo dispuesto por su artículo 8, como asimismo las leyes **15.336** y su complementaria **24.065** en materia de Régimen Federal de Energía Eléctrica, estas últimas con matices doctrinarios en relación con su interpretación que no es el caso considerar aquí.

Debe tenerse en cuenta que, en todos los casos, además de la ley nacional ratificatoria de



los respectivos “acuerdos”, “pactos” y “compromisos” -tanto respecto del régimen general como de los regímenes especiales- debe contarse con las respectivas normas de adhesión provinciales, mediante el procedimiento que cada ordenamiento jurídico local contemple, en tanto la ley convenio solo puede ser modificada por acuerdo de partes, con todas las consecuencias jurídicas que la ausencia de ello puede acarrear.

A esta base del laberinto deben agregarse las leyes nacionales de asignación específica de recursos coparticipables que, según el caso, tienen como beneficiario al Gobierno Federal o las provincias, en menor grado.

Esta fría descripción del llamado “laberinto de la coparticipación” exhibe el verdadero orden de la realidad y de las conductas en relación con la cuestión quizá más relevante para la recuperación del federalismo.

La importante diferencia entre los porcentajes de recursos coparticipables a las provincias de la ley 23.548 vigente (58,66 %) y la distribución real verificable a la fecha (aproximadamente el 40%), plantea -además de un cambio en las relaciones financieras- un retroceso en la orga-

nización federal del Estado Argentino que consagra la Constitución Nacional.

El federalismo, sin los recursos financieros correlativos, es sólo declamatorio.

La deuda pública de las provincias, que se denuncia en unos \$ 110.000.000.000 (ciento diez mil millones de pesos), es sensiblemente inferior a la detraída de la masa coparticipable con destino al financiamiento del déficit del sistema público nacional de previsión entre 1992 y 2011 a través del “laberinto de la coparticipación”.

Esto representa un grave desequilibrio político vertical, un retroceso del federalismo, que debiera ser un tema prioritario a debatir más allá de las situaciones coyunturales financieras de algunas provincias.

Desde otra perspectiva la posibilidad de que el Gobierno Federal disminuya su participación en los recursos de coparticipación, en la magnitud necesaria para restablecer los porcentajes de distribución primaria de la ley 23548, se ve condicionada por diversos factores:

a) La necesidad de mantener el “superávit fis-

Esta fría descripción del llamado “laberinto de la coparticipación” exhibe el verdadero orden de la realidad y de las conductas en relación con la cuestión quizá más relevante para la recuperación del federalismo.

cal primario” dentro del conjunto de decisiones de política económica vigentes.

b) Los servicios de la deuda pública nacional.

c) El financiamiento del sistema público nacional de previsión en las condiciones actuales, también dentro del marco de la estrategia de política económica y fiscal.

Aquí debe recordarse, como hemos visto, que históricamente, y desde la década del 30, la coparticipación no se adoptó estrictamente como mecanismo de coordinación impositiva ni -solamente- como instrumento para la distribución o redistribución de tributos propios de las provincias y del Gobierno Federal, sino como un mecanismo de asignación y de compensación por la detracción de recursos tributarios que el Gobierno Federal efectuaba en detrimento de las provincias, a consecuencia de las presiones fiscales que agobiaban y agobian al Tesoro Nacional.

Y todo ello se instrumentó a través de sucesivos “pactos fiscales” que caracterizaron la relación fiscal federal entre 1992 y 2002. Una década en la materia cuyo análisis nos parece de enorme relevancia para comprender las dificultades de alcanzar la manda de la Constitución Nacional en su artículo 75, inciso 2, para la sanción de una nueva ley convenio de coparticipación federal o, por el contrario, tener que admitir la mutación en la constitución material del sistema original de separación y concurrencia de fuentes tributarias por el de transferencias condicionadas e incondicionadas, previa estación intermedia en otro de coparticipación “virtual”.

3. ¿Hacia dónde se dirige la relación fiscal federal?

El sistema previsional argentino. Su relación con el “Laberinto de la Coparticipación”

Hemos señalado que el “laberinto de la coparticipación” se explica fundamentalmente por la necesidad del Tesoro Nacional de atender el déficit previsional y las consecuencias de la reforma del sistema en la década de los 90.

Esto exigió de las provincias y la CABA un aporte derivado de los impuestos nacionales coparticipables que, a la fecha, resulta marcadamente superior a su propio endeudamiento.

El siguiente cuadro (Fuente ANSES) explica ello desde 1994, a lo que debe adicionarse el total de recursos transferido desde el Pacto Fiscal I del 12 de Agosto de 1992 hasta el 31 de Diciembre de 1993. Respecto de las provincias ello se ha calculado provisoriamente en unos 4.500 Millones de pesos convertibles.

Debe destacarse que el sistema previsional argentino posee la particularidad de financiar parte de sus gastos con recursos adicionales a los aportes personales y contribuciones patronales de naturaleza impositiva. Es decir, utiliza recursos obtenidos de los regímenes de coparticipación federal como la detracción del 15% de la masa coparticipable y la asignación específica de impuestos tales como Ganancias e Impuesto al Valor Agregado, entre otros.

Por lo tanto parte del sistema previsional argentino, aún luego de la reforma ya citada que implicó el aumento de recursos, es financiada por las jurisdicciones provinciales.

En los últimos años estos recursos representaron casi el 50% de la recaudación total del Sistema de Previsión Social. A partir de la última reforma, los mismos perdieron algo de peso relativo (aproximadamente representan el 40%), pero sin embargo siguen siendo claves a la hora de sustentar al sistema.

Sin la aplicación del “laberinto” el resultado financiero del sistema de Seguridad Social en

ANSES: ESQUEMA AHORRO-INVERSION-FINANCIAMIENTO

En millones de pesos

Años 1994 a 2008 fuente ANSES - Años 2009 a 2011 elaboración propia en base a MECON

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Recursos	16,629	15,159	14,026	16,361	16,372	15,119	15,599	13,653	13,311	15,162	20,159	25,305	33,561	54,042	68,755	96,392	124,251	161,818
Aportes y contribuciones	13,090	11,682	9,902	10,238	9,916	9,027	8,816	7,895	7,975	7,696	9,634	12,481	18,082	34,538	43,567	62,661	81,554	106,260
Tributarios	3,106	3,121	3,987	5,879	6,351	6,060	6,690	5,721	5,327	7,435	10,483	12,752	15,177	18,775	23,410	25,405	34,090	44,403
- Nación	1,281	1,287	1,644	2,425	2,619	2,499	2,759	2,359	2,197	3,066	4,323	5,259	6,259	7,743	9,654	10,477	14,059	18,312
- Provincias y CABA	1,825	1,834	2,343	3,455	3,732	3,561	3,931	3,362	3,130	4,369	6,160	7,493	8,918	11,032	13,756	14,928	20,031	26,091
Resto (1)	433	356	137	244	105	32	93	46	10	31	43	72	301	729	1,778	8,326	8,606	11,154
Gastos	18,039	18,014	19,028	18,778	18,838	18,979	19,124	18,344	18,305	18,897	21,763	25,552	32,624	51,452	70,399	86,790	114,110	148,386
Prestaciones	14,398	13,842	14,468	14,662	14,705	14,672	14,736	14,112	13,860	15,569	17,621	20,127	26,375	43,935	56,246	70,405	88,894	121,434
Transferencias	3,340	3,961	4,087	3,774	3,813	4,058	4,165	4,042	4,232	3,066	3,631	4,967	5,635	6,637	12,793	14,068	21,928	22,226
Gastos de operación	300	300	338	255	245	245	221	189	212	262	310	459	614	880	1,359	2,316	3,297	4,726
Intereses	1	11	135	86	75	4	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Superavit antes de contrib fig	-1,411	-2,855	-5,002	-2,417	-2,466	-3,861	-3,525	-4,691	-4,993	-3,735	-1,603	-248	936	2,590	-1,644	9,602	10,141	13,432
Contribuciones figurativas (2)	3,173	3,300	6,028	4,171	5,469	6,959	6,365	6,476	7,317	7,421	6,464	8,133	10,117	13,371	17,109	19,136	26,728	34,406
- Nación	1,309	1,361	2,496	1,720	2,256	2,870	2,625	2,671	3,017	3,060	2,666	3,354	4,172	5,514	7,056	7,892	11,023	14,189
- Provincias y CABA	1,865	1,939	3,542	2,451	3,214	4,089	3,740	3,805	4,299	4,361	3,798	4,779	5,945	7,857	10,053	11,244	15,705	20,217
Gastos figurativos	1,744	1,801	2,301	2,269	2,446	2,461	2,394	2,287	2,125	2,591	3,030	3,478	4,484	6,229	8,661	14,105	16,767	25,621
TOTAL RECURSOS	19,802	18,459	20,054	20,532	21,842	22,078	21,964	20,128	20,628	22,583	26,623	33,438	43,677	67,413	85,865	115,528	150,978	196,223
TOTAL GASTOS	19,784	19,815	21,330	21,047	21,284	21,441	21,518	20,631	20,430	21,487	24,792	29,031	37,109	57,681	79,060	100,895	132,877	174,007
RESULTADO FINANCIERO	19	-1,356	-1,276	-515	558	637	446	-503	198	1,095	1,831	4,407	6,569	9,732	6,805	14,633	18,102	22,216

(1) Comprende las rentas de la propiedad del FGS

(2) Comprende la precoparticipación de 15%

SIMULACION SIN RECURSOS TRIBUTARIOS

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TOTAL RECURSOS	13,523	12,038	10,039	10,481	10,021	9,059	8,909	7,932	7,985	7,727	9,677	12,552	18,383	35,267	45,345	70,987	90,161	117,415
TOTAL GASTOS	19,784	19,815	21,330	21,047	21,284	21,441	21,518	20,631	20,430	21,487	24,792	29,031	37,109	57,681	79,060	100,895	132,877	174,007
RESULTADO FINANCIERO	-6,261	-7,777	-11,291	-10,565	-11,263	-12,382	-12,609	-12,699	-12,445	-13,760	-15,116	-16,478	-18,725	-22,414	-33,715	-29,908	-42,716	-56,592
aporte provincial	3,690	3,773	5,885	5,905	6,946	7,650	7,671	7,167	7,429	8,729	9,958	12,272	14,863	18,889	23,809	26,172	35,736	46,308
aporte nacional	2,590	2,648	4,130	4,145	4,875	5,369	5,384	5,030	5,214	6,127	6,989	8,613	10,431	13,257	16,710	18,369	25,081	32,501

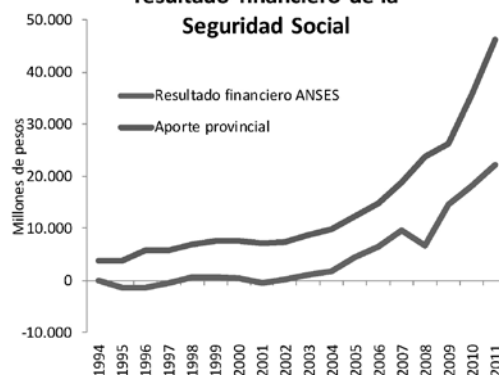
el año 2011 hubiera pasado de un superávit de 22.216 millones de pesos a un déficit de 56.592 millones de pesos (en base a últimos datos oficiales). Esta idea se ilustra en el Cuadro 1. El aporte de las provincias fue de 46.308 millones de pesos.

En el año 2009 se registra un cambio estructural a raíz de la estatización de las AFJP. Este cambio, según las estimaciones, implicó pasar a un resultado financiero altamente superavitario, como vemos. Sin embargo, la totalidad del superávit que se registra en 2011 (incluso mas del doble) sería soportado por el aporte que hacen las provincias de sus recursos tributarios (es decir el efecto del "laberinto" por la parte equivalente de las provincias al mismo excluido el aporte del Gobierno Federal).

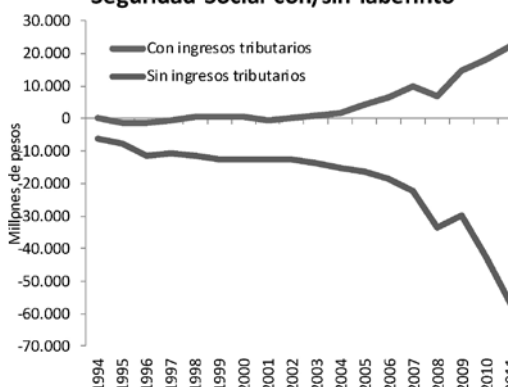
En los gráficos siguientes podemos observar, desde una perspectiva histórica, que el superávit de la seguridad social ha estado soportado en los últimos 18 años básicamente por el aporte tributario provincial, cuando se trata de una responsabilidad exclusiva del Gobierno Federal.

En honor a la verdad, debe señalarse que las provincias reciben por transferencias dis-

El aporte provincial como sustento del resultado financiero de la Seguridad Social



Resultado financiero de la Seguridad Social con/sin laberinto



crecionales del Gobierno Federal una suma muy relevante, pero aun así ello sólo ratificaría el deslizamiento del sistema de coparticipación automática a otro de transferencias discrecionales. En el mismo sentido, la ley de financiamiento educativo, cuyos objetivos nadie puede discutir, constituye otro avance en dicha mutación determinándose desde el Gobierno Federal el destino de fondos que corresponden a las provincias. Esto fue aceptado por ellas unánimemente. De todos modos, cabe acotar que la propia Constitución contempla en el artículo 75, inciso 9, la atribución del Congreso de la Nación para “Acordar subsidios del Tesoro Nacional a las Provincias, cuyas rentas no alcance, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios”, lo que se traduce justamente en la existencia de aquellas transferencias discrecionales, competencia constitucional del Gobierno Federal. El sistema constitucional de distribución de la renta tributaria originario fue diseñado considerando antes la ayuda del Gobierno Federal a las provincias que de ellas a éste, el que debiera sostenerse con las rentas de la Aduana (a las que las provincias renunciaron) y excepcionalmente con los impuestos directos. Esto es lo que se ha trastocado sustancialmente con el desarrollo patológico del “laberinto” de la coparticipación y la transmutación de la distribución de competencias entre el Gobierno Federal, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¿Qué es la coparticipación federal?

En esta perspectiva, no nos parece redundante ni elemental preguntarnos: ¿Qué es pues la coparticipación?, o, al menos, ¿Qué ha sido entre nosotros?

Esto ha sido desarrollado en el artículo citado publicado en la edición n° 29 de “Civilidad”, pero efectuaremos un breve repaso.

Y para comenzar, entonces: la llamada “coparticipación federal” o “coparticipación” a secas es, por lo menos, y al mismo tiempo:

a) uno de los cinco sistemas clásicos para coordinar el ejercicio del poder de imposición en estados unitarios o federales.

... el “laberinto de la coparticipación” se explica fundamentalmente por la necesidad del Tesoro Nacional de atender el déficit previsional y las consecuencias de la reforma del sistema en la década de los 90.

b) La coparticipación es -particularmente y junto con el Presupuesto General de la Nación- el más importante mecanismo de **asignación de recursos públicos para la ejecución de las políticas de estado (supuesto que ellas se encuentren definidas) o la satisfacción de necesidades públicas explícitas o implícitas.**

c) Por lo anterior, la coparticipación es un indudable mecanismo de **redistribución vertical y horizontal de la renta tributaria federal** entre el Gobierno Federal y las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y de éstas entre sí.

d) En esta perspectiva, además, la “coparticipación” ha sido también el **marco jurídico para ajustar** -con pretendido fundamento en la “emergencia económica” que ha desplazado al orden jurídico constitucional desde la crisis de 1890- **la distribución de la renta tributaria federal a las necesidades del Tesoro Nacional.**

e) La llamada “coparticipación” constituye, por otra parte, el sistema por el cual el Gobierno Federal y las provincias acuerdan también (especialmente éstas últimas) normas de **armonización tributaria**, eufemismo en la práctica que ha implicado, por parte de las provincias, la autolimitación en el ejercicio de potestades tributarias originarias propias de los sistemas de separación y concurrencia de fuentes.

f) Finalmente la coparticipación ha sido considerada (particularmente por ciertos organismos multilaterales de crédito) como el sistema por el cual se limitaría -mediante la adopción de diversas pautas de armonización tributaria y otras restricciones a la autonomía local- el denominado “gasto público improductivo” de las provincias, a pesar de no disminuir corre-

lativamente su responsabilidad en el ejercicio de las competencias relacionadas con las necesidades públicas prioritarias como la salud, la educación y la promoción del empleo, entre las más relevantes.

¿Hacia dónde se dirige entonces nuestra relación fiscal federal?

Debemos recordar que el poder de imposición comprende las atribuciones para **crear, modificar, sustituir, eliminar, eximir, asignar y administrar** los recursos tributarios obtenidos por su ejercicio respetando el principio de legalidad -universalmente aceptado- por el cual “no hay tributo sin ley”.

Cuando para coordinar el ejercicio de este poder en un estado federal se recurre a alguno de los sistemas que ya hemos enunciado (separación de fuentes; concurrencia de fuentes; cuotas adicionales; coparticipación y transferencias condicionadas o incondicionadas) muchas veces solamente se tiene en cuenta el resultado económico-financiero de tal coordinación; o, dicho de otro modo, lo que se obtiene efectivamente a cada nivel de gobierno a través de la **distribución coordinada**.

Sin embargo, desde un enfoque estrictamente jurídico debe señalarse que todas y cada una de aquellas atribuciones, cuando no son debidamente coordinadas pueden conducir a un resultado económico-financiero muchas veces contradictorio con el que se habría “acordado” mirando sólo el reparto de la renta tributaria federal.

Entre nosotros parece evidente que la falta de coordinación adecuada al respecto contribuye, junto con la falta de acuerdo sobre el ejercicio de las competencias concurrentes no tributarias, a la demora en el dictado de una nueva ley convenio de coparticipación y al proceso de desfederalización evidente en que se encuentra la Argentina. Es decir: al “laberinto” de la coparticipación.

Pensamos, en consecuencia, que este “laberinto” jurídico se seguirá prorrogando, **incluso con la posibilidad de un mayor deslizamiento francamente inconstitucional hacia el sistema de transferencias condicionadas de recursos coparticipables**, en tanto no se resuelvan al menos las cuestiones que han determinado la perdurabilidad del mismo.

4. Las cuestiones previas y determinantes para el establecimiento de un sistema fiscal federal por la celebración de acuerdos entre el Gobierno Federal, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (o para la salida del “laberinto”)

4.1 La cuestión previsional

Existe suficiente consenso acerca de que las necesidades de financiamiento del sistema público nacional de previsión han constituido la causa inmediata del llamado “laberinto de la coparticipación”.

Resulta de toda evidencia que, más allá de toda consideración particular, tres conclusiones se imponen:

a) las provincias son copropietarias de los recursos coparticipables y han renunciado a parte de ellos (internos y ganancias por un tiempo -estos últimos-, excesivamente prolongado) en aras del equilibrio del Tesoro Nacional.

b) Además, y sin recuperar tales recursos en base a criterios objetivos y de equidad, han renunciado a casi el 25% de los que le corresponderían desde la vigencia de la ley convenio 23.548.

c) Por ende, las provincias ni han gastado de más, ni se han endeudado irresponsablemente, más allá de consideraciones que puedan hacerse en determinados casos particulares. Por el contrario, han renunciado a recursos que podrían haber invertido en el desarrollo de sus comunidades y se han endeudado a fin de contribuir a una emergencia nacional de gravedad, como es la del sistema previsional, con las consecuencias que ello tiene para el régimen federal.

La reciente reforma al sistema de AFJP -que podría inducir a pensar que la cuestión ha sido

1992-2002: Una década en la materia de enorme relevancia para comprender las dificultades de alcanzar la manda de la Constitución Nacional en su artículo 75, inciso 2, o, por el contrario, para admitir la mutación en la constitución material del sistema original de separación y concurrencia de fuentes tributarias por el de transferencias condicionadas e incondicionadas, previa estación intermedia en otro de coparticipación “virtual”.

resuelta- no contempla la solución del problema, en tanto que, a pesar del aparente “superávit” exhibido, la dependencia del mismo respecto del llamado “laberinto de la coparticipación” y las consiguientes fuentes impositivas parece recurrente y debería analizarse específicamente.

4.2. La deuda pública

La evolución de la deuda pública del Estado Nacional (interna y externa) ha llegado en 2011 a -aproximadamente- \$ 184.000.000 millones. En 1992 apenas llegaba a los \$70.000.000.000 (setenta mil millones de pesos). El crecimiento se mantuvo a pesar de las transferencias de servicios, de los ingresos por privatizaciones y de los aportes de la provincias al financiamiento del gasto previsional, durante la década de los noventa y del “default” y posterior renegociación después de 2002.

En el mismo período las provincias han pasado de una deuda moderada a casi \$110.000.000.000 (ciento diez mil millones de pesos). Esto se corresponde absolutamente con sus necesidades derivadas de los recursos aportados al financiamiento del sistema público nacional de previsión, como también se ha visto.

Pero, además, en el mismo período las provincias asumieron la transferencia de los servicios desde el Gobierno Federal.

4.3. Las asignaciones específicas del artículo 75, inciso 3 de la Constitución Nacional

Otro aspecto que debe merecer la atención es el referido a la posibilidad de limitar la concurrencia al establecimiento de “asignaciones específicas” de recursos coparticipables.

La última parte del primer párrafo del inciso 2) del artículo 75 de la Constitución Nacional dice: “(...) Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.”

En tanto que el inciso 3 del mismo artículo dice:

“Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara”.

Tal como ha quedado redactado el artículo citado, el sistema de coparticipación federal que se acuerde y determine por ley convenio queda sujeto, en lo que a su equilibrio se refiere (integración de la masa, distribución primaria y secundaria, principalmente), a la condición de cómo ejerce uno de los partícipes (el Gobierno Federal, a través del Congreso de la Nación en forma unilateral), la facultad de establecer o modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables debiendo recordarse, además, que tales recursos “asignados específicamente” se encuentran excluidos del sistema en virtud de la propia Constitución Nacional.

Existe así la posibilidad concreta de que, luego de alcanzados los acuerdos políticos necesarios y de sancionada y aprobada por las provincias la nueva ley convenio, todo su equilibrio se desmorone en razón del ejercicio de esta facultad por parte del Congreso de la Nación para atender nuevas urgencias del Tesoro Nacional

4. 4. Los sistemas tributarios

La elaboración de una nueva ley convenio de coparticipación federal, o de un nuevo sistema

Sin la aplicación del “laberinto” el resultado financiero del sistema de Seguridad Social en el año 2011 hubiera pasado de un superávit de 22.216 millones de pesos a un déficit de 56.592 millones de pesos.

de coordinación financiera entre el Gobierno Federal y las provincias se da asimismo en un contexto en el que se han operado cambios que han colocado en tensión los sistemas tributarios de los actores principales.

Por el lado de las provincias, las estipulaciones del “Pacto Fiscal II” del 12 de Agosto de 1993, implicaron la afectación de sus potestades tributarias propias estableciendo un marco de eliminación y sustitución de impuestos que inciden particularmente en su gravamen principal sobre los ingresos brutos, y se proyecta sobre otras gabelas de cuestionada incidencia económica pero inequívoca importancia recaudatoria y difícil reemplazo en términos del principio de suficiencia financiera.

Por el lado del Gobierno Federal, durante la década 1992-2002 también quedó seriamente afectado el rendimiento de los tributos propios, en tanto los impuestos sobre salarios para financiar seguridad social (contribuciones patronales) se vieron reducidos de manera manifiesta y los impuestos al comercio exterior tendieron a perder importancia en un doble contexto de apertura en general e integración supranacional en particular.

Todo ello fue revertido en la etapa siguiente, hasta la fecha, con un esquema de ingresos al Sistema Único de Seguridad Social (SUSS) -fruto de la última reforma y el esquema de derechos de exportación vigente.

Señalado esto para los gravámenes respecto de los que ejercen potestades tributarias propias los dos grandes actores del acuerdo fiscal federal, queda abierta la discusión en torno a la justificación de la presión que se traslada sobre la masa de recursos de uso compartido comprendidos en el “estanco fiscal” (Asensio) que los reúne bajo el esquema de coparticipación. Éste debe ser eficaz, entonces, para resolver la tensión financiera conjunta derivada de los distintos requerimientos que involucran las partes, intensivos en servicios en el caso de provincias e intensivo en gasto previsional y servicios de la deuda pública en el caso del Gobierno Federal.

4.5. Los regímenes de coparticipación y el poder de imposición

Como hemos señalado, el **poder de imposición** es parte del poder de “imperium” del gobierno a todos los niveles y conforme a la distribución de competencias que el respectivo ordenamiento constitucional haya establecido. En un estado federal este poder de imposición se encuentra distribuido entre los miembros de la federación, reconocidos como tales, con la finalidad -teórica- de que el ejercicio del mismo se corresponda con el de las demás competencias que deben atender con los recursos que a su nivel obtengan.

Baste señalar por ahora que del nuevo texto constitucional no se deduce con la precisión necesaria en materia tan delicada, a quien le corresponderá la atribución para crear, modificar, sustituir, eliminar, o eximir impuestos (“contribuciones”) directos o indirectos una vez que fuere sancionada y aprobada la nueva ley convenio.

Con el marco actual de las leyes convenio 23.548, 23.966 y 24.464, resulta evidente que tales atribuciones han quedado en cabeza del Gobierno Federal exclusivamente, salvo para la provincia que “denuncie” el convenio formalmente y reasuma tales atribuciones.

4.6. La resolución de los históricos problemas de desequilibrios regionales que comprometen la integración y el desarrollo nacional

Cuando el texto constitucional en el art. 75, inciso 2, expresa la necesidad de que la nueva ley de coparticipación distribuya los recursos coparticipables entre los diferentes niveles de gobierno según sean sus competencias, servicios y funciones, está señalando criterios objetivos para la coparticipación pero exige además, explícitamente, su carácter equitativo y solidario para dar prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

Refuerza esta determinación cuando en el inciso 19 del mismo art. 75 la Constitución establece las atribuciones del Congreso de la Nación determinando que a él le corresponde proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio y promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. El mismo inciso especifica, con total claridad, que para tales finalidades el Senado será la Cámara de origen.

¿Cómo se expresan, objetivamente, los principales desequilibrios regionales que caracterizan la deformada estructura territorial, demoeconómica y social del país?:

4.6.1. Pobreza estructural en las regiones del NEA y NOA

Las nueve provincias del Norte, que en conjunto representan un 20 % de la población nacional, retienen alrededor del 10 % del PBG no obstante disponer de riquezas ya comprobadas en el sector mineral, en el turismo ecológico y cultural, en la industria, en la irrigación, en la agricultura tropical, en la ganadería y en la producción de granos y oleaginosas.

4.6.2. Severas insuficiencias de infraestructura para el poblamiento, diversificación productiva y recuperación económica de la región Patagónica

Las seis provincias de la región sur, que en términos de producto per cápita acusan niveles superiores al promedio nacional, no pudieron completar la infraestructura necesaria para sustentar su poblamiento y activar la utilización integral de su extraordinario potencial productivo en materia de industrias, energía, turismo, bosques, pesca y ganadería. En la región patagónica, las provincias de Tierra del Fuego y Santa Cruz son las que registran la menor densidad de hab. por kc. (0,2 y 0,8, respectivamente) y Neuquén registra la mayor densidad, con 6 hab. por kc.

4.6.3. Pobreza estructural en microrregiones situadas dentro de provincias ricas de la región pampeana

La tercera dimensión que asume el problema regional en el país se constituye por la permanente expansión de las microrregiones

de extrema pobreza abarcando municipios situados dentro de provincias ricas de la región pampeana, particularmente en zonas como el conurbano bonaerense o en torno a la ciudad de Rosario en la provincia de Santa Fe. Trátase de un fenómeno funcional a los históricos desequilibrios regionales antes referidos. Las migraciones hacia las ciudades del centro, y su derrame natural hacia sus zonas periféricas, agravan las carencias sociales, agudizan los problemas de seguridad pública y comprometen seriamente el funcionamiento de las instituciones.

4.6.4. Elevada concentración y saturación demográfica en la Ciudad de Buenos Aires

Las deformaciones que ha asumido el proceso económico y ocupacional en Capital Federal completa el panorama de los desequilibrios regionales del país. Con densidad demográfica de 15.000 habitantes por km. cuadrado y niveles de producto per cápita superiores a los 27.000 dólares, esta ciudad tensiona el mapa de las diferenciaciones interregionales pues registra un producto per cápita siete veces más elevado que aquellos vigentes en las Provincias del NOA y NEA.

En resumen, la quiebra de las economías regionales en el transcurso de las últimas décadas y la consecuente agudización de los desequilibrios estructurales referidos comprometen la capacidad de desarrollo económico del país y su grado de gobernabilidad pues profundizan las distorsiones de una sociedad que, más allá de la bonanza de los últimos años no ha podido aún comenzar a superar consistentemente tales deformaciones.

Los problemas regionales estuvieron siempre presentes en todos los prolegómenos de los acuerdos fiscales celebrados, y lo estarán en el futuro. Pueden y deben merecer la atención explícita del Congreso de la Nación al momento de debatir un nuevo sistema fiscal federal.

La Constitución Nacional, en la letra y espíritu de su artículo 75 establece que aquella será instrumento esencial para avanzar en encontrar soluciones al problema regional argentino instituyendo, definitivamente, un régimen fiscal y financiero apropiado al buen funcionamiento del

sector público para que, junto al sector privado, lleguen a constituirse en potente instrumento para el desarrollo acelerado y equitativo de la economía nacional.

Esto no debería ser olvidado como presupuesto de los debates previos en la búsqueda de los acuerdos de base que pide el artículo 75, inciso 2, para avanzar en el tratamiento parlamentario de la nueva ley convenio de coparticipación federal.

Todo lo anterior refuerza la convicción, ya anticipada, acerca de que no resulta práctico ni viable discutir la distribución de recursos coparticipables entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (la llamada distribución secundaria) sin resolver previamente cómo se atienden las cuestiones expuestas. Sólo esto pareciera que permitirá acordar aspectos sustantivos del sistema como la integración de la masa coparticipable y la distribución primaria.

5. ¿Tiene salida el “laberinto” de la coparticipación?

Finalmente llegamos a intentar la respuesta al interrogante del título.

Y tenía razón Marechal: *“de todo laberinto se sale por arriba”*.

Arriba significa por fuera de los senderos sin salida que cada “parche” legislativo o convencional ha trazado dentro de este “laberinto”.

Arriba significa elevándonos para contemplar el problema en su conjunto, sin distraernos con sólo algunos de sus aspectos.

Arriba significa privilegiar por una vez lo importante sobre lo urgente.

Arriba exige otra política.

Sin esto no hay “arriba” ni salida del “laberinto”. Sólo queda la perspectiva de nuevos “pactos fiscales” y un mayor deslizamiento hacia un sistema fiscal de transferencias que terminará de ahogar nuestro régimen federal.

Si, por el contrario, este debate se inicia con sen-

tido estadista por parte de todos los niveles de gobierno y la dirigencia de oposición, podría sugerirse una agenda posible para considerar las cuestiones previas enunciadas y otras concomitantes:

1) quién, cómo y con qué recursos atiende cada una de las competencias concurrentes no tributarias que distribuye la Constitución Nacional entre el Gobierno Federal, las provincias (incluyendo a sus municipios) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;

2) quién, cómo y con qué recursos atiende el gasto previsional nacional;

3) quién, cómo y con qué recursos atiende el servicio de la deuda externa e interna;

4) qué competencias asume la Ciudad de Buenos Aires y cómo coparticipa del régimen del artículo 75, inc. 2;

5) cómo se acuerda el ejercicio del poder de imposición en el marco del régimen de coparticipación;

6) cómo se evita la detracción unilateral de la futura masa coparticipable (una vez acordada), vía el establecimiento de asignaciones específicas por parte del Congreso de la Nación en detrimento de los acuerdos de base.

Solamente a partir de un reordenamiento -conforme al orden jurídico constitucional- de las competencias a todos los niveles es posible debatir seriamente la distribución de las fuentes tributarias, la reforma integral en la materia y el llamado sistema de coparticipación para promover y alcanzar la solidaridad y equidad de provincias y regiones, como lo establece el artículo 75, inciso 2 y 19, de la Constitución Nacional, que aseguren a todos los habitantes un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

En definitiva, pensamos que ya no se trata solamente de acordar, sancionar y aprobar una nueva ley convenio de coparticipación federal sino lisa y llanamente decidir la salida de este “laberinto” del único modo posible: por arriba. Lo cual supone sin duda un acto de decisión política colectivo que comprometa la recuperación y vigencia del Estado Federal con justicia social y equidad regional.

La cuantificación de desbalances fiscales: elementos para la discusión sobre finanzas federales

*Luciano Di Gresia*¹

1. Introducción

La conformación del federalismo en la Argentina involucra múltiples aspectos, siendo uno de ellos el funcionamiento de las finanzas públicas entre los diferentes niveles de gobierno. Dentro de este ámbito de análisis, uno de los temas es la demorada discusión de un nuevo esquema de coparticipación. Sin embargo, la cuestión del régimen de coparticipación como inicio de la discusión federal no parece ser el camino correcto. Un adecuado marco lógico de análisis debería implicar un orden de abordaje de problemáticas distinto, para que finalmente el régimen de relaciones fiscales federales (coparticipación y transferencias) surja como resultado, sin ser el inicio del análisis del problema.

La primera discusión sobre el funcionamiento federal del país puede iniciarse por la asignación de responsabilidades de gas-

to y potestades tributarias. Ahora bien, una discusión de este tipo se lleva adelante con elementos teóricos² y empíricos. Este artículo pretende aportar elementos al aspecto empírico del problema, realizando una serie de cuantificaciones de los desbalances fiscales federales actuales.

Los desbalances fiscales se enfocan en dos dimensiones: (i) el desbalance fiscal vertical y (ii) el desbalance fiscal horizontal.

2. El desbalance fiscal vertical

El desbalance fiscal vertical medido en un momento del tiempo indica la diferencia entre responsabilidades de gasto y potestades tributarias en términos fiscales. En este sentido se presenta la Tabla 1 que expone el cálculo del desbalance vertical en porcentaje del PIB para el período 2003 a 2010.

¹ Dr. en Economía Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Email: luciano.digresia@gmail.com

² Por ejemplo, economías de escala en la recaudación, externalidades de los gastos, control ciudadano, etc.

Tabla 1 – Desbalance vertical en porcentaje del PIB

Concepto		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB		375,909	447,643	531,939	654,413	812,456	1,032,758	1,145,458	1,442,655
Ingresos consolidados	[1]=[2]+[8]	26.0%	29.5%	29.8%	30.5%	32.6%	33.8%	35.4%	37.6%
Sector Público Nacional	[2]=[3]+[6]+[7]	21.1%	24.1%	24.3%	24.8%	27.0%	28.0%	29.3%	31.4%
Recursos tributarios	[3]=[4]+[5]	19.9%	22.5%	23.2%	23.4%	25.8%	26.5%	26.5%	28.4%
Propios	[4]	14.4%	16.1%	16.6%	16.9%	19.0%	19.7%	19.8%	21.3%
Ley 2354B y modifc. a Provincias y CABA	[5]	5.4%	6.5%	6.6%	6.6%	6.8%	6.8%	6.6%	7.1%
Otros	[6]	1.2%	1.5%	1.1%	1.3%	1.2%	1.5%	2.9%	3.0%
Ingresos de capital	[7]	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%
Provincias y CABA	[8]=[9]+[10]+[11]	4.9%	5.4%	5.5%	5.7%	5.6%	5.8%	6.1%	6.2%
Recursos tributarios	[9]	3.3%	3.9%	4.1%	4.2%	4.3%	4.4%	4.7%	4.8%
Otros	[10]	1.3%	1.3%	1.2%	1.3%	1.1%	1.2%	1.2%	1.2%
Ingresos de capital	[11]	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%
Gastos consolidados	[12]=[13]+[20]	25.5%	25.8%	27.5%	28.5%	31.5%	32.8%	36.9%	38.3%
Sector Público Nacional	[13]	14.6%	14.0%	14.5%	15.0%	17.5%	18.4%	21.3%	22.5%
Totales	[14]=[15]+[16]	14.0%	13.1%	13.2%	13.2%	15.6%	16.6%	19.1%	20.1%
Transferencias a provincias y CABA (-)	[16]	-0.6%	-0.8%	-1.0%	-0.8%	-1.0%	-0.9%	-1.1%	-0.9%
Totales	[17]=[18]+[19]	0.6%	0.9%	1.3%	1.8%	1.8%	1.8%	2.3%	2.4%
Transferencias a provincias y CABA (-)	[18]	0.6%	1.1%	1.7%	2.4%	2.4%	2.3%	3.1%	3.2%
Provincias y CABA	[20]=[21]+[22]	10.9%	11.8%	13.1%	13.5%	14.0%	14.4%	15.6%	15.9%
Gastos corrientes	[21]	9.7%	10.0%	10.8%	11.1%	11.5%	12.1%	13.2%	13.6%
Gastos de capital	[22]	1.2%	1.8%	2.2%	2.4%	2.5%	2.3%	2.4%	2.3%
Resultado financiero CONSOLIDADO									
Sin transferencias	[23]=[1]-[12]	0.5%	3.7%	2.3%	2.0%	1.1%	1.0%	-1.5%	-0.8%
Sector Público Nacional	[24]=[2]-[13]	6.6%	10.0%	9.8%	9.7%	9.5%	9.6%	8.0%	8.9%
Provincias y CABA	[25]=[8]-[20]	-6.1%	-6.4%	-7.6%	-7.7%	-8.4%	-8.6%	-9.5%	-9.7%
Transferencias									
Sector Público Nacional	[26]	-6.1%	-7.4%	-8.1%	-8.0%	-8.4%	-8.2%	-8.6%	-8.7%
Provincias y CABA	[27]=[26]	6.1%	7.4%	8.1%	8.0%	8.4%	8.2%	8.6%	8.7%
Con transferencias	[28]	0.5%	3.7%	2.3%	2.0%	1.1%	1.0%	-1.5%	-0.8%
Sector Público Nacional	[29]=[24]+[26]	0.5%	2.6%	1.8%	1.8%	1.1%	1.4%	-0.6%	0.2%
Provincias y CABA	[30]=[25]+[27]	0.0%	1.1%	0.5%	0.2%	0.0%	-0.4%	-0.9%	-1.0%

Los conceptos involucrados en la Tabla 1 son los siguientes:

- La fila [1] presenta los ingresos consolidados del Sector Público Nacional y las provincias (incluyendo la CABA). Dichos recursos alcanzan 31,4% del PIB en 2010.
- Del lado del Sector Público Nacional (fila [2]), los ingresos están comprendidos por la recaudación de la AFIP, que incluye los recursos que luego se transfieren a las provincias. Dentro de los otros ingresos (fila [6]) se encuentran las transferencias desde el BCRA y ANSES vía el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS).
- Del lado de las provincias se incluyen los recursos tributarios propios (fila [9]), y otros recursos (fila [10]), siendo estos últimos básicamente regalías petroleras y mineras.
- La fila [12] expone los gastos consolidados. Por el lado del Sector Público Nacional (fila [13]), los montos se encuentran netos de las transferencias discrecionales a las provincias. Es decir, son los gastos propios del gobierno federal³.
- En los que se refiere a las provincias y la CABA, la fila [20] expone los gastos totales.
- La fila [24] expone el superávit⁴ del gobierno federal al calcular la suma de recursos menos los gastos sin considerar las transferencias ni la coparticipación. Este superávit de 8,9% del PIB en 2010, desde un punto de vista de flujo de fondos, está comprendido por los montos de coparticipación y además es utilizado para financiar las transferencias discrecionales hacia los gobiernos subnacionales.
- La fila [25] expone el déficit provincial producto que sus recursos propios no alcanzan a cubrir sus responsabilidades de gasto.

La primera discusión sobre el funcionamiento federal del país puede iniciarse por la asignación de responsabilidades de gasto y potestades tributarias.

- Las filas [26] y [27] exponen la suma del monto de coparticipación y transferencias que se direccionan desde el gobierno federal a las provincias.
- Finalmente, las filas [29] y [30] exponen el resultado fiscal de cada nivel de gobierno luego de contabilizarse la coparticipación y las transferencias.

El desbalance vertical, representando por las filas [24] y [25] es una medida de las diferencias entre potestades tributarias y responsabilidades de gasto por niveles de gobierno. Se observa que las potestades tributarias se encuentran concentradas en el gobierno federal, mientras que las responsabilidades de gasto se encuentran soportadas por las provincias y la CABA⁵. La Figura 1 expone una medida clara del nivel de desbalance vertical en función del resultado financiero de cada nivel de gobierno sin coparticipación ni transferencias. Se aprecia la gran importancia de la masa de recursos que debe trasladarse, ya que el desbalance alcanza casi 10% del PIB en el año 2010 (déficit provincial sin coparticipación ni transferencias de 9,7% vs. superávit del gobierno federal de 8,9% del PIB⁶)

¿Cuáles han sido los montos de coparticipación y transferencias a las provincias para cubrir el desbalance vertical? La Figura 2 expone los montos en el período 2003-2010 dis-

tinguiendo entre coparticipación (Ley 23.548 y modificatorias) y transferencias. Se observa que el nivel de transferencias discrecionales a las provincias ha aumentado entre 2003 (0,6%) y 2010 (1,7%). También se observa el aumento de la coparticipación, que resultan proporcionales al incremento en la presión impositiva del gobierno federal.

Figura 1 – Resultado financiero sin coparticipación ni transferencias

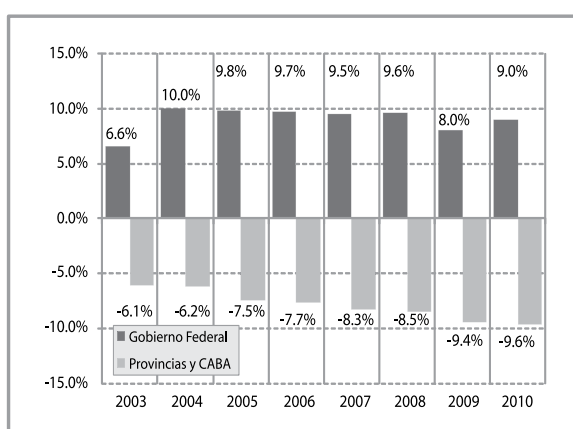
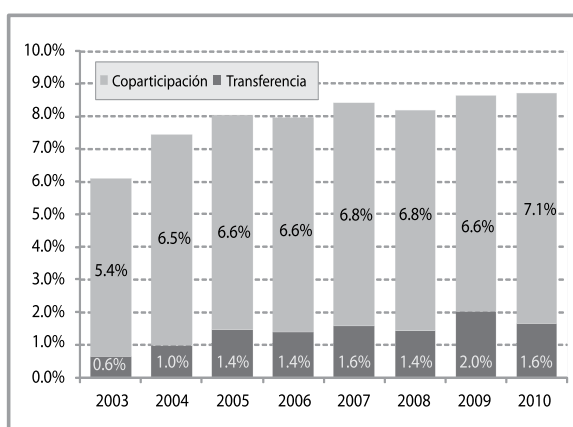


Figura 2 – Coparticipación y transferencia para cubrir el desbalance vertical



3 Como la coparticipación no representa gasto del gobierno federal, obviamente no está incluida dentro del monto de la fila [12].

4 Las expresiones "superávit" del gobierno federal y "déficit" provincial, no se refieren al resultado financiero, sino al resultado del flujo de fondos entre recaudación y gastos.

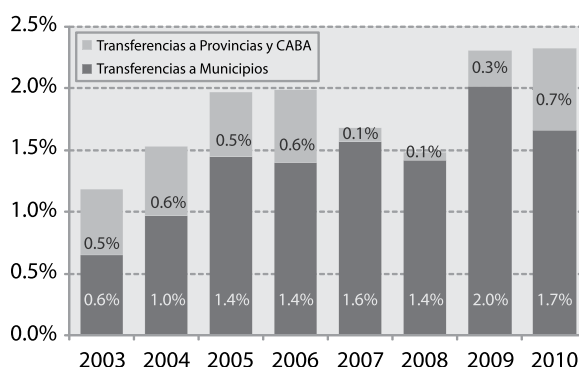
5 No obstante esta conclusión, debe apreciarse que el nivel de gasto del gobierno federal es superior al del nivel provincial (22,4% del PIB vs. 15,7% del PIB en 2010). Por otra parte, por el lado de los recursos la diferencia es extrema (31,4% del PIB vs. 6% del PIB en 2010, para gobierno federal y provincias respectivamente).

6 La diferencia entre ambos resultados de 0,6% es una medida del déficit financiero consolidado en el año 2010.

Se observa que las potestades tributarias se encuentran concentradas en el gobierno federal, mientras que las responsabilidades de gasto se encuentran soportadas por las provincias y la CABA.

Es interesante analizar las transferencias incluyendo el nivel de gobierno municipal. En este sentido, la Figura 3 muestra ambas transferencias (a municipios y a provincias). Se aprecia la volatilidad de las transferencias, principalmente las municipales. Adicionalmente se observa que la caída de transferencias discrecionales del año 2010 es compensada por un incremento en las transferencias a municipios, manteniéndose el nivel total en 2,4% del PIB.

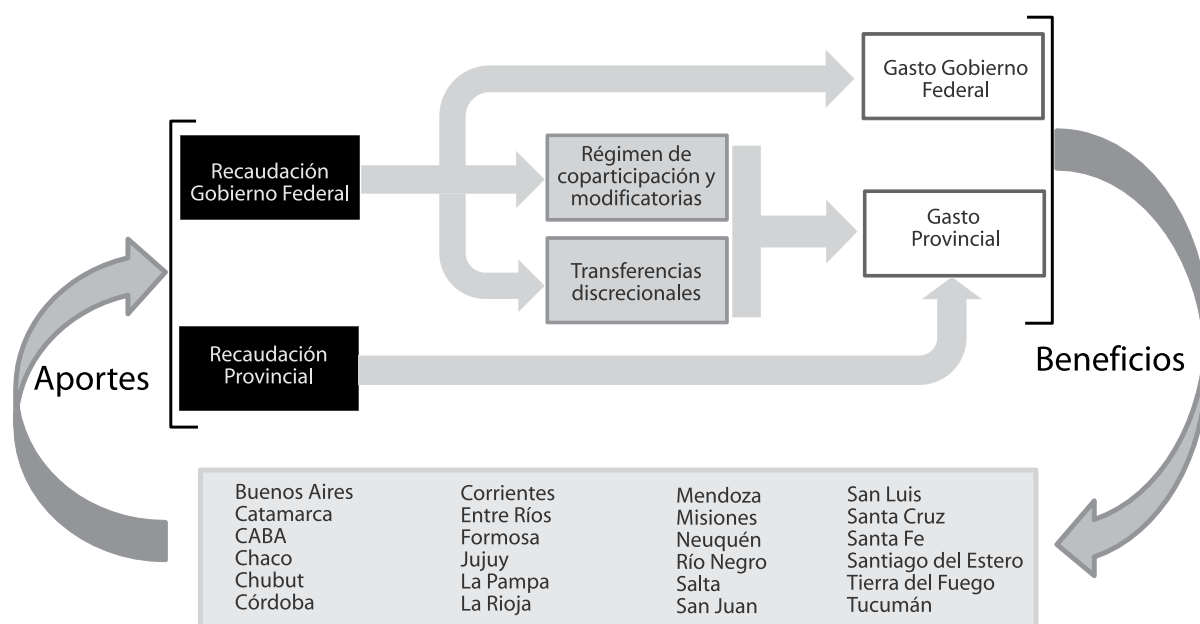
Figura 3 – Transferencias discrecionales a gobiernos subnacionales (provincias, CABA y municipios)



3. El desbalance fiscal horizontal

Luego de analizarse la asignación de potestades tributarias y responsabilidades de gasto, resulta interesante plantearse la pregunta sobre ¿quiénes son los beneficiarios del régimen fiscal federal?⁷ Para responder esta pregunta nos concentraremos en identificar aportantes y beneficiarios a nivel

Figura 4 – Esquema de aportantes y beneficiarios del régimen fiscal federal



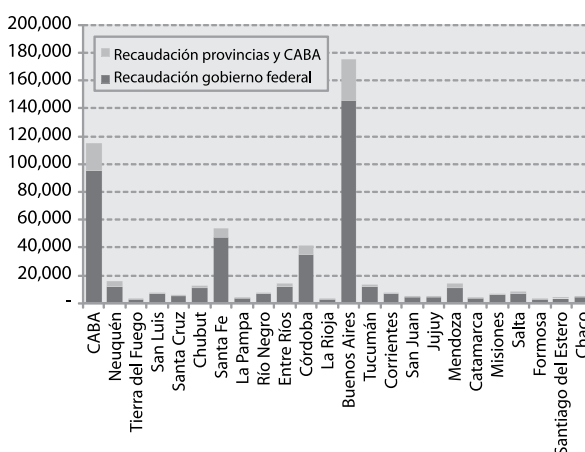
⁷ Es decir, el cálculo del beneficio fiscal neto.

De la medición del desbalance vertical actual se deduce la amplia brecha entre gastos y recursos que se observa actualmente entre el Sector Público Nacional y las provincias.

un 71,5% del total (ver Figura 6). En todas las figuras las provincias se encuentran ordenadas por nivel de PBG per cápita (las de mayor PBG per cápita a la izquierda y las de menor a la derecha).

Figura 5 – Distribución jurisdiccional del aporte de recursos fiscales (en valores corrientes año 2010)

de provincias y CABA. La Figura 4 expone el esquema de análisis. Por el lado de los aportantes, se asignará geográficamente el esfuerzo tributario que soporta la recaudación del gobierno federal y las provincias. Luego se asignará geográficamente el gasto federal y el gasto provincial. Del cómputo del aporte y beneficio de cada jurisdicción surge el beneficio fiscal neto.

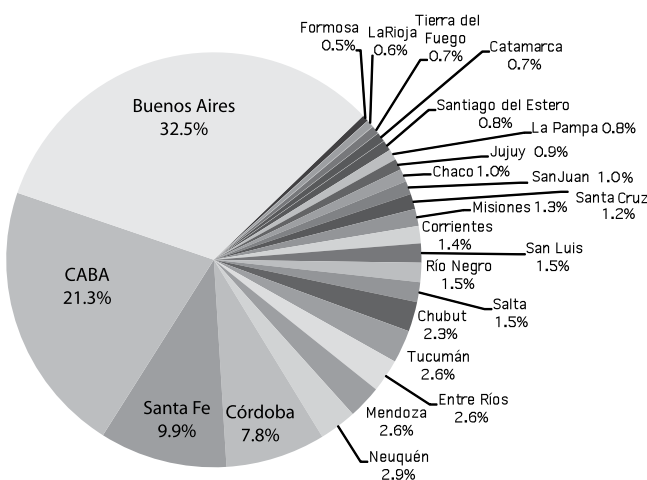


3.1 Aportantes al sistema fiscal federal

En lo que respecta a la recaudación del gobierno federal, se utilizó principalmente el PBG como coeficiente para asignar geográficamente el esfuerzo tributario. En el caso específico de los Derechos de Exportación, se realizó una estimación de recaudación por provincia en función de las exportaciones provinciales (fuente INDEC)⁸. Para el caso de los recursos tributarios provinciales, se asignó según la recaudación en cada jurisdicción. En el caso de las regalías se optó por distribuirlas en función del PBG por su efecto de traslado en los costos soportados en otras jurisdicciones.

La Figura 5 muestra la distribución jurisdiccional del aporte de recursos tributarios en millones de pesos, diferenciada entre recaudación del gobierno federal y de las provincias. Debido a las diferencias de tamaño, las provincias de Buenos Aires, CABA, Santa Fe y Córdoba son los mayores aportantes de recursos tributarios, presentando sumados

Figura 6 – Participación relativa dentro del aporte de recursos fiscales (año 2010)



⁸ Pueden efectuarse refinamientos en este cálculo, por ejemplo mediante una estimación específica para el caso del Impuestos a las Ganancias utilizando información de la Encuesta Permanente de Hogares.

En lo que se refiere al desbalance horizontal y el cálculo del beneficio fiscal neto, en estos cálculos iniciales se observa el efecto de razones estructurales sobre la situación de cada jurisdicción en particular.

3.2 Beneficiarios del sistema fiscal federal

Para la asignación jurisdiccional del gasto del gobierno federal se utilizó información del Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) en lo que se refiere al nomenclador geográfico. También en este caso pueden efectuarse refinamientos en el cálculo profundizando sobre el derrame territorial de cada gasto público específico. Los resultados aquí presentados resultan un primer indicio de la problemática estudiada con la información disponible. Con información más detallada podrá avanzarse en una mejor estimación.

La distribución de los beneficios por jurisdicciones del gasto federal y provincial se presenta en la Figura 7. La Figura 8 expone la participación relativa de cada jurisdicción.

Figura 7 – Distribución jurisdiccional de los beneficios del gasto fiscal (en valores corrientes año 2010)

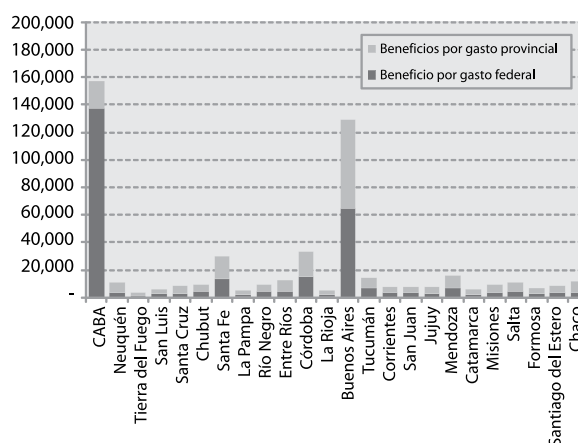
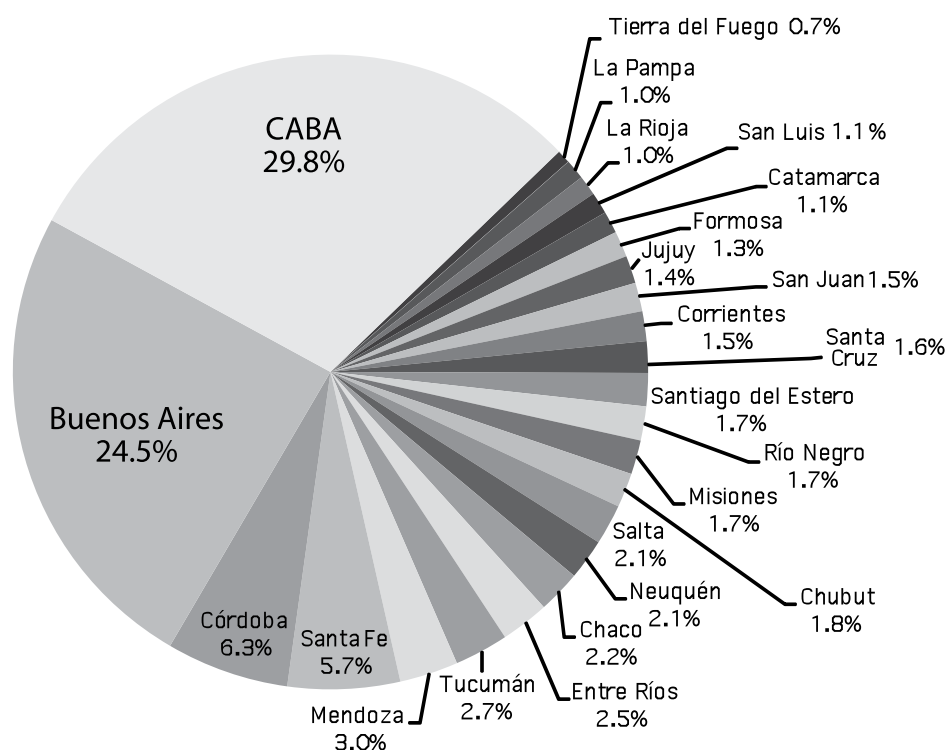
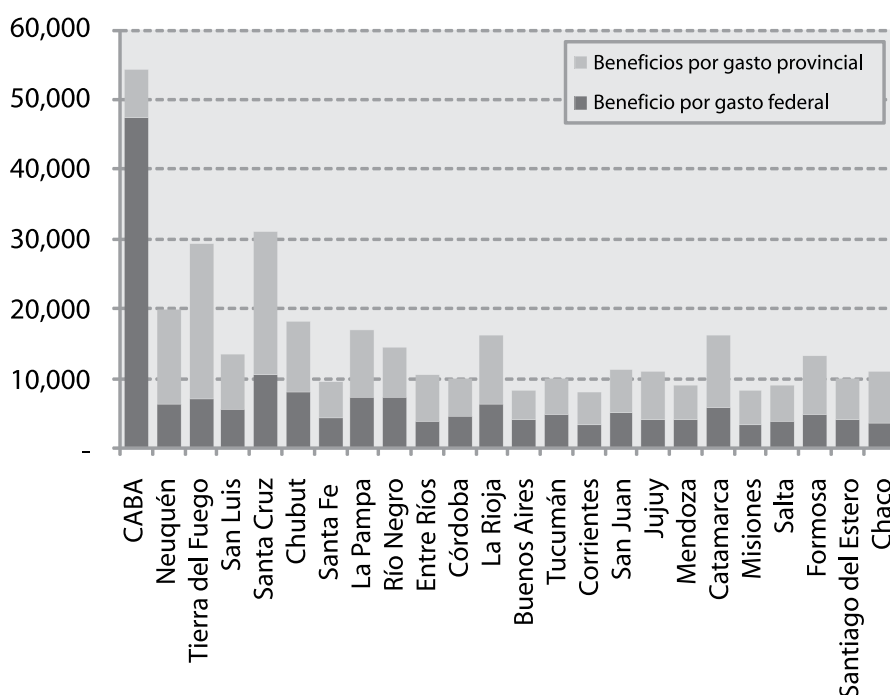


Figura 8 - Participación relativa dentro del beneficio del gasto fiscal (año 2010)



El beneficio fiscal en términos per cápita para el año 2010 se presenta en la Figura 9. Como dato saliente se observa que la distribución no parece favorecer a las provincias con menor PBG per cápita (las de la derecha del gráfico). Además del caso particular de la CABA, donde funciona administrativamente el gobierno federal, se observan provincias de altos ingresos per cápita como Santa Cruz, Tierra del Fuego, Neuquén y Chubut, donde el beneficio fiscal por habitante resulta muy superior al de las provincias más pobres.

Figura 9 - Distribución jurisdiccional del beneficio del gasto fiscal (en valores per cápita año 2010)



3.3 El beneficio fiscal neto

Si restamos al beneficio fiscal el aporte a los ingresos fiscales, obtenemos el beneficio fiscal neto de cada jurisdicción. En la Figura 10 se presenta en valores absolutos la estimación para el año 2010. En la Figura 11 se observa el mismo dato pero en términos per cápita. Los datos acerca de la

También resulta importante la mezcla de coparticipación y transferencias dentro del monto necesario para cubrir la brecha fiscal. ¿Habría que minimizar las transferencias discrecionales en favor de los montos automáticos derivados de un esquema de coparticipación?

evolución en el período 2003-2010 se presentan en la Tabla 2 en términos per cápita.

Los resultados salientes de la estimación del beneficio fiscal neto se refieren a la amplia disparidad horizontal generada por el régimen fiscal federal. De la combinación del aporte y los beneficios fiscales surgen distintas conclusiones:

- La jurisdicción CABA, por su especial estatus de residencia del gobierno federal, expone una situación de beneficio fiscal neto positivo. Es importante mencionar que parte de este beneficio puede filtrarse hacia la provincia de Buenos Aires debido a que, por ejemplo, las remuneraciones son asignadas según el lugar de trabajo. Este gasto puede estar beneficiando a residentes de la provincia de Buenos Aires que trabajan en el gobierno federal en la CABA.
- La provincia de Buenos Aires se muestra como la mayor aportante al régimen fiscal federal exponiendo un efecto neto negativo de 46 mil millones de pesos en el año 2010. Adicionalmente, la provincia de Buenos Aires es la jurisdicción más pobre que resulta aportante neto.
- Resalta también el aporte neto de la provincia de Santa Fe con un valor de 23 mil millones en 2010, así como también Córdoba, pero en menor medida, por 9 mil millones de pesos. Esta situación dispar se da aunque ambas provincias son muy similares en cuanto al tamaño de sus economías⁹.
- Las provincias con menor PBG per cápita aparecen beneficiadas por el efecto fiscal. Los principales casos son Catamarca, Formosa, Santiago del Estero y Chaco. Dicha situación se observa en mejor medida en los resultados per cápita de la Figura 11.
- Se resalta la situación de importante beneficio fiscal neto de las provincias de Santa Cruz y La Rioja en el año 2010, a pesar de ser provincias con PBG per cápita superior al promedio (principalmente Santa Cruz).

Figura 10 – Beneficio fiscal neto por jurisdicciones (en millones de pesos año 2010)

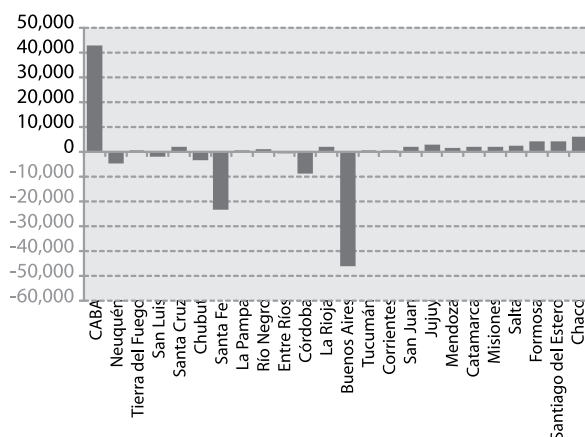
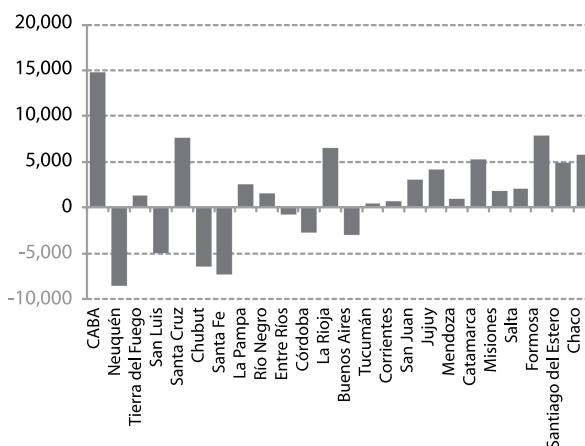


Figura 11 – Beneficio fiscal neto por jurisdicciones (en pesos per cápita año 2010)



3.4 Conclusiones

Las cuantificaciones aquí presentadas resultan un primer aporte a la discusión federal en lo concerniente a los desbalances verticales y horizontales entre los diferentes niveles de gobierno. De la medición del desbalance vertical

actual se deduce la amplia brecha entre gastos y recursos que se observa actualmente entre el Sector Público Nacional y las provincias. Dicha brecha implica un enorme desafío que involucra el funcionamiento de un sistema de coparticipación y transferencias federales de aproximadamente 10% del PIB entre ambos.

⁹ La provincia de Santa Fe se encuentra perjudicada en mayor medida que Córdoba por el efecto de los Derechos de Exportación, dado que es la jurisdicción con mayor peso en la producción de soja.

Tabla 2 - Evolución 2003-2010 de la distribución jurisdiccional del beneficio fiscal neto (en pesos por habitante)

Jurisdicción	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
CABA	1,342	-193	338	895	4,039	8,054	12,287	14,774
Neuquén	-1,303	-2,492	-2,607	-3,480	-4,564	-4,993	-7,257	-8,655
Tierra del Fuego	287	-510	211	865	2,275	-1,393	453	1,379
San Luis	-1,235	-1,732	-1,766	-2,444	-3,292	-4,539	-3,959	-5,025
Santa Cruz	752	1,258	1,750	2,730	8,184	6,776	4,194	7,626
Chubut	-2,085	-2,703	-2,789	-3,050	-3,216	-6,536	-7,171	-6,445
Santa Fe	-1,266	-1,913	-2,183	-2,595	-3,903	-5,349	-5,284	-7,345
La Pampa	633	230	523	739	519	195	828	2,555
Río Negro	-32	-342	-135	142	-526	-518	589	1,613
Entre Ríos	-15	-52	-341	-367	-817	-812	-155	-767
Córdoba	-209	-756	-751	-885	-1,685	-2,487	-1,811	-2,714
La Rioja	1,516	1,453	2,214	2,835	2,816	3,496	4,903	6,513
Buenos Aires	-663	-1,044	-1,139	-1,409	-1,783	-2,256	-2,041	-2,967
Tucumán	119	-292	-156	40	-60	-160	393	469
Corrientes	39	138	444	156	241	283	436	734
San Juan	753	293	657	1,203	1,286	1,676	2,331	3,023
Jujuy	706	757	1,050	1,226	1,651	2,175	3,139	4,140
Mendoza	192	40	-57	158	-61	-136	393	969
Catamarca	484	1,048	1,535	1,688	2,282	2,869	3,374	5,238
Misiones	266	297	393	489	658	488	1,202	1,814
Salta	75	76	142	330	410	92	1,247	2,084
Formosa	1,020	1,245	2,009	2,703	3,739	5,200	6,316	7,873
Santiago del Estero	651	873	1,244	1,953	2,237	3,086	3,666	4,903
Chaco	699	817	1,413	1,457	2,223	3,378	4,826	5,805

En una discusión profunda de la problemática federal, el tamaño de la brecha a cubrir con coparticipación y transferencias no resulta un tema menor. ¿Debería ser un objetivo la disminución del desbalance vertical? Esta es una pregunta relevante en el sentido de analizar si una brecha menor facilitaría la instrumentación del régimen de transferencias.

También resulta importante la mezcla de coparticipación y transferencias dentro del monto necesario para cubrir la brecha fiscal. ¿Habría que minimizar las transferencias discrecionales en favor de los montos automáticos derivados de un esquema de coparticipación?

En lo que se refiere al desbalance horizontal

y el cálculo del beneficio fiscal neto, en estos cálculos iniciales se observa el efecto de razones estructurales sobre la situación de cada jurisdicción en particular. Se ha aportado una cuantificación de la situación de cada provincia y la CABA con la información disponible, y en este sentido la pregunta se refiere a cuál debería ser la configuración del objetivo del beneficio fiscal neto¹⁰. ¿Deberíamos minimizar la dispersión del beneficio fiscal neto? ¿Deberíamos calibrar la coparticipación y las transferencias para correlacionar el beneficio fiscal neto con indicadores socioeconómicos? Todas estas son preguntas fundamentales para encauzar una discusión federal desde la génesis del problema sin derivar en una mera puja de porcentajes de distribución.

10 En el caso extremo, con equilibrio fiscal, los beneficios fiscales netos de todas las jurisdicciones se igualarían a cero.



Fundación Civilidad

El DEPARTAMENTO DE COOPERACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA DE LA FUNDACIÓN CIVILIDAD estudia, investiga y desarrolla proyectos en las diversas áreas de gobierno considerando los aspectos político-institucional, de organización administrativa, legislativo, de planeamiento, finanzas, educación y salud pública, desarrollo local y regional, urbanismo, medio ambiente, sistemas de vivienda, obras y servicios públicos y desarrollo tecnológico, entre otros.

Con base en los mismos la *FUNDACIÓN CIVILIDAD* ofrece sus **Programas de Cooperación y Asistencia Técnica** a los gobiernos municipales y provinciales, como también a los organismos regionales que lo requieran.



Este servicio incluye las siguientes tareas:

Promover un enfoque diferente del Gobierno y su Administración y el Desarrollo Local y Regional en línea con las distintas áreas temáticas.

Promover y apoyar la ejecución integral de programas de transformación del gobierno y la administración local como experiencia ejemplar.

Promover una mejor utilización de los recursos tecnológicos en el marco de dichos programas respecto de los municipios en sí mismos y en su relación con la Provincia de la que forman parte al servicio de las relaciones intergubernamentales y la integración de las políticas de gobierno.

Promover la integración de las instituciones intermedias en estas reformas asegurando los procesos de participación sectorial en el desarrollo local y regional.

Todo ello a partir de los siguientes fundamentos:

Concepción de la autonomía municipal, el desarrollo local y regional y la gestión de gobierno como elementos necesariamente asociados entre sí y como factor de integración para las relaciones intermunicipales y de los municipios con la Provincia en el marco del Federalismo.

Fortalecimiento del proceso de toma de decisiones (reforma de la gestión de gobierno), que le asegure consistencia al sistema administrativo de mérito, eficiencia y alta productividad del gasto público (transformación administrativa).

Apoyo y difusión del reconocimiento actuación del gobierno municipal como promotor del desarrollo local y regional, especialmente como gestor del fortalecimiento de las PyMEs para el sostenimiento del empleo y crecimiento local y regional.

Desarrollo de nuevas soluciones que atiendan las necesidades del sector público local, con pleno aprovechamiento de la tecnología existente. Realización de relevamientos de municipios y Provincias que podrían constituir el ámbito adecuado para el desarrollo de experiencias “piloto” ejemplares.

Para una conciencia federal (I)

El Municipio es el resultado de un proceso ascendente que va congregando familias y no una participación descendente del poder del Estado.

La primera justificación del Municipio es la histórica. La historia deja constancia de que el primer intento de sobrepasar los límites familiares fue el Municipio.

El Municipio es sociedad natural y no una reproducción a escala reducida del Estado Central.

El Municipio tiene derecho a organizarse, a proyectar hacia el exterior su unidad interior; a darse un poder municipal, un gobierno que lo rija.

El Municipio debe poseer sus bienes propios y debe administrarse por sí mismo.

El Municipio posee el derecho de asociación, que es la condición previa para que pueda ejercer el deber de cooperación.

**EN ESTA CAMPAÑA, MÁS DEL 40%
DEL ÁREA SEMBRADA DEL PAÍS, FUE
REALIZADA CON NUESTRAS SEMILLAS.**

NIDERA PRIMERO.

EN SOJA

Primeros en introducir Sojas RR con resistencia a Glifosato que permitieron una revolución en la productividad de Argentina, Uruguay, Brasil y Paraguay.

EN TRIGO

Primeros en incorporar Trigos con genética francesa en el país.

EN MAÍZ

Primeros en introducir los Super Maíces: híbridos simples de alto rendimiento.

EN GIRASOL

Primeros en crear y lanzar la tecnología CL Plus, con el primer híbrido del mundo: el Paraíso 1000 CL Plus.

EN SORGO

Primeros en introducir el Sorgo Blanco en el país y la región.



Para una conciencia federal (II)

El federalismo es una aplicación concreta del principio de subsidiariedad antes que una técnica constitucional de distribución del poder con base territorial.

El federalismo supone un sistema concertado y coordinado de libertades concretas.

Libertades concretas para formar una familia, educar los hijos, acceder a la propiedad y al trabajo que le permitan su desarrollo y participar de la vida cívico-política desde el orden concreto y tangible de la autonomía municipal y provincial hacia el más amplio y necesario de la unidad federal.

En los albores del siglo XXI La Argentina depende más que nunca de la vigencia práctica del federalismo como principio de organización y relación política para continuar siendo la expresión soberana de nuestra unidad en la diversidad.

Afrontar este desafío es la misión de la generación que debe asumir la responsabilidad dirigenal entre los dos Bicentenarios de la Patria para la recuperación plena de nuestro federalismo de base municipal

TELECOM





SAESA
SAN ATANASIO ENERGIA S.A.

www.sanatanasioenergia.com.ar



Junto a la Fundación Civilidad

La región y el municipio como cuerpos intermedios en un contexto de globalización

Miguel Ángel Vigliocco¹



La palabra *región* aparece como un término confuso, resultado de que en el mundo que vivimos se ha perdido el “arte soberano de las definiciones” para decirlo con palabras del viejo pero siempre actual Sócrates. Así se ha utilizado el término *región* para denominar con el mismo a la cuenca de un río (p.e.: la *región costera del Paraná*) a un área metropolitana (p.e.: *Gran Buenos Aires* o *Gran La plata*), una zona de producción agrícola (p.e.: *pampa húmeda*), a un conjunto integrado de naciones (p.e.: *Mercosur*), a un ambiente ecológico preponderantemente natural (p.e.: la *meseta patagónica* o el *Amazonas*), etc. Se hace necesario entonces, profundizar en el término *región* y su auténtico significado

El concepto de *región*

Como ya expresé en otra parte², la palabra *región* viene del latín *regio* y más concretamente del francés antiguo *regnium* y cualquier análisis

sobre la naturaleza de las regiones debería comenzar por el examen de la situación en la cual surgió la idea regional. Esto no es sólo un juego semántico sino que hace al fondo de la cuestión ya que las tendencias implícitas en el pensamiento regional se repiten en diferentes épocas y lugares del mundo.

Desde la caída del Imperio romano en el siglo V y hasta el siglo X, Europa se dividió en múltiples y pequeñas áreas feudales. Contrariamente a lo que muchos creen –y lo han escrito– no fue la invasión de los bárbaros lo que destruyó Roma y con ella la sociedad clásica. Roma decayó por su propio peso cuando las virtudes religiosas, morales y cívicas de su pueblo y sobre todo de su clase dirigente fueron reemplazadas por desvalores: excesivo aprecio al dinero y sus lujos y con ellos la molición y la decadencia moral que minaron el alma romana que ya no produjo los guerreros que formaron el imperio por el honor de Roma, debiendo recurrirse a una milicia rentada de mercenarios galos y germanos³. El aumento de gastos del Estado

¹ Arquitecto. Especialista en Planeamiento Urbano Regional

² Revista CIVILIDAD, Año II, n° 12, Buenos Aires, marzo-abril 1983, pp. 46-53.

³ Véase el diagnóstico de San Pablo en la “Carta a los Romanos”, en: “La santa Biblia”, Traducción de Monseñor Juan Straubinger, La Plata, Fundación Santa Ana, 1991.

significó la elevación de impuestos y como estos eran pagados por los habitantes urbanos, la anterior clase dominante –la clase senatorial– se retiró a sus establecimientos rurales dando origen a las mencionadas áreas feudales, de modo que lo bárbaros ocuparon lo que ya estaba vacío e incluso intentaron defender una civilización que admiraban.

Al paso de los siglos estas zonas, estos dominios, desarrollaron una vida social muy especializada y conformaron lenguas, amparadas en una situación general de aislamiento y autoabastecimiento. Vinieron luego las fuerzas del centralismo nacional, primero a través del esfuerzo de los reyes, atenuándose los antagonismos locales frente a la rivalidad entre reinos. Estos esfuerzos fueron muchas veces conquistas sangrientas de los pequeños dominios, pero luego, la trama social de las áreas dominadas se dejó casi intacta. Las provincias, o sea las sucesoras de los primeros feudos, siguieron siendo entidades socio-culturales de relevancia y determinadas lenguas perduraron y perduran hasta hoy.

Con la Revolución francesa se agudizó el dominio centralizante suprimiéndose estrictamente las autonomías provinciales. Siguió el imperio napoleónico con su afán centralista a ultranza que tuvo repercusión en los diversos países europeos y en sus colonias, dominados militar o ideológicamente por el emperador. Las provincias fueron divididas en departamentos de límites artificialmente establecidos y luego abolidas. Los nuevos distritos, raramente tenían algún significado cultural para sus habitantes⁴.

Sin embargo en Europa se mantuvo latente cierto sentido de revalorización del pasado provincial. Aún con estricta administración de la enseñanza de los distintos idiomas nacionales en las escuelas, el dialecto local no desapareció, sino que se convirtió en una lengua escrita en algunas regiones. El francés, el italiano y el español fueron segundas lenguas para muchos residentes rurales de pequeñas y medianas ciudades.

Este fue el clima cultural en el que se desarrolló el pensamiento regional, primeramente en

“(...) la región es un hecho natural, un cuerpo social intermedio producto de condiciones históricas particulares. Una región existe o no existe, pero no puede crearse por decreto”

obras literarias y después como un medio de lucha política contra la filosofía centralista llegando en muchos casos a la segregación del Estado nacional. Esta situación ha sido variable en distintos países, mientras en España se mantiene latente entre vascos y catalanes, la centralización generada por los medios masivos de comunicación, las migraciones internas desde áreas deprimidas a zonas más desarrolladas económicamente, ha hecho desaparecer, prácticamente, las diferencias regionales en Francia, Italia y Gran Bretaña, limitadas solamente a festivales pseudo-folclóricos⁵.

La regionalización en Argentina

Cuando pensamos en la regionalización en nuestro país se destacan cuatro aspectos:

En primer lugar la realidad incontestable de diferencias notables entre áreas dentro de un territorio extenso. No necesitamos dar mucha importancia a la nomenclatura o al número exacto de áreas significativas, lo importante es la percepción de que existen ciertas grandes zonas diferenciadas por diversos aspectos. Nadie puede negar que el Noroeste y el Noreste argentinos, Cuyo, la Pampa húmeda y la Patagonia presentan características físicas y valores culturales distintos, aunque sistemáticamente atacados hoy día por un centralismo apoyado en los grandes medios de comunicación masiva.

4 El ejemplo característico fue el proyecto elaborado por Thouret, quien quería dividir a Francia en cuadrados iguales de 33 Km. de lado. Cfr. CREUZET, Michel, *Los cuerpos intermedios*, SPEIRO, Madrid.

5 En un reciente viaje a Piamonte (octubre de 2011) comprobé que el piamontés es prácticamente desconocido para la mayoría de la población, extrañándose incluso ante la noticia de que en Argentina se ofrecen cursos para el aprendizaje de dicha lengua regional por Internet. Los galés actuales tuvieron que recurrir a maestros argentinos de esa etnia para enseñar el galés a su población británica.



Basta recorrer por Internet los distintos diarios del interior del país para descubrir que más del 60% de las informaciones que traen no hacen sino repetir noticias de los grandes periódicos de la Capital federal.

En segundo lugar, en Argentina, sobre todo en las áreas históricas de fundación española, lo importante han sido las ciudades, llegando a constituirse las provincias como las áreas de influencia de las mismas y constituyendo regiones en si mismas.

En tercer lugar, entre provincias existen diferencias notables. Compárese, por ejemplo Tucumán con Buenos Aires. Esta última tiene un tamaño similar a Italia con una realidad dual: interior-área metropolitana que constituye uno de los principales problemas nacionales, ya que cuatro de cada diez argentinos viven en esta última que además, constituye el polo de atracción de

la migración de los países limítrofes, por falta de una política nacional sobre el tema.

En cuarto lugar, las diferencias locales cambian a través del tiempo aunque tengan una permanencia relativamente prolongada. En efecto, como todo hecho vital el territorio es dinámico. Por el trazado de rutas, por la incorporación de nuevas tecnologías de transporte y comunicación se acortan las distancias, se difunden y uniforman pautas de comportamiento social, se concentra la población en unos pocos centros urbanos y tienden a desaparecer poblados que antiguamente cumplían funciones concretas.

En quinto lugar, la existencia de grandes territorios, tanto en el norte como en el sur, con densidades inferiores a un habitante por kilómetro cuadrado, lo que constituye, según Naciones Unidas, el límite de la tierra despoblada y disponible para la ocupación por otras naciones.

El conjunto de las cuestiones señaladas denota que el tema territorial argentino, más que una cuestión simple, constituye una realidad de variables múltiples y un problema político de justo equilibrio.

El problema de la demarcación regional

De lo expuesto hasta aquí se desprende que la región es un hecho natural, un cuerpo social intermedio producto de condiciones históricas particulares. Una región existe o no existe, pero no puede crearse por decreto. Este ha sido el error, del por otros muchos motivos admirable, Sistema Nacional de Planeamiento creado durante el gobierno de Onganía⁶ y repetido en numerosos intentos posteriores hasta el presente.

Como señalara con claridad meridiana S.S. Pío XII: "La región es, sin duda alguna, una de las varias unidades que la fuerza de las cosas, o más aún, la libre voluntad de los hombres, ha establecido dentro de los diferentes estados. Tiene pues su valor que debe ser conservado, y en cuanto sea posible, acrecentado. La región además, por otro lado, marca como una cierta homogeneidad de sangre, ya que sus pobladores, en su mayor parte, tienen la costumbre de formar sus familias en donde viven habitualmente. Y como el hombre hereda por su parte material todo un conjunto de inclinaciones que el alma podrá transformar libremente, pero que a pesar de todo subsisten bajo muchos aspectos, resulta que las virtudes de los antepasados reviven en nuestras inclinaciones determinadas. Hay en la región todo un conjunto de valores estrictamente espirituales, que son las glorias del pueblo: glorias militares, glorias artísticas, glorias literarias, glorias científicas. Hay además toda una serie de gracias específicas que le son concedidas por Dios: gracias de salvación, de santificación, de apostolado..."⁷

Sintetizando lo dicho hasta ahora sobre las regiones podemos puntualizar lo siguiente:

"Aunque una política de apoyo regional debe ser concebida en el plano nacional, no puede alcanzar sus objetivos si no llega a ser la preocupación de los hombres y de los grupos que viven en cada zona."

Una región es un tipo de área intermedia, más pequeña que una nación y mayor que un municipio.

Una región es el resultado o culminación de un proceso natural de estructuración territorial que comenzando por la familia asentada en un sitio concreto, prosigue con la aldea o pequeña ciudad, el municipio, la agrupación libre de municipios o comarca, la región, conjunto de cuerpos territoriales intermedios federados en organismos cada vez más complejos, auténtico florecimiento de comunidades naturales, conformando el mapa geo-humano de la realidad de una nación.

Una región es un hecho espontáneo. Como ya hemos dicho, no se pueden crear regiones por decreto, como el actual intento, mal llamado regionalización, en estudio en la provincia de Buenos Aires que constituyen meras subdivisiones administrativas. La región es una realidad social, la división administrativa, una realidad legal, que puede ser justificada si realmente se propone una descentralización auténtica -y no condicionada- de decisiones y una desconcentración poblacional y de actividades.

Por otra parte debe dejarse en claro, sobre todo en el mundo de hoy, que la región es un cuerpo intermedio respecto de la Nación, un órgano de un organismo vivo. Así no puede constituirse en un factor de disolución como ocurrió con algunos proyectos desarrollados en Tucumán durante el gobierno del Dr. Menem o la publicación en un diario de Río Negro de una pseudo ficción llamada "El día que la Argentina perdió la Patagonia". La carta citada de Pío XII concluye: "Pero que vuestra arrogan-

⁶ El plan de desarrollo realizado por este gobierno, junto al 2º Plan quinquenal del gobierno del general Perón constituyen los dos únicos ejemplos de la definición de políticas de estado integrales para el largo plazo en la Nación. En ambos casos frustradas por la permanencia entre nosotros de la contumacia liberal.

⁷ S.S. Pío XII, "Alocución a la colonia de Las Maracas", Italia, 23 de mayo de 1958.



cia y vuestro legítimo amor (a la región) no degeneren en una forma de regionalismo nocivo, es necesario apuntar más alto, que tengáis en cuenta la Patria común...”⁸

decisiones en primer lugar de la Nación hacia sus provincias y de éstas a sus municipios concebida como una política de estado, fijándose así la cuestión no en el plano costumbrista y folclórico sino en el profundamente humano de adhesión y participación.

La experiencia argentina: fomento de los valores regionales y descentralización de decisiones

Aunque una política de apoyo regional debe ser concebida en el plano nacional, no puede alcanzar sus objetivos si no llega a ser la preocupación de los hombres y de los grupos que viven en cada zona. Es imprescindible favorecer, alentar, suscitar, apoyar y difundir localmente estudios e investigaciones de arte, la música, la historia, la economía, los recursos naturales, las costumbres significativas y las expresiones de fe popular, junto a la revalorización y fortalecimiento de los cuerpos intermedios, tanto territoriales como profesionales, que están enraizados en el suelo de diversas zonas. Pero más allá o complementariamente a lo dicho, la realidad presente de un centralismo asfixiante que hoy corroe la realidad argentina, señala la necesidad urgente de la descentralización de

Por último ante la realidad de un mundo donde las naciones han perdido su capacidad de decisión, condicionadas como están por instituciones supranacionales corporaciones y bancos, disminuyendo no sólo su capacidad de asegurar el bien común interno, propiciar la integración social, la identidad y la orientación de sus sociedades, sino convirtiéndose sus máximas autoridades en meros gerentes de los intereses corporativos, como las recientes intervenciones de los E.E.U.U. de Norteamérica, Francia e Inglaterra lo ejemplifican, y nos hacen recordar a ese avasallamiento intentado en nuestra historia patria que diera lugar a la heroica gesta de Obligado, es necesario, como con voz profética lo anunciara S.S. Pío XI en 1931⁹ fortalecer el Estado nacional como garante y custodio de los valores regionales y locales. Como se señala: “Las fuerzas impersonales de los mercados mundiales son hoy más poderosas que los Estados, que supuestamente tienen la máxima autoridad política sobre la sociedad y la economía. Si antes los Estados eran los amos de los mercados, ahora son los mercados los que, en

⁸ S.S. Pío XII, op. cit.

⁹ S.S. Pío XI: Encíclica “Quadragesimo Anno”, Roma, 15/5/1931.

muchas cuestiones decisivas, son los amos de los gobiernos de los Estados”¹⁰. Esta realidad actual no puede ser soslayada. Precisamente, un Estado nacional fuerte puede constituirse en el propulsor y garante de una descentralización y desconcentración interna hacia, principalmente, los gobiernos locales que constituyen el resguardo de la identidad territorial, como antídoto al desarraigo y la globalización de la cultura y las costumbres, producidas y fomentadas por el nuevo orden mundial.

Las nuevas técnicas de comunicación han posibilitado que los municipios pequeños y medianos, que parecían haber perdido su rol, hayan encontrado nuevas oportunidades de habitabilidad y convivencia más humana y natural.

En este contexto el municipio se constituye en un espacio compensatorio de la globalización y un factor de equilibrio que es necesario fortalecer y desarrollar. Como lo expresa Precedo Ledo: “lo local y lo global no se oponen, se complementan”¹¹ o al menos, deberían complementarse en tanto los programas macroeconómicos, con sus valores de rendimiento financiero y eficiencia laboral, se completen con políticas locales de desarrollo territorial orientadas al equilibrio y la solidaridad intercomunal.

Por el contrario en la Argentina asistimos a una realidad absolutamente contraria a esta política. En efecto, la acción del gobierno nacional, signada por la oposición constante entre lo que se dice y lo que se hace, se ha centrado en la atracción de inversiones multinacionales cuyo ejemplo en el país es la explotación aurífera a cielo abierto- con el Estado subsidiando al capital global¹², mientras los gobiernos locales abandonados a su suerte asisten como impotentes espectadores al desarrollo de acciones depredatorias del hábitat que en el mediano plazo pueden incidir en una disminución notable de la calidad de vida de la población afectada por las explotaciones, e incluso gene-

rar problemas irreparables en la salud de los ciudadanos, produciendo una apatía en los habitantes y su traducción en el triste individualismo del “sálvese quien pueda”.

Frente a esta realidad las iniciativas locales como la ejecución del llamado “presupuesto participativo” apuntan solamente a la coyuntura sin relación a un proyecto integrado, fuera de la participación organizada, jerárquica y permanente de entidades barriales y otros cuerpos sociales intermedios, de modo que todo se reduce a propaganda electoralista cabiéndole al ciudadano solamente el derecho al espectáculo.

Ante este panorama la revalorización del municipio a que hemos hecho referencia, implica una acción de desarrollo en la cual tanto el gobierno local como los ciudadanos tengan una participación activa. Frente al distribucionismo selectivo y vinculado la adhesión incondicional al gobierno central encarnado en una persona, como el “modelo” vigente, la gestión necesaria a nivel comunal requiere iniciativas de desarrollo local, generadas por una nueva mentalidad alejada de la lógica de la dádiva y de la intervención expresa de los poderes públicos centrales, de la inversión extranjera y de las grandes empresas multinacionales.

Por el contrario, se requiere que los ciudadanos actúen por ellos mismos, revitalizando los ya existentes y creando nuevos cuerpos sociales intermedios acordes a la realidad. Esto implica una nueva concepción del estado municipal, activo en la promoción tanto económica como social: capaz de difundir, hacer conocer y promocionar las ventajas comparativas locales, y al mismo tiempo trabajando en la concreción de relaciones entre municipios, fomentando la asociación intercomunal y generando de este modo la conformación de auténticas regiones. Algunos ejemplos de este tipo de acciones se dan con notable éxito en el norte de Italia y en las agencias de desarrollo de algunas regiones de España como en caso de Galicia.

10 Cfr. AA. VV., *Argentina: alternativas frente a la globalización*, San Pablo, Buenos Aires, 1999.

11 PRECEDO LEDO, Andrés, *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI*, Editorial Síntesis S. A., Madrid.

12 Mientras en la Argentina se cobra el mal llamado “Impuesto a la ganancia” a obreros y jubilados (que en realidad es una quita arbitraria del salario, activo y pasivo), la empresa minera internacional está exenta de todos los impuestos existentes e incluso recibe gratis la electricidad y el agua que utiliza en la explotación, restando, en la provincia de San Juan, el agua de las explotaciones rurales y por la cual los productores pagan un canon como derecho a uso.

Microrregiones. Concertación territorial para el desarrollo local

Pablo Checura¹ y Manuel González²



Resumen

Los autores han asesorado, ya sea en forma independiente o conjunta, el proceso de sensibilización y construcción de diversas alianzas territoriales interinstitucionales, en el ámbito regional y microrregional, en diferentes países de América Latina, involucrando en las mismas a diversos niveles de gobierno. En el caso particular de Argentina, además de la participación de un importante número de municipios en estas figuras asociativas, se han presentado algunas experiencias en las que se incorporan gobiernos locales de áreas de frontera, en particular de Uruguay y Brasil, vinculados a iniciativas de Desarrollo Local Transfronterizo.

En dichos procesos de alianzas estratégicas entre sectores público y privado, han sido protagonistas gobiernos estatales, provinciales y departamentales, en forma articulada con sus gobiernos locales, como ha sido el caso de México, Ecuador y Bolivia y municipios de provincias como Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Corrientes y Chubut, de Argentina. Estas alianzas generaron acuerdos interinstitucionales, con roles protagónicos de los gobiernos locales y en los cuales participaron ministerios nacionales y provinciales, universidades, agencias de desarrollo local, cámaras empresarias, cooperativas, centros de formación, y las instituciones más representativas de dichas comunidades.

¹ Coordinador CECAM-FAM. Consultor especializado en temas de desarrollo local.

² Especialista en Desarrollo Productivo, Planeamiento Estratégico y Proyectos de Inversión a Nivel Local.

Esta construcción y conciliación de intereses comunes derivó en la conformación de diversas microrregiones, como por ejemplo, la del Sur de Entre Ríos, en la provincia homónima y la del Río Santa Lucía, en Corrientes o en la creación de Entes de Desarrollo Territorial, como ADES-UR Asociación de Desarrollo del Sur de Córdoba y el ENINTRE, Ente Interinstitucional de Transformación Regional de Municipios y Comunas con sede en la Ciudad de Río Cuarto y últimamente, en el fortalecimiento del Desarrollo Regional del Golfo San Jorge, con eje en el Municipio de Comodoro Rivadavia, en la Provincia de Chubut, a través de la Cooperación Descentralizada para gobiernos locales entre Francia y Argentina.

En todos los casos abordados, el artículo reflexiona en torno a la estrategia utilizada en el proceso de creación e internacionalización de estas figuras de construcción territorial y de igual manera, toma en cuenta las importantes experiencias de asociación, capacitación e inversión, llevadas a cabo en estos territorios y hace mención en las nuevas acciones de asociativismo entre municipios y territorios de frontera que se vienen realizando en la actualidad en la región.

Palabras clave: microrregión, desarrollo regional, desarrollo local transfronterizo, cooperación descentralizada, participación, territorialidad.

Introducción

El desarrollo de las experiencias descriptas en el artículo, ha tenido sustento en la construcción participativa de espacios de concertación territorial, que resultan en una asociación de municipios e instituciones que hemos denominado Microrregión y otras como la conformación de Entes de Desarrollo y/o Transformación del Territorio Regional. Hemos reflexionado en especial sobre casos concretos como los Entes de Desarrollo en la provincia de Córdoba, Adesur y Enintre; de la Región Capital, en el caso de la provincia de Buenos Aires; el de la Microrregión del Sur de Entre Ríos y la del Río Santa Lucía en Corrientes, en el caso de las Microrregiones y por último, la Región del Golfo San Jorge, Comodoro Rivadavia, en la provincia de Chubut. Como un complemento de lo anterior, presentamos además, los resultados alcanzados en las

“La creación de microrregiones como estrategia de desarrollo, en el sentido del despliegue de capacidades humanas, no sólo es definida por un territorio —local— delimitado, sino que además está conformada por un sistema de relaciones de grupos interdependientes, donde se generan determinadas dinámicas y relaciones de poder a tener en cuenta.”

estrategias de constitución e internacionalización de las mismas, así como, las acciones más relevantes impulsadas con el fin de incentivar la participación ciudadana y de sus instituciones representativas; de transformar el territorio; de propender al desarrollo sustentable del mismo; y de potenciar el desarrollo de la cultura empresarial local, entre otros.

La sistematización de las experiencias posibilita disponer de diferentes enfoques y criterios relacionados a la forma de intervenir un territorio y presentan algunos de los aspectos importantes a tener en cuenta en la aplicabilidad de estrategias de este tipo. El análisis no pretende un abordaje de la totalidad de los componentes necesarios para dar garantías de un funcionamiento exitoso en realidades históricas y socioculturales diferentes. Incluso en nuestra experiencia, hemos debido generar adecuaciones en la aplicabilidad de las estrategias, que aun funcionando exitosamente en determinadas microrregiones, no tuvieron tal éxito en su aplicación en otras regiones con características socio económicas y culturales diferentes.

En nuestro último artículo referido a la “Articulación Pública Privada para el Desarrollo Regional”, publicado por Civilidad en su Edición del 29 de Marzo de 2011, expresamos que las microrregiones y la conformación de entes de

desarrollo en Argentina, se constituyen como espacios territoriales ampliados, mediante un proceso de sensibilización de actores claves, a partir de la asociación voluntaria de municipios, gobiernos locales, universidades e instituciones del territorio, con apoyo de gobiernos nacionales, provinciales, organismos federales e internacionales y la cooperación descentralizada internacional, siendo en este sentido mayormente de tipo público-privada y tendientes a la generación participativa de proyectos estratégicos para el desarrollo de la región.

Estas asociaciones intentan rescatar e incorporar todas las potencialidades de las instituciones presentes en el territorio, para contrarrestar la debilidad de los gobiernos locales pequeños y medianos, permitiendo así generar alternativas de promoción del territorio y potenciar sus capacidades conjuntas en vistas de una planificación y gestión del ámbito territorial más equilibrada y consensuada.

Reiteramos lo planteado en dicha oportunidad en referencia a la situación particular de Argentina, en donde al menos el cincuenta por ciento de los gobiernos locales, cuenta con una población por debajo de dos mil habitantes y, si analizamos una franja más amplia de municipios, encontramos que aproximadamente el ochenta por ciento de la totalidad de estos niveles de gobierno del país, poseen menos de diez mil habitantes, lo cual ha llevado a diversas reflexiones teóricas sobre la aplicabilidad de modelos de desarrollo, tales como el concepto de «inframunicipalismo» (Iturburu 2001) y el planteo de que el asociativismo intermunicipal constituye una estrategia para contrarrestar la debilidad de los gobiernos locales, frente a estas realidades, proceso que tomo fuerte impulso a finales del siglo pasado dado el tipo de «descentralización sin recursos» que se dio en los años noventa. Ante esta realidad, muchos municipios han desarrollado en las últimas décadas, diversas estrategias asociativas, con diferentes resultados.

La creación de microrregiones como estrategia de desarrollo, en el sentido del despliegue de capacidades humanas, no sólo es definida por un territorio —local— delimitado, sino que además está conformada por un sistema de relaciones de grupos interdependientes, donde se generan determinadas dinámicas y relaciones de poder a tener en cuenta.

Es interesante observar la larga historia en la materia de asociativismo municipal de otros países y regiones del mundo y cuales han sido los diferentes procesos en función de sus necesidades, como las nuevas demandas ciudadanas y la necesidad de abordar nuevas competencias territoriales. Por ejemplo en Francia, desde 2010 con la denominada reforma de colectividades territoriales, se ha perfeccionado, de acuerdo al tamaño poblacional, una estructura existente que puede recaudar ciertos impuestos, denominada Establecimientos Públicos de Cooperación Intercomunal. Los EPCI ejercen competencias que son delegadas por los municipios miembros, en función de su tamaño y la política de racionalidad del gasto público. Traspaso de competencias que debe en algunos casos ser obligatoria, como el mantenimiento del espacio comunitario, el desarrollo económico, el desarrollo social y hábitat; o facultativas como el agua, los espacios deportivos y culturales, entre otros. Esta transferencia, implica además, que el municipio deja de tener ciertas competencias, que adquiere al espacio asociativo común. Ello les ha demandado todo una mecánica de delegaciones, en particular del personal de las diferentes áreas, con todo lo que ello implica a nivel de manejo de recursos humanos (compatibilidad de salaRíos, carrera pública, cargos, entre otros) y que ha significado una diversidad de negociaciones generales y particulares con los sindicatos y los empleados públicos locales.

Algunos autores (Victory 1997, Arocena 1998, CLAEH 1998) manifiestan que el desarrollo local debe surgir necesariamente de una planificación estratégica donde quede claramente pautado que se trata de un proceso, resultado del esfuerzo organizado de toda la comunidad. Huelga decir que se trata de un proceso de organización, comunicación, participación y compromisos crecientes por parte de los actores locales, quienes con el apoyo técnico y financiero necesariOs, pueden llevar adelante el proyecto de desarrollo territorial de forma exitosa y sostenida.

Desde nuestra concepción, la visión del desarrollo debe ser integral, porque no es sustentable una visión meramente económica. Para alcanzarlo se deberá realizar un abordaje multidimensional que incorpore aspectos sociales, de salud, vivienda, educación, etc., de acuerdo con las necesidades de cada territorio; las políticas,



impulsando procesos participativos y legítimos, consensuados por la población; las ambientales, planteando un uso sustentable de los recursos y de equilibrio con el medio ambiente; y las culturales, atendiendo especialmente la identidad y diversidad que existe en las comunidades locales y regionales, entre los más relevantes.

A través de nuestra experiencia identificamos, entre otras, algunas de las siguientes condiciones territoriales favorables para este tipo de procesos:

- Existencia de **liderazgos**, de referentes políticos y/o institucionales (intendentes, municipios, universidades, cooperativas, organizaciones representativas de la sociedad civil, otros);
- Comunidades con una **fuerte identidad local o regional**, ligada normalmente a hechos históricos y/o a raíces culturales comunes;
- Experiencias de **formas de organización y participación Comunitaria** que hayan favorecido la generación de conocimientos y nuevas capacidades;
- Existencia de una **sentida necesidad de generación de mayor riqueza y trabajo**;
- Comunidades con una marcada **preocupación por el futuro de las nuevas generaciones y su permanencia en el territorio**.
- **Articulación de los efectos de la globalización a los contextos locales y regionales**,

buscando la manera de capitalizarlos en función de los propios fines de desarrollo.

Las experiencias desarrolladas

1. Caso "Adesur" Ente de Desarrollo de la provincia de Córdoba.

La primera experiencia de nuestra participación conjunta se inicia en 1997 con una asesoría específica a la Asociación Interinstitucional para el Desarrollo del Sur de Córdoba "ADESUR", consistente en la internacionalización de la misma, a través de la realización de una misión a la Región del Veneto, Italia, con todos los actores claves del territorio.

Adesur representó una experiencia única de esta naturaleza en la Argentina, involucrando a 48 Municipios de 9 Departamentos del centro y sur de la provincia de Córdoba y a la Universidad Nacional de Río Cuarto, siendo esta última, la Secretaría Técnica de la Asociación, y abarcando un territorio de aproximadamente 7.000.000 de hectáreas, con 400.000 habitantes.

El Plan Director de esta Asociación y los Programas y Proyectos específicos para el desarrollo de la misma fueron presentados a las autoridades italianas y de esta misión surgió un vínculo de cooperación e intercambio que se extiende luego por 14 años y tiene su máxima expresión en el Proyecto de Cooperación Descentralizada "SALTO" – Sviluppo e Animazione Locale del Territorio per l'Occupazione – (Desarrollo y Promoción Local del Territorio para el Empleo) que se desarrolló entre Octubre del 2007 y Noviembre de 2010, para la provincia de Córdoba, en dos sectores estratégicos: el Agroalimentario para el Sur y el Metalmecánico para el Centro de Córdoba, respectivamente, financiado por el Ministerio del Trabajo de Italia y coordinado por la provincia de Padova.

2. Caso la Región Capital en la provincia de Buenos Aires

La segunda experiencia, cronológicamente hablando, se extiende entre enero de 1998 a mayo de 1999, en donde desempeñamos el rol de coordinador general (Ing. Manuel González) y subcoordinador (Lic. Pablo Checure) del

Proyecto de Naciones Unidas “Arg/95/013 Fortalecimiento de la Secretaría de Asuntos Municipales e Institucionales del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires”, en donde uno de los proyectos principales fue la realización del Estudio Exploratorio y la determinación de las Ventajas Comparativas y Competitivas de la Región Capital de la Provincia de Buenos Aires, conformada por los Municipios de La Plata, Berisso y Ensenada.

El enfoque de una visión estratégica de la planificación de la Región Capital se abordó creando un nuevo escenario de desarrollo regional, en donde predominara la cohesión social, económica y territorial; la cooperación interjurisdiccional para concebir y gestionar el desarrollo; la necesaria coordinación entre políticas económicas y sociales; la complementariedad de acciones; y la articulación de procedimientos técnico-jurídicos de planeamiento territorial y ambiental. Todo ello instalando un proceso participativo y responsable de resolución de conflictos y creando el marco jurídico-institucional que permita a la región transformarse a sí misma.

Por último, elaborado el nuevo escenario y como un importante aporte del proyecto para la toma de decisiones de la alta gerencia pública Municipal, se diseñó, montó y puso en funcionamiento el Centro de Documentación e Información para la Gestión Municipal CDI, de la provincia de Buenos Aires, centro con diferentes universos de información sobre experiencias exitosas a nivel regional, provincial nacional e internacional de aspectos relevantes de la gestión Municipal.

3. Ente Inter Municipal para la Transformación Regional (ENINTRE) del Sur de la provincia de Córdoba.

El ENINTRE, fue conformado en el año 2000, por 15 municipios y 6 comunas del Departamento Río Cuarto de la mencionada provincia, en el marco del “Acuerdo económico-financiero y fiscal entre la provincia de Córdoba con municipios y comunas para el fortalecimiento sustentable del régimen municipal y comunal” (“Pacto de Saneamiento”).

4. Las Microregiones de las provincias de Entre Ríos y de Corrientes.

Para la conformación de las microrregiones definimos tres ejes centrales de trabajo:

- a) El asociativismo y la complementariedad municipal, y en conjunto pensar una estrategia común para la región.
- b) La generación de confianza mutua entre los diversos actores, la coordinación de iniciativas y emprendimientos públicos, privados y sociales, y la cogestión —o gestión conjunta— de las mismas.
- c) La internacionalización de la microrregión y su proyección internacional.

Para cada eje de trabajo elaboramos una serie de instrumentos prácticos, ordenanzas municipales, programas de cooperación, entre otros, que se encuentran a disposición de las regiones interesadas en aplicar la experiencia. Entre los resultados más relevantes alcanzados en cada experiencia podemos mencionar los siguientes:

4.1 Microrregión Sur de Entre Ríos

Conformación de la Microrregión; Gestión y Coordinación de Programas de Capacitación Microrregional; Articulación de Políticas Conjuntas; Definición de la Imagen Institucional; Creación del Sitio Web y elaboración de Catálogos Gráficos y Multimedia; creación del Circuito Pueblos del Sur Turismo rural y agroturismo; Intercambio Cultural de Ciudades (recitales, eventos artísticos); Misión Internacional a la Región del Veneto-Italia (intendentes, funcionaRíos empresaRíos. 2004); Ganadores del Mejor Stand Institucional como Microrregión en la Expo Gualaguaychu 2005; Recepción de varias delegaciones internacionales del Veneto a la Microrregión (Intendentes, autoridades provinciales, empresaRíos, centros de formación laboral. 2005); Conformación de la Asociación Veneta de la Microrregión Sur de Entre Ríos; Trabajo conjunto de las Agencias de Desarrollo de Larroque y Urdinarrain, en un Ente único para la Microrregión; Creación de la Base Única de Datos Empresariales de la Microrregión y Convenio Marco con IRAM para certificación de Calidad; Inversión de Empresas Venetas en la Microrregión: AGREX-Cooperativa Agrícola Ganadera de Urdinarrain, Molino Harinero de última tecnología, 2007; y Premio a la “Experiencia Extra Comunitaria” a la Microrregión: Feria Dire & Fare (Decir y Hacer) ANCI Asociación Nacional de Comunas Italianas de la Región Veneto, Vicenza- Italia 2008.

“(...) la cooperación descentralizada, como instrumento para el desarrollo, se articula con un modelo más igualitario de relación donde se privilegia la naturaleza del acuerdo (contrato o alianza) entre socios. En muchos casos, se reconoce la asimetría de la relación pero se fortalece la visión relacional de igual a igual, aunque las partes posean capacidades y demandas muy diferentes.”

4.2 Microrregión Río Santa Lucía, Provincia de Corrientes

Creación de la Microrregión; Elaboración de su Marketing Territorial (Nombre, Imagen Institucional, Página Web de la MR, etc.); Diseño de políticas conjuntas microrregionales (Tribunal de Faltas microrregional, políticas activas de desarrollo productivo, calidad microrregional, entre otras); Creación de la Agencia de Desarrollo Productivo Río Santa Lucía, Asociación Civil público-privada de alcance regional, hoy AGENPRO, que ha alcanzado un sólido prestigio en la región y en la provincia; Diseño y sistematización del Banco de Proyectos de la MR; Primer Misión Internacional Comercial Microrregional a Porto Alegre, a la XXV Expo AGAS, como inicio del proceso de internacionalización de la MR; Sede de las Segundas Jornadas Federales de Gestión Ambiental y Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos y Rurales, Federación Argentina de Municipios (FAM), “La problemática de los RSU y Rurales”, Goya 2006; Gestiones para la incorporación de la MR a la Red Federal de Municipios Turísticos Sustentables; Aprobación y ejecución del Proyecto Integral de Apoyo al Desarrollo Sustentable de la MR (gene-

ración de empleo y fortalecimiento institucional) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

5. Desarrollo de la Región del Golfo San Jorge Comodoro Rivadavia, Chubut.

En el marco de la convocatoria a la presentación de proyectos para la cooperación descentralizada 2011-2012 Francia-Argentina, en el rubro cooperación económica, el municipio de Comodoro Rivadavia, a través de su Ente Autárquico Agencia Comodoro Conocimiento y el consorcio Municipal Francés Brest métropole océane, a través del Tecnopolo Brest Iroise, presentaron el Proyecto de Creación de un Polo de Excelencia Marítimo en Comodoro Rivadavia, sustentado en la exitosa experiencia del Polo Francés. El Proyecto fue aprobado por ambas cancillerías en agosto del presente año e inició su actividad formales el mes de Octubre de 2011, con una misión oficial a Brest de las autoridades del Municipio de CR, la Universidad Nacional San Juan Bosco de la Patagonia, la Fundación Pro-Chubut, la Asociación de Pymes del Golfo San Jorge, empresaRíos locales y los autores de este artículo en su condición de asesores de la Agencia Comodoro Conocimiento.

Las actividades contempladas en el proyecto tienden a consolidar la estrategia de diversificación productiva diseñada por Comodoro Rivadavia, destinada a la generación de un Polo de competitividad marítimo en CR, basado en la amplia experiencia internacional de Brest en esta temática.

Las microrregiones y la cooperación descentralizada

Como hemos mencionado, se ha impulsado en las últimas dos décadas una serie de proyectos internacionales entre países europeos y microrregiones de Argentina en el marco de la cooperación descentralizada, en particular destacando el papel de los gobiernos locales asociados, como actores internacionales para promover el desarrollo territorial.

Desde una perspectiva conceptual, la cooperación descentralizada, como instrumento para el desarrollo, se articula con un modelo más igualitario de relación donde se privilegia la naturaleza del acuerdo (contrato o alianza) entre socios. En muchos casos, se reconoce la asimetría de la relación pero se fortalece la visión relacional de igual a igual, aunque las partes posean capacidades y demandas muy diferentes. De este modo se dota a la cooperación de la legitimidad de actuar con el fin de un interés o beneficio mutuo, que puede también ser de naturaleza económica. Lo que importa en este contexto son los resultados y los impactos, tanto sobre las mejoras en las instituciones, como en las condiciones de vida de los individuos.

Estas figuras han generado importantes oportunidades para municipios que, como en el ejemplo de la Microrregión del Sur de Entre Ríos, por su escala, no hubieran podido entrar en las agendas de los Estados Nacionales en materia de cooperación bilateral.

Las Microrregiones y la Cooperación Transfronteriza

La cooperación transfronteriza, refiere a las experiencias de cooperación entre autoridades locales y gobiernos intermedios a través de una frontera. Por consiguiente, la cooperación transfronteriza puede ser definida como “una colaboración entre autoridades subnacionales más allá de los límites fronterizos nacionales” (Perkmann, 2003) que permite la participación conjunta y en red de los actores públicos y privados del territorio en ambos lados de la frontera.

“La cooperación transfronteriza suele tener objetivos relacionados con la ordenación del territorio, la política económica regional, la mejora de las infraestructuras, la protección del ambiente y la promoción del ámbito cultural. Su objetivo global es que las relaciones entre poderes territoria-

les vecinos, se desarrollen con la misma naturalidad como si la frontera no existiese” (Conde Martínez, 2001).

La cooperación transfronteriza, en los últimos veinte años, se ha difundido en forma significativa en el mundo (Perkmann y Sum, 2002), como consecuencia de una serie de eventos y procesos que han favorecido su desarrollo. Un nuevo marco político institucional creado a partir de UNASUR³ y de la recientemente creada Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), ha generado un despertar de nuevas potencialidades de integración, en un escenario latinoamericano donde la Cooperación Transfronteriza tiene orígenes diversos y obedece a dinámicas económicas, sociales y políticas diferenciadas.

La distinción obvia corresponde a las experiencias registradas en la Unión Europea que se desenvuelven acotadas por el propio proyecto comunitario, donde la concepción de frontera de un proyecto supranacional, busca construir una comunidad de países y no sólo un acuerdo comercial (Enríquez, 2006). La búsqueda de la gestión asociada de los territorios, en el caso de la Cooperación Transfronteriza, se sitúa en su modalidad más amplia, ya que incluye aquellos comprendidos en estados nacionales diferentes.

Las Microrregiones internacionales representan una oportunidad de consolidar procesos de Cooperación Transfronteriza y en este sentido el equipo de trabajo, que integran los autores de este artículo, se encuentra consolidando algunas dinámicas en la frontera de Uruguay, Argentina y Brasil.

Reflexiones finales

Nuestra experiencia de internacionalización de la microrregión con viajes de estudio de actores clave, (autoridades locales, empresas, autoridades educativas, etc.) a regiones exitosas del mundo en modelos de microem-

³ La Unión de Naciones Suramericanas (conocida por su acrónimo Unasur) es un organismo de ámbito regional que tiene como objetivo: “construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado”. La conforman doce estados de Suramérica. El proyecto de integración regional de la Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus integrantes, utilizando el diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, la financiación y el medio ambiente, entre otros, para eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social, la participación ciudadana y fortalecer la democracia.

presas, como la Región del Veneto en el norte de Italia, o en polos de desarrollo, como el Polo del Mar en Brest, han sido altamente positivas, permitiendo observar las potencialidades de los modelos asociativos con alto desarrollo en conceptos de igualdad y equidad.

Como está estudiado, los modelos asociativos que, en casos como el del Modelo del nordeste Italiano, la asociación de Municipios Brest Métropole Océane de la Región Bretaña de Francia, o de regiones transfronterizas europeas de Austria, Suiza, o Alemania, donde los sistemas territoriales de innovación, la cooperación empresarial, el desarrollo de competencias o capacidades laborales, empresariales y territoriales, la gestión empresarial y tecnológica, y la formación de los recursos humanos según los requerimientos de los diferentes perfiles productivos territoriales, ha dotado de progreso y desarrollo local sustentable a las comunidades que los habitan.

Nuestra experiencia ha demostrado que es posible crear una nueva organización productiva que complemente los tradicionales enfoques sectoriales y de carácter generalista, con una creciente valorización de los entornos territoriales. Esto ha posibilitado a diversas microregiones, crear condiciones locales favorables para la incorporación de innovaciones productivas y generación de empleo.

Bibliografía

- Altschuler, Bárbara; Checura, Pablo; González, Manuel, "Informe Integral de Gestión, Micro Región Sur Entrerriana", Instituto Federal de Acción Municipal, Gobierno de provincia de Entre Ríos, Mayo – Diciembre 2004
- Altschuler, Bárbara, "Situación actual de los municipios argentinos en cuanto al desarrollo económico local y la economía social". Primer Encuentro del Foro Federal de Investigadores y docentes, MDS, 2004.
- Arocena, José, El desarrollo local: un desafío contemporáneo, Montevideo, Taurus-Universidad Católica del Uruguay, 2002.
- Asociación Interinstitucional para el Desarrollo del Sur de Córdoba, "Plan Director Aportes y Modificaciones para su Versión Definitiva", Universidad Nacional de Río Cuarto, Abril de 1997.
- AAVV, "Ciudades y Gobiernos Locales unidos. Documento de posición de CGUL sobre la Eficacia de la Ayuda y los Gobiernos Locales", Grupo de Trabajo de Fortalecimiento Institucional de CGUL, Barcelona, 2009
- Comité de las Regiones, "Libro Blanco sobre la gobernanza multinivel", Bruselas, (2009/C 211/01)
- González, Manuel E. y Checura Pablo E., Informe Final Proyecto Arg./95/013, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Ministerio de Gobierno, Secretaría de Asuntos Municipales, Provincia de Buenos Aires. Mayo de 1999.
- González, Manuel Eugenio, Experto Principal en Proyectos de Inversión del Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo (DTCD) de Naciones Unidas: Informe Final Proyecto MEX/82/002 Asesoría y Capacitación en Planificación Económica y Social del Territorio, en el Marco del Sistema Nacional de Planificación Democrática, México 1985.
- Grimson, Alejandro, *Fronteras, estados e identificaciones en el Cono Sur*, en: Daniel Mato (ed.), "Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización 2", Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001.
- Iturburu, Mónica, "Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino", en: *Cooperación Intermunicipal en Argentina*. INAP-Eudeba, Buenos Aires, 2001.
- Morales Barragan, Federico, "Cooperación Transfronteriza, consideraciones para su estudio." Ponencia Evento Pueblos y Fronteras, San Cristóbal de las Casas UNAM, México, 2011.
- Stiglitz, Joseph. E., "La economía del sector público", Barcelona, Antoni Bosch, 2000.
- Vázquez Barquero, A. "Desarrollo endógeno: teorías y políticas de desarrollo regional", en: Investigaciones Regionales, N° 11, Madrid, 2007.

El desarrollo local y las experiencias público-privadas

Andrés Lagalaye ¹

Un poco de historia. La importancia del desarrollo y su relación con lo local

Si un proceso histórico de la segunda mitad del siglo XX influyó fundamentalmente en la idea del desarrollo, probablemente, ese fue el derrumbe del Estado de Bienestar, causado en gran medida por el quiebre del modelo industrial que imperó hasta la década de 1970. Y esto porque, a pesar de las virtudes de las economías que habían crecido luego de la Segunda Guerra Mundial y de los hábitos sociales incorporados por los países que lograron esa "edad dorada"², los cambios técnicos y su aplicación en la industria trajeron como consecuencia la inauguración de un nuevo tipo de producción, luego denominado post-industrial, que llevó a que las fabricas de escala utilizaran cada vez más tecnología para la realización de su producción y que este elemento funcionara como remplazo de la mano de obra.³

La crisis del mundo industrial sirvió para mostrar que el crecimiento económico no necesariamente era sinónimo de fortalecimiento del tejido social sino, muchas veces, todo lo contrario. Es que las diferencias estructurales entre los sectores más avanzados de la producción y aquellos que les iban en zaga, esto es, entre los más y los menos tecnificados, contribuían a acumular el crecimiento económico en pequeños polos de riqueza, rodeados de grandes ámbitos de estancamiento y, consecuentemente, de pobreza. En este sentido alertó, el ex presidente del PNUD, Boutros Ghali cuando dijo que la dinámica del crecimiento económico marcaba una brecha creciente entre ricos y pobres⁴. Había que propiciar, entonces, un cambio en la estructura del crecimiento eco-

nómico antes que seguir intentando una distribución de los recursos que indefectiblemente, por la lógica inherente al proceso, irían a parar nuevamente a los sectores más fuertes de la economía.

Mucho se ha discutido en las últimas décadas en torno al concepto de desarrollo y sobre los elementos que lo diferencian del crecimiento económico pero, si se dejan de lado los matices, existe un consenso común asentado en la idea de que el desarrollo es el tipo de crecimiento que fortalece el tejido social, es decir, que es estructuralmente virtuoso porque genera beneficios para los distintos actores que intervienen en el proceso económico, que es socialmente deseable y que es ambientalmente sustentable⁵. Lo interesante, en este punto, es que parece definitivamente abandonada la idea de que el mercado por sí mismo puede generar las condiciones de igualdad que necesita una sociedad determinada para su correcto desenvolvimiento, porque las inequidades no son estructurales sino solamente transitorias. La historia económica de las últimas décadas, como se ha dicho, marca lo contrario y se ha tomado nota de ello.

Siendo esto muy valioso, más importante es el segundo paso, es decir, la discusión acerca de las herramientas que se precisan para transformar paulatinamente la estructura del crecimiento económico. Y sobre este tema también se ha logrado una discusión fructífera. Por lo pronto, sobre todo a partir de la década de 1980, se llegó a la conclusión de que era muy

1 Lic. en Historia. Director de la Escuela de Gobierno de la Fundación Civilidad.

2 Cfr. SCHUMACHER, Ernst, *Lo pequeño es hermoso*, Madrid, Crítica/Alternativas, 2001, pp. 143-148.

3 GOLDSMITH, James, *La Trampa*, Buenos Aires, Atlántida, 1995, pp. 31-32.

4 Cfr. GHALI, Boutros, "An Agenda for Development", 1996.

5 Cfr. MAX-NEEF, Manfred; ELIZALDE, Antonio y HOPENHAYN, Martín, *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*, Barcelona-Montevideo, Icaria, Nordan, 1993, pp. 83-116.

difícil pensar el concepto de desarrollo sin la integración de lo local. Esta idea, alimentada en gran medida por el PNUD, fue pensada como la respuesta ante los desequilibrios macroeconómicos generados por la radicalización en la globalización de los mercados. En este sentido, el lema sería “pensar en lo global y actuar en lo local”⁶.

¿Qué quiso decir, en adelante, el concepto de desarrollo local? En primer lugar, la idea de que los gobiernos locales debían ser los principales promotores del crecimiento armónico de su comunidad. No se podía pensar, como en las décadas anteriores, que los destinos de cada uno de los espacios locales sería decidido desde una estructura centralizada de gobierno, fuera esta de carácter nacional o transnacional. En segundo término, la noción de que en un verdadero proceso de fortalecimiento del tejido social debían participar los actores más relevantes de ese mismo tejido y no solamente el gobierno, aunque el rol de éste fuese de vital importancia por la dimensión política del proceso. Esto quiere decir que el papel de las familias, los cuerpos sociales intermedios, de las empresas y de la universidad adquiriría una trascendencia singular y que se incrementaban los elementos virtuosos del proceso a medida que se lograra una mayor participación de la sociedad. En tercer lugar, la concepción de que, en cada uno de los ámbitos territoriales, los actores debían aprovechar los distintos recursos (humanos, culturales, económicos, etc.), intentando no recurrir a ayuda externa. Todo esto sería acompañado por los conceptos de especialización (en la producción, en el desarrollo de un perfil económico o cultural) y de complementariedad entre los diversos agentes del proceso, como sustituto local de la competitividad. Del mismo modo, se haría mucho hincapié en el trabajo conjunto de las distintas escalas político-económicas, posterior al logro de un acuerdo acerca de la integración de las labores en pos del desarrollo⁷.

Es evidente que si la componente fundamental en la nueva idea del desarrollo es lo local, los modos de su estructuración son tan variados como las experiencias materializadas en este sentido. Pero también es indudable que el mayor o menor cumplimiento de las bases mí-

Había que propiciar, entonces, un cambio en la estructura del crecimiento económico antes que seguir intentando una distribución de los recursos que indefectiblemente, por la lógica inherente al proceso, más fuertes de la economía.

nimas de un proceso de desarrollo local depende fundamentalmente de la tradición política (autonómica o no) que tenga cada comunidad y de las costumbres de organización económica que se hayan podido desenvolver a lo largo del tiempo. Sin embargo, es muy difícil asegurar quién da el puntapié inicial hacia un mayor alcance de autonomía política y de independencia económica de las comunidades locales y, por ello, debe tenerse tan en cuenta el trabajo que en ese sentido hace cada municipio o microrregión “desde abajo” como el fomento de este bien precioso, que es el principio de subsidiariedad aplicado, que debe hacer cada una de las provincias y la nación misma “desde arriba”.

El desarrollo local en la Argentina

La realidad del desarrollo local en la Argentina es muy diversa. Es verdad que existen muchos y muy buenos esfuerzos puntuales realizados desde el ámbito local, pero también que hay pocas experiencias acabadas en este sentido a nivel provincial y, por lo general, una falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno. El primer elemento a considerar, en este sentido, es la falta de cultura autonómica que se da en la mayor parte de las provincias y, consecuentemente, en los municipios, y la dificultad resultante de este factor. A estos hechos se suma la falta de vocación

6 Cfr. PNUD, “Informe sobre Desarrollo Humano”, 1996-1997.

7 Cfr. PIKE, Andy; RODRÍGUEZ-POSE, Andrés; TOMANEY, John, “What Kind of Local and Regional Development and for Whom?”, en: *Regional Studies*, Vol. 41.9, Diciembre de 2007, pp. 1253-1269.

del gobierno nacional, independientemente del color político, para fomentar que los planes de desarrollo productivo sean realizados para y desde las comunidades locales y también la oscilación de las políticas para la producción, a medida que se suceden los gobiernos o se verifica un cambio en la coyuntura macroeconómica.

Sin embargo, a medida que se desciende en el nivel de gobierno y en la complejidad comunal, se entra en la encrucijada de la falta de capacitación técnica de los recursos humanos para llevar adelante los proyectos de desarrollo. Es así que existe un divorcio entre los planes de desarrollo realizados de centros distantes de las realidades locales, y municipios medianos o pequeños que, por distintas carencias, no terminan de aprovechar las herramientas para el fomento del desarrollo que se brindan desde los niveles provincial y nacional, sin hablar de las posibilidades de financiamiento a escala internacional⁸.

Es así que, aún los municipios, comunas y comisiones de fomento que poseen la vocación de llevar adelante un proceso de desarrollo local porque consideran que es la manera de potenciar las posibilidades de crecimiento armónico de sus respectivas comunidades, tienen muchas dificultades para encarar lo proyectado (y estas dificultades se incrementan a medida que las comunidades son más lejanas del centro político-económico y, del mismo modo, a medida que se alejan de la complejidad poblacional necesaria para este tipo de planes).

De este modo, constituyen una minoría los municipios que cuentan con un plan estratégico realizado a la vez con una metodología técnica y una construcción participativa, sustentada en el compromiso de cada uno de los actores (y especialmente de los representantes del mismo gobierno local) por llevar adelante lo pactado. Lo común, por el contrario, es el interés por lograr un determinado perfil para la comunidad y un verdadero trabajo en este sentido que se agota en la etapa de diagnóstico, entre otras cosas, porque no logra generar los consensos necesarios para seguir adelante con el proceso. De igual manera, son pocos los municipios que poseen un área específica encargada del fomento de la producción o,

La realidad del desarrollo local en la Argentina es muy diversa. Es verdad que existen muchos y muy buenos esfuerzos puntuales realizados desde el ámbito local, pero también que hay pocas experiencias acabadas en este sentido a nivel provincial y, por lo general, una falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

más en general, del desarrollo y que cuentan con personal capacitado y abundante para actuar en ese sentido. Se verifica, en el mismo sentido, que son pocos los municipios que establecen alianzas entre sí para constituir una microrregión, complementar acciones, establecer pautas para un mercado común, negociar en conjunto con los niveles superiores de gobierno, etc. Por otro lado, es casi inexistente la coordinación de acciones tendientes al desarrollo entre los niveles del municipio, la provincia y la nación, sobre todo por falta de interés de las estructuras superiores de gobierno.

Sin embargo, existe en la mayor parte de los gobiernos locales la consciencia de que, a pesar de que los sectores productivos primarios son los más dinámicos, existe la necesidad de desarrollar proyectos productivos para la realización de producciones alternativas, o para el agregado de valor a la producción tradicional o para el fomento de los servicios al turismo. En lo que refiere al segundo de los casos, es común la idea de que la producción que agrega valor debe ser realizada por las MIPYMEs, que son precisamente aquellas que tienen mayor arraigo territorial (porque son desarrolladas por familias que pertenecen a la comunidad) y que dan más trabajo porque, a esa escala todavía no se justifica la tecnificación exacerbada⁹.

⁸ Cfr. GATTO, Francisco; FERRARO, Carlo; CARMONA, Rodrigo y SZTULWARK, Sebastián, "Análisis de la experiencia del Instituto de desarrollo empresario bonaerense – IDEB", Documento de trabajo n° 85, Buenos Aires, CEPAL, 2000, pp. 39-49.

⁹ Ver ALTSCHULER, Bárbara, "Situación actual de los municipios argentinos en cuanto al desarrollo económico local y la economía social", Ponencia presentada en el I Encuentro del Foro Federal de Investigadores y Docentes. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina, publicada en abril de 2004, pp. 4-19.

Del mismo modo, y sobre todo como consecuencia de las sucesivas crisis, los gobiernos locales de la Argentina se han visto obligados a abandonar el modelo de mera descentralización administrativa prestadora de servicios, para hacerse cargo de problemas que exigen un verdadero gobierno de la realidad. En este sentido, han elegido dos caminos: a. el incremento de funciones al esquema existente, sin planificación estratégica ni mecanismos institucionales de participación para los actores relevantes de la comunidad; b. el cambio hacia un esquema de gobierno planificado y participativo, centrado en el fomento del desarrollo local¹⁰.

Experiencias de colaboración público-privada para el desarrollo

1. El Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense

El caso IDEB es de carácter atípico y por varias razones. En primer lugar, su surgimiento se dio en la década de 1990, en la que el paradigma era la falta de políticas para el sector PYME, de acuerdo a que se consideraba que las virtudes de la estabilidad macroeconómica serían suficientes para el fortalecimiento de tal tipo de empresas. En segundo término, la estructura público-privada y de carácter descentralizado con la que fue planificado (tomando la experiencia brasileña de SEBRAE) se alejaba de las políticas para el desarrollo del mundo PYME que se habían realizado en la Argentina en las décadas anteriores, caracterizadas por el centralismo y la acción unilateral del Estado, que acusaban, consecuentemente, un bajo grado de eficiencia¹¹. En tercer lugar, la disposición verificada en el IDEB de continuo crecimiento y de paulatina independencia de cada uno de los centros respecto de la estructura provincial significó no sólo una novedad sino también la génesis de muchas de las Agencias de Desarrollo

que pueblan los distintos municipios de la provincia de Buenos Aires.

¿Cuáles eran los objetivos fundamentales del IDEB? En primer lugar, lograr una estructura integral de apoyo a las MIPYMEs a lo largo del territorio provincial, sustentada en los criterios de horizontalidad, adicionalidad y complementariedad. En este sentido, se buscó realizar alianzas tanto con los gobiernos locales, las MIPYMEs y los sectores representativos de la producción, como con las diversas universidades asentadas en la provincia de Buenos Aires. La idea, en un principio realizada con un criterio de oferta pero luego modificada paulatinamente por la demanda de las empresas, sería la de proveer capacitación, herramientas para la comercialización (tanto de exportación, como a las otras provincias y aún dentro del territorio bonaerense) y fomento de la asociación para el intercambio de experiencias entre las empresas y para la realización de producciones integradas¹².

En el camino, el IDEB se encontró con dificultades como la colisión entre necesidades dinámicas y los tiempos lentos propios de la burocracia provincial, la falta de confianza de los empresarios en la iniciativa (debida sobre todo a las malas experiencias anteriores), y también con el escollo de una financiación estática para este tipo de iniciativa que demandaba recursos crecientes, de acuerdo al dinamismo de sus actividades. A esto se sumó la paradoja de que en la zona del AMBA existía una facilidad mayor para la provisión de servicios de excelencia a las empresas, pero el compromiso de éstas era menor de acuerdo a que no se manejaban con un criterio territorial sino sectorial. Por el contrario, en el interior provincial funcionaba mucho mejor el compromiso de las empresas de acuerdo al arraigo de éstas con el territorio, pero la capacidad de prestarles un buen servicio disminuía, de acuerdo a la carencia de recursos humanos¹³.

2. La Agencia de Desarrollo Región Rosario

La ADERR, creada en el año 2002, luego de promulgada la Ley 25.300, de Fomento para la Micro, Mediana y Pequeña Empresa, cuenta con

¹⁰ Ver VILLAR, Alejandro, *La dimensión política de desarrollo local. Reflexiones a partir de la experiencia argentina*, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2003, pp. 5-21.

¹¹ Ver GATTO, Francisco; FERRARO, Carlo; CARMONA, Rodrigo y SZTULWARK, Sebastián, op. cit., pp. 5-6.

¹² Idem, pp. 8-20.

¹³ Idem, pp. 24-39.

la particularidad de ser parte de los objetivos del Plan Estratégico de Rosario. En efecto, desde mediados de la década de 1990, el gobierno local decidió ajustarse a un esquema que escapara a la lógica del corto plazo y realizar un programa con objetivos concretos, y consensuado con los actores relevantes de la comunidad. La primera fase del programa (1995-2002) estuvo signada por el fortalecimiento del sistema de salud pública y por el mejoramiento de los espacios públicos, mientras que la segunda parte del plan se caracterizó por el intento de fortalecimiento del tejido social a partir del fomento de la producción con impacto social. Esta fase es la correspondiente al surgimiento de la ADERR.

En esta Agencia, de características regionales, participan nueve comunas, ocho municipios de la Región Rosario y veinticinco entidades intermedias. Se sostiene con aportes públicos y privados y, a pesar de que en la actualidad el aporte económico más importante es del municipio de Rosario, tiene como objetivo la auto sustentabilidad. En la conducción de la Agencia, la mayoría la tiene el sector privado, de manera que las decisiones tienden a ser más dinámicas que si dependieran de una estructura burocrática, y existe un cuerpo técnico estable que presenta los proyectos a la comisión directiva.

En la ADERR existe una diversidad de programas que tienen que ver con el fomento de la producción con impacto social. Entre ellos, se destacan: a. el Proyecto del Parque Empresarial, cuyo objetivo es el ordenamiento del uso del suelo en la Región y el fortalecimiento de las posibilidades del sector empresario a partir de la asociación de los negocios, la baja de costos, el tratamiento de residuos, etc.; b. el Proyecto de Emprendedores Creativos de Rosario, realizado de manera conjunta con las Universidades de la Región, y con el objeto de fomentar nuevas vocaciones empresarias; c. el Programa del Sector de Economía Social, cuyo objeto es el fortalecimiento de las cadenas de valor a partir de la asociación de los actores; d. el Proyecto de Asistencia Técnica y Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa, realizado en alianza con la región de Padua; e. el sello de

calidad de la Región Rosario, aprobado por distintas universidades, el INTI y el IRAM, y realizado con el objeto de afianzar el marketing de los productos de la región y; f. el Programa de Empleo¹⁴.

¿Cuál es la importancia política de este proceso? En primer lugar, que demuestra previsibilidad en un país aquejado por la falta de calidad institucional y que, por lo tanto, tiende a establecer vínculos de confianza con las entidades que se encuentran implicadas en la producción. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, que posibilita la generación de acuerdos de mediano y largo plazo y, consecuentemente, otorga seguridad para la inversión productiva. En tercer lugar, que revaloriza el lugar de la política como trascendente para el fomento de las actividades que hacen al bien común y para la articulación de los actores que contribuyen a su realización¹⁵.

3. Agencia para el Desarrollo Económico Productivo (Reconquista)

La ADEPRO fue fundada en el año 2005 con el objetivo del fortalecimiento de las MIPYMEs, mediante la canalización de herramientas financieras y por medio de la asistencia para la modernización empresarial a ese espectro de la producción. Inicialmente la zona abarcada correspondía al sur de General Obligado y al norte de San Javier pero, cuando en el año 2007 la provincia de Santa Fe fue dividida en regiones, su zona de influencia se multiplicó varias veces y pasó a corresponder a toda la Región 1.

Desde un principio, la Agencia trabajó para lograr distintos tipos de articulación con organismos de gobierno a nivel local, provincial y nacional, y contactos en la esfera internacional. Así, a nivel nacional se articula permanentemente con la SEPYME, con la Red Nacional de Agencias, y se obtienen líneas de financiamiento cuyos beneficiarios son las MIPYMEs y los emprendedores de la región; a nivel provincial, se trabaja tanto con el Ministerio de la Producción y la Dirección de Desarrollo Territorial, como con las Universidades de Rosario y del Litoral, y con el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC); a nivel local, con

¹⁴ Ver CIPPEC-Innova, "Agencias de Desarrollo Local. Casos de análisis", Documento de Trabajo, 2004, pp. 14-19. Cfr. "La experiencia de la planificación estratégica en Rosario. Pensar lo estratégico y urbano 2005", Rosario, Colección Conocimiento en Red, 2005, pp. 35-45.

¹⁵ Cfr. FERNÁNDEZ BUGNA, Cecilia, KOSACOFF, Bernardo, *El futuro de Rosario y su región. El desafío de un desarrollo económico sustentable*, Santiago de Chile, CEPAL-Colección de Documentos de Proyecto, 2009, pp. 9-14.

Secretarías de Producción, Comunas y con instituciones representativas del proceso productivo. En el ámbito internacional, la Agencia realiza una labor conjunta con el Gruppo di Volontariato Civile de Italia y con diversas organizaciones público-privadas de Brasil.

Una de las experiencias innovadoras de la Agencia surgió, precisamente, como consecuencia de la conjunción del trabajo realizado en conjunto con el GVC de Italia y la decisión de la regionalización provincial. Este último elemento constituyó un enorme desafío porque incrementaba sensiblemente el área de influencia de la organización y sirvió para implementar de manera mucho más acabada el sistema de Corresponsalías que se había iniciado en el marco de la alianza con el GVC y que, una vez terminado el convenio con la ONG italiana, dejaba capacidades instaladas en el territorio. Las corresponsalías sirvieron para incrementar la red de relaciones sin tener que comprometer las actividades centrales de la Agencia y para acercar las herramientas (financieras, por ejemplo) hacia la periferia de un territorio caracterizado por su diversidad productiva¹⁶.

4. Agencia de Desarrollo de Bragado

La ADB fue creada en el año 2006. Sus actividades están dirigidas tanto a la capacitación para el empleo como a la difusión de adelantos técnicos que tienen que ver, sobre todo, con la producción rural. Del mismo modo, en convenio con la UNSAM, y con el CFI y la UNNOBA se llevan adelante los proyectos de Desarrollo de Proveedores Locales, el Observatorio Territorial, y el Nuevo Código Urbano Ambiental, respectivamente.

Ahora bien, la principal particularidad de la ADB es el hecho de ser el resultado de un proceso de mediano plazo, iniciado con el Diagnóstico Territorial (1998) y continuado con los Foros Temáticos Plan Estratégico (1999), la realización del Censo Industrial (2003), del Programa de Creación de Empleo Sustentable (2004), del Análisis de competitividad del entramado institucional (2005) y, sobre todo, de la Mesa para la Concertación del Desarrollo de Bragado. Esta característica, como es lógico, implica un proceso de diálogo continuado entre el gobierno local y las instituciones de la comunidad

que deciden comprometerse para pensar su ciudad e inscribirla en una lógica de desarrollo que sirva como motor del crecimiento armónico, y tiene la virtud de atacar la falta de confianza en el Estado por parte de la comunidad, exacerbada a raíz de la crisis del 2001. Del mismo modo, tiene como consecuencia el hecho de que la Agencia sea una institución creada por pedido de todas las partes y no la imposición de una voluntad arbitraria. ¿Cuál es el objetivo fundamental de la ADB? La creación de los espacios de diálogo necesarios para que las distintas instituciones involucradas en el proceso económico puedan consensuar una planificación tendiente al desarrollo, y el gobierno local tenga la posibilidad de armonizar los intereses de cada una de las partes. Dicha planificación se especifica en diversas áreas, entre las cuales se destacan la productiva, el turismo y la gestión ambiental y, en muchos casos, implica acciones que no se reduce a los actores directos de la producción o el turismo sino que están dirigidas a la comunidad de Bragado en general.

¿Cuáles son las dificultades principales con las que se encuentra? Aparte del mencionado problema para lograr generar confianza en la comunidad, producto de la crisis del sistema de representación en la Argentina (sobre todo, como consecuencia de los hechos acontecidos en diciembre del 2001), el principal escollo de la Agencia es la falta de programas de desarrollo previsible generados por los niveles superiores de gobierno, es decir, por la provincia y la nación¹⁷.

Vale decir que esta es una realidad con la que tienen que convivir los municipios que deciden emprender una planificación para el desarrollo, pues esta no se encuentra en la agenda de la mayor parte de los gobiernos provinciales ni, en una enorme variedad de temas, del gobierno nacional. Esto, sin lugar a dudas, es un llamado de atención para las estructuras superiores de gobierno que, a pesar de centralizar una proporción mucho mayor de recursos (los gobiernos locales, en ningún caso superan el 10% del gasto público en un país que se dice federal), y de contar con la posibilidad del asesoramiento de equipos técnicos, muchas veces no logran complementar las acciones innovadoras realizadas desde los municipios y las microrregiones.

¹⁶ Documento preparado por ADEPRO para Fundación Civildad

¹⁷ Ver PÉREZ ROZZI, Sergio, *La construcción del desarrollo local. El caso Bragado (Argentina), su Agencia de Desarrollo Local, Proyecto SERDET ILPES/CEPAL*, 2007, pp. 12-13, 17, 22-24.

El municipio en la provincia.

Conflictos y armonías de dos autonomías.

Algunos casos jurisprudenciales

Horacio Rosatti¹

Introducción

La reforma de 1994 consagró el status autónomo de los municipios argentinos, supeditando el alcance y contenido de dicho status [en términos institucionales, políticos, administrativos, económicos y financieros] al derecho público de cada provincia (art. 123 C.N.).

De modo que la Constitución vigente permite hablar ahora de la convivencia de dos autonomías de base territorial, la de las provincias y la de los municipios de provincia, pues la autonomía de la ciudad de Buenos Aires no 'convive' territorialmente con otra autonomía.

Esta convivencia genera ciertos conflictos derivados de la reivindicación simultánea de competencias por parte de la provincia y sus municipios e impone el desafío de resolverlos desde una perspectiva sistémica que intente maximizar el espíritu de concertación federal.

En el presente trabajo listaremos sumariamente cinco de estos conflictos, que fueran oportunamente judicializados, y le agregaremos un breve comentario personal.

1. División territorial de un municipio por parte de la provincia sin participación (o en contra de la voluntad) de los vecinos

Caso 'San Luis'. "Municipalidad de la Ciudad de San Luis c/San Luis, Provincia de y Estado Nacional s/acción de amparo", 9/8/2001 (CSJN, Fallos: 324:2315).

A. Pretensiones

a) De la provincia: Dividir el municipio de San Luis en cuatro municipios por medio de una ley. El P.E. había remitido la iniciativa a la Legislatura.

b) Del municipio: El intendente de la municipalidad de la ciudad de San Luis inició acción de amparo contra la provincia homónima y contra el Estado Nacional a fin de que la provincia fuera condenada a desechar totalmente el proyecto de ley citado, aduciendo que tal medida obedecía a fines exclusivamente electoralistas. Igualmente solicitó que el gobierno nacional desarrollara los actos necesarios para impedir la vulneración a la autonomía de la ciudad. El municipio fundó su acción en la lesión de los artículos 5 y 123 de la CN, argumentando que el proyecto avanzaba sobre la integridad territorial de la comuna, sobre su autonomía, patrimonio y situación jurídico-institucional. Solicitó una prohibición de innovar a fin de evitar que se modificara la situación político institucional existente, y advirtió el peligro en la demora sobre la base del enfrentamiento que se suscitara entre una manifestación popular -que se expresaba en la legislatura provincial en contra del proyecto- y la policía. Posteriormente, desistió de la acción contra el Estado Nacional.

B. Fallo

La Corte, **por mayoría** (Moliné O'Connor, Belluscio, Boggiano, Bossert, Vázquez), **desechó la acción en el entendimiento de que no había caso, ya que la presentación de un proyecto de ley (todavía no convertido en ley) no conllevaba la vulneración de derechos subjetivos.**

¹ Profesor titular de "Derecho Constitucional" y de "Derecho Público Provincial y Municipal" en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral.

Autor de "Tratado de Derecho Municipal", ed. Rubinzal-Culzoni, 2006, 2 tomos y de "Tratado de Derecho Constitucional", ed. Rubinzal-Culzoni, 2010/2011, 2 tomos.

Los ministros Fayt y Petracchi, en disidencia, entendieron que el acto en ciernes amenazaba la supervivencia misma del municipio. Y sobre la base de la doctrina que habilita la procedencia de las medidas cautelares, entendieron que las consecuencias que eventualmente provocaría el acto difícilmente se pudieran revertir, por lo que **estimaron recomendable mantener la situación existente mediante una orden de no modificar el status jurídico institucional del municipio.**

C. Comentario

La delimitación territorial de los municipios y los casos de segregación y fusión (que tienen consecuencias territoriales) son normalmente decididos por ley de la legislatura provincial. El tema es si los municipios involucrados deben (o no) tener participación en esas decisiones. Consideramos que tal participación es inexorable e inexcusable, pues la integridad territorial es un elemento o presupuesto de la estatidad municipal.

2. Defensa del patrimonio cultural

Caso 'Palacio Ferreyra'. *"Provincia de Córdoba vs. Municipalidad de Córdoba"* (STJ Córdoba, 29/12/2006).

A. Pretensiones

a) De la provincia: Puesta en valor del edificio conocido como *"Palacio Ferreyra"* para su conversión en un Museo, con el objetivo declarado de lograr que el lugar sea más visitado y conocido.

b) De la municipalidad: Intangibilidad del edificio en mérito a su valor cultural. Alegó que no debe confundirse el 'derecho de propiedad' de un edificio (que puede pertenecer a una persona física o jurídica) con su carácter de 'patrimonio cultural', cuyo disfrute le pertenece al pueblo.

c) Conflicto: El municipio consideró que para resguardar la intangibilidad del edificio la provincia debía -previo a realizar una intervención- solicitar el correspondiente permiso, que podría ser otorgado o denegado. En particular, cuando se tratara de una hipótesis de demolición.

B. Fallo

En base a la ausencia de una incompatibilidad

La delimitación territorial de los municipios y los casos de segregación y fusión (que tienen consecuencias territoriales) son normalmente decididos por ley de la legislatura provincial. El tema es si los municipios involucrados deben (o no) tener participación en esas decisiones. Consideramos que tal participación es inexorable e inexcusable, pues la integridad territorial es un elemento o presupuesto de la estatidad municipal.

de fines (provincia y municipio querían realzar las virtudes del predio) y auspiciando el ejercicio coordinado y armónico de las prerrogativas estatales (federalismo de concertación) se dispuso la continuidad de la obra provincial con sujeción a la normativa municipal, exhortándose al trabajo coordinado entre provincia, municipio y contratista para asegurar el acceso generalizado de la población a los beneficios de la cultura.

C. Comentario

La defensa del patrimonio cultural es una competencia concurrente entre el municipio y la provincia. En principio los esfuerzos deberían tender a sumarse, pero puede ocurrir que el alcance de la protección se interprete de modo diferente por parte de ambos estamentos estatales. En tal caso, debe propiciarse una alternativa que evite la suma cero y procure, como el caso del fallo comentado, una especie de empate 'maximizador'.

3. Defensa de la competencia

Determinación del horario de funcionamiento de las grandes superficies comerciales.

Casos *"Carrefour Argentina S.A. c/Municipalidad de La Plata"* y *"Wal Mart Argentina S.A. c/Municipalidad de La Plata"* (SCP Buenos Aires, 14/4/2004)

A. Pretensiones:

a) De las grandes superficies comerciales: La declaración de inconstitucionalidad de la Ordenanza municipal 8865, sancionada por el municipio de La Plata, que estableció limitaciones horarias al funcionamiento de los hipermercados (atención al público de 72 horas semanales como máximo, únicamente de lunes a sábados, horario tope de cierre todos los días a las 21 horas, prohibición de funcionamiento los días feriados nacionales obligatorios, 1 de mayo, 25 de mayo, 9 de julio, 25 de diciembre y 1 de enero, como así los días que se celebren actos eleccionarios nacionales y/o provinciales y/o municipales, pudiendo funcionar optativamente hasta un máximo de un día feriado nacional o feriado domingo cada dos meses siempre que no se oponga o la prescripto anteriormente), por entender que la norma lesionaba derechos constitucionales tales como el de trabajar, ejercer el comercio e industria, el de propiedad y la igualdad de trato y contrariaba asimismo leyes federales (ley de defensa de la competencia y Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento) y provinciales (ley orgánica de las municipalidades), excediendo el marco de facultades propias del municipio.

b) Del municipio: La Ordenanza en cuestión se sanciona en base a la competencia asignada a los municipios por la ley orgánica provincial de municipalidades, que les atribuye la potestad para "regular el funcionamiento de los comercios". Dentro del "funcionamiento" se debe entender incluido a los horarios.

A. Fallo

La Corte Provincial se pronunció, por mayoría, a favor de la pretensión de las grandes superficies comerciales, sosteniendo que el municipio carece de competencia para regular el tema de los horarios.

En un párrafo relevante del decisorio se afirma: **"... el constituyente bonaerense ha delegado en el municipio funciones de policía en materia de ornato, sanidad, asistencia social, seguridad, moralidad, cultura, educación, protección, fomento, conservación, pero en modo alguno**

la facultad de regular el comercio desde la perspectiva económica, tales como la competencia en el mercado, y sus efectos sobre el empleo y la desocupación... Precisamente, el cuerpo normativo impugnado ha sido dictado excediendo la competencia constitucional atribuida al Cuerpo Deliberativo, toda vez que reglamenta la 'libertad de comercio' garantizada por el art. 27 de la Carta Magna provincial" (del voto del dr. Juan C. Hitters, que forma la mayoría en el fallo).

B. Comentario

La instalación de grandes superficies comerciales genera impactos de distinta índole: en especial impactos económicos, ambientales y culturales.

Es necesaria una visión global del fenómeno que, en principio, puede tener a la provincia como escala de decisión. Pero ello no invalida (al contrario, exige) la participación local, que es la más apropiada –cuando cuenta con las herramientas técnicas necesarias– para impulsar y realizar los estudios de impacto (ambiental, económico y cultural) que las grandes superficies comerciales generarán en sus comunidades. Esta información debe ser procesada por la escala provincial para decidir –en conjunto con los municipios involucrados (directamente) e incididos (indirectamente)– una política coherente que, al ser conocida de antemano por todos los actores (incluidos los inversores), disminuirá el margen de discrecionalidad administrativa, evitando sorpresas y/o arbitrariedades.

4. Coparticipación

Demanda municipal contra la provincia por falta de sanción de ley de coparticipación provincial

Caso *"Estado Nacional s/ su presentación en autos: 'Quintela, Ricardo Clemente –intendente de la ciudad capital de la Provincia de La Rioja c/Estado Nacional s/acción de amparo"*, (CSJN 24/8/2004)

A. Pretensiones

El intendente de La Rioja inició ante el Tribunal Superior de Justicia de la provincia homónima acción de amparo e inconstitucionalidad por omisión contra la provincia, con fundamento en que, al no sancionarse el régimen de coparticipación

municipal, se le impedía cumplir con la prestación de los servicios básicos esenciales, y solicitó que se remitan al municipio la totalidad de los fondos que legítimamente le correspondían y que hacían al pleno ejercicio de su autonomía financiera y económica.

Posteriormente, promovió amparo ante la justicia federal contra el Estado Nacional, con el objeto de que éste asuma efectivamente el deber –consagrado en el art. 5 de la Constitución Nacional– de garantizar el mantenimiento de los regímenes municipales (en el caso, en la provincia de la Rioja) y solicitó que se lo condene a cesar en su conducta omisiva. Añadió que el Estado provincial, al no dictar la Ley de Coparticipación Municipal, se arrogaba la atribución de decidir unilateralmente sobre los fondos que correspondían a cada municipio, con un criterio injusto y arbitrario. Requirió una medida cautelar a los efectos de que se ordene al Ministerio de Economía de la Nación a transferir al municipio en forma directa, mensual e inmediata, una suma de dinero a extraerse de una partida del Presupuesto Nacional. El juez le concedió la medida solicitada.

Por su parte, el Superior Tribunal confirmó su competencia y requirió al juez federal que se inhiba de entender el expediente en trámite por ante su juzgado, y ordenó al PEN que se abstenga de afectar deducciones de partidas de fondos correspondientes a la provincia de La Rioja con destino a la municipalidad homónima.

El Estado Nacional solicitó la intervención de la Corte Suprema de Justicia para resolver el conflicto de competencia, ya que los órganos judiciales dispusieron que su parte debía cumplir dos órdenes –disímiles entre sí– respecto a una misma cuestión.

B. Fallo

La Corte entendió que si bien la comuna pretendió fundar su acción ante la jurisdicción federal –de excepción– con base en que el Estado Nacional es el garante efectivo de los regímenes municipales, en los términos de los arts. 5 y 123, y que debían disponerse las medidas efectivas necesarias para garantizar el régimen municipal en la provincia de La Rioja, **no cabía duda acerca de la naturaleza local del conflicto planteado, en la medida que el conflicto de intereses invocado sólo lo mantenía el municipio con el gobierno provincial.**

Y remarcó que la indebida intervención del juzgado federal –y su orden de embargo de los fondos provinciales– afectaba la autonomía que la Constitución Nacional reconoce a favor de las provincias. Por ello, declaró la incompetencia del juzgado federal y la nulidad en ese proceso.

C. Comentario

En términos generales no participamos del criterio de judicializar las cuestiones que deben ser decididas en los ámbitos políticos con la participación de los representantes directos del pueblo.

Es cierto que la omisión (en ocasiones deliberada) de los actores que debieran decidir genera un vacío que virtualmente ‘obliga’ a los perjudicados a recurrir a la justicia. Pero las respuestas judiciales son incompletas (pues se limitan a señalar ‘qué’ debe hacerse pero no ‘cómo’ debe hacerse), específicas (por carecer las resoluciones de efectos *erga omnes*) y de difícil control cuando se trata de obligaciones de tracto sucesivo.

5. Acortamiento de mandatos de funcionarios municipales dispuesto por una norma provincial

Caso “*Ponce, Carlos Alberto c/ San Luis, Provincia de s/acción declarativa de certeza*”, CSJN 24/2/2005.

A. Pretensiones

a) Del municipio: El intendente de la ciudad de San Luis inició acción declarativa de certeza a fin de que **se declare la inconstitucionalidad –por violación de los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional– de una ley provincial que aprobó someter a consideración del pueblo de San Luis la incorporación a la Constitución provincial de una cláusula transitoria por la cual se disponía la caducidad anticipada de los mandatos de todos los cargos electivos provinciales y municipales, a la par que habilitaba al Poder Ejecutivo provincial, por única vez, a convocar a elecciones para cubrir esos cargos.**

El 10 de abril de 2003 la Corte Suprema hizo lugar a la **prohibición de innovar** solicitada y ordenó al Estado provincial suspender toda acción gubernamental que importe alterar el período de vigencia del mandato del actor.

b) De la provincia: La provincia de San Luis inició acción ante el Superior Tribunal local solicitando la declaración de inconstitucionalidad de las normas dictadas por el municipio para llevar a cabo las elecciones comunales. En el marco de este proceso, se declaró nulo el procedimiento electoral del municipio de San Luis y se convocó al electorado de la ciudad para elegir intendente y concejales.

B. Fallo

La Corte tuvo que dilucidar la validez de los dos procesos electorales que, de modo independiente, fueron convocados y llevados a cabo por la provincia de San Luis y la intendencia de la ciudad de San Luis. Y juzgar, asimismo, si sus decisiones habían sido desobedecidas por las autoridades provinciales.

Al momento en que la Corte decidió, el mandato del intendente Ponce ya había fenecido; no obstante lo cual convalidó su legitimación y entendió que la controversia no había devenido abstracta ya que subsistía el interés en preservar la autonomía del municipio y el buen funcionamiento de las instituciones republicanas.

El Alto Tribunal declaró, por mayoría, que las leyes provinciales atacadas eran violatorias de la Constitución Nacional –como los actos que tuvieron su fundamento en ellas- y, a renglón seguido, agregó que “toda asunción por parte de la autoridad provincial de atribuciones que han sido asignadas exclusivamente a los titulares de los departamentos ejecutivos municipales –como es convocar a elecciones dentro de ése ámbito- afecta seriamente la autonomía municipal al introducir una modificación en ella de manera incompatible con el diseño institucional. Tal intromisión, de ser aceptada, lesionaría la personalidad y las atribuciones del municipio, pues las autoridades constituidas deben respetar el grado de autonomía asignado a los diferentes niveles de gobierno por el constituyente provincial, cuya preservación no admite limitaciones acotadas por el grado o medida en que las autoridades provinciales franqueen el ámbito reservado a la libre disposición



comunal; de no procederse del modo indicado, aún por mínima que fuera la afectación de las instituciones, se autorizará un paulatino y peligroso cercenamiento de las atribuciones municipales” (cons. 12).

Calificó como grave el desconocimiento que había realizado la provincia de las decisiones de la Corte (cons. 13), y descalificó la decisión del Superior Tribunal de Provincia que había convocado elecciones municipales (cons. 14).

El precedente de la causa “Ponce” fue seguido en la causa *“Barbeito, Juan Cristóbal y otros c/ San Luis, Provincia de slacción declarativa”* (Fallos: 326:1248, 1403, 1578, 2738).

C. Comentario

La posibilidad de diferenciar a los procesos electorales locales con relación a los provinciales y nacionales refuerza la ‘autocefalia’, elemento o contenido de la ‘autonomía’ constitucionalmente establecida (art. 123 C.N.).

Por tanto, deben repudiarse injerencias extra-municipales sobre la autocefalia local, tales como –entre otras- la determinación de los requisitos de elegibilidad, la definición de candidaturas, el establecimiento de la duración de los mandatos, el control sobre el proceso electoral y la estabilidad de los electos (salvo el caso de la Intervención provincial), etc.

El régimen municipal de autonomía en la nueva constitución de Entre Ríos

José Luis Bustamante



En mayo de 2007 el Congreso entrerriano sancionó la ley 9768, que declaró la necesidad de reforma parcial de la Constitución provincial. La declaración incluyó entre los temas susceptibles de ser reformados el del régimen municipal para establecer la autonomía del mismo, en línea con lo preceptuado por el artículo 123 de la Constitución Nacional.¹

La Convención Constituyente deliberó en la ciudad de Paraná y el nuevo texto constitucional entró en vigencia el 1 de noviembre de 2008. En el presente trabajo realizaremos un análisis del régimen municipal de autonomía en la Constitución de la provincia de Entre Ríos.

Debemos recordar que la Nación Argentina se encuentra fundada sobre provincias y bajo un sistema federal de base municipal.² Las provin-

cias fundantes de nuestra nación han sido la proyección natural del cabildo indiano. Este sistema de distribución territorial del poder llamado federalismo, reconoció siempre la autonomía municipal. El art. 5° de la Constitución Nacional de 1853 obligaba a las provincias a asegurar el régimen municipal.

Bidart Campos afirma: "el estatuto máximo incorpora al orden constitucional argentino la realidad municipal bajo la forma de régimen, es decir, de ordenamiento político, de gobierno local, con independencia y autonomía dentro de los estados federados".³

Hubo un tiempo en que ciertos autores administrativistas sostuvieron una tesis contraria.⁴ Actualmente la cuestión quedó zanjada con el nuevo art. 123, que otorgó un contenido preciso al término "régimen municipal".

1 Ley 9768, art. 1°: "punto 39: Garantizar la plena autonomía política, administrativa, institucional, económica y financiera de los municipios entrerrianos, en concordancia con lo previsto en el art. 5° y 123 de la Constitución Nacional, garantizando los principios establecidos en los arts. 43 al 46 de la Constitución Provincial vigente.

40: Otorgar poder constituyente a los municipios para darse sus propias cartas orgánicas, autoridades, instituciones y cronograma electoral.

41: También respecto del Régimen Municipal, incorporar normas sobre: a) categoría de los Municipios, b) Juntas de Gobierno, c) Gobierno Departamental o supramunicipal, d) ejidos de los Municipios y Juntas de Gobierno, e) régimen de coparticipación de impuestos para Municipios y Juntas de Gobierno, f) descentralización de funciones de la Provincia a los gobiernos locales con asignación de recursos y atribuciones".

2 En este sentido, consultar José María Rosa, "Del municipio indiano a la provincia argentina (1580-1852). Formación social y política de las provincias argentinas", Buenos Aires, Peña Lillo, 1974.

3 Germán J. Bidart Campos, "Derecho constitucional", Buenos Aires, Ediar, 1964, t. 1, p. 544.

4 Ver, entre otros, Miguel Marienhoff, "Tratado de derecho administrativo", Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1965, t. 1, p. 372; Manuel Diez, "Derecho administrativo", Buenos Aires, Emeba, s/f, t. 2, p. 81; Benjamín Villegas Basavilvaso, "Derecho administrativo", Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1950, t. 2, p. 2406.

El art. 123 de la CN establece que cada provincia al momento de dictar su propia constitución debe asegurar la autonomía municipal en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.⁵

El nuevo régimen municipal de autonomía

Los convencionales entrerrianos establecieron en la sección IX de la Carta Magna provincial el régimen municipal. La provincia de Entre Ríos reconoce al municipio como: "una comunidad sociopolítica natural y esencial, con vida urbana propia e intereses específicos que unida por lazos de vecindad y arraigo territorial, concurre en la búsqueda del bien común".⁶

El municipio es una comunidad natural anterior al Estado. Una comunidad con territorio y población que conforma una sociedad municipal. Podemos encontrar dos caracteres sobresalientes en un municipio⁷: la posibilidad de mantener relaciones de vecindad personales y una potencialidad de complejidad socioeconómica y cultural mínima para asegurar el desarrollo local. Es decir, un municipio como "verdadera comunidad natural de familias que se relacionan sobre la base de la vecindad y el arraigo, y tienden a organizarse socio-políticamente en procura del Bien Común Municipal".⁸

La nueva Constitución provincial reconoce el carácter de municipio a "todo centro de población estable de más de mil quinientos habitantes dentro del ejido que constituye el municipio".⁹ Es decir que si superan los 1.500 habitantes la Constitución los reconoce como una comunidad natural y esencial de cierto grado de complejidad cultural y social, donde las familias se encuentran arraigadas a un territorio y concurren en la búsqueda del bien común. En el nuevo tex-

to desaparecen los municipios de segunda categoría. Pero aún persiste una diferenciación por la cantidad de población arraigada que posea cada localidad. A los centros de población estable inferiores a dicho número se los denomina comunas¹⁰ y a los que poseen más de 10.000, municipios, y se les reconoce el derecho de darse sus propias instituciones a través del dictado de sus cartas orgánicas.

La reforma constitucional nacional de 1994 plasmó en el art. 123 la autonomía municipal en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. El nuevo art. 231 de la Constitución entrerriana viene a establecer el régimen municipal de autonomía¹¹, un demorado reconocimiento a una condición derivada de la Constitución Nacional desde 1853 en el art 5º.

La autonomía ámbito institucional, político, administrativo, económico y financiero es reconocida a todos los municipios entrerrianos. La autonomía institucional permite a lo municipios de esta provincia mesopotámica darse sus propias instituciones y forma de gobierno, las funciones ejecutivas y legislativas; podrán organizar la Justicia de Faltas y crear tribunales para ejercer la función jurisdiccional; crear un cuerpo de policía municipal con funciones auxiliares en materia de seguridad, tránsito y judicial; establecer sistemas de revisión y contralor de la responsabilidad política y administrativa como el juicio de residencia. Podrán también prever su propio régimen electoral municipal, es decir, determinar cuántos concejales representarán a cada barrio del municipio o establecer la forma de participación de un consejo económico y social de los diferentes cuerpos intermedios de la vida municipal.

El instrumento necesario para una autonomía plena en el ámbito institucional es la Carta Orgánica Municipal. La autonomía política les otorga libertad para decidir de su propia realidad compleja y la no sujeción a ningún otro poder internacional, nacional, provincial o de un municipio vecino, para el gobierno propio.

5 Guillermo Barrera Buteler, "Provincias y Nación", Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1996, p. 244.

6 Constitución de Entre Ríos, Art. 229.

7 Pablo Garat, Las Cartas Orgánicas Municipales, en: "Revista Civilidad", Buenos Aires, Año XIII, 1993, p. 6.

8 Ibid., p. 7.

9 Constitución de Entre Ríos, Art. 230.

10 Constitución de Entre Ríos, Art. 232.

11 Art. 231 "Se asegura autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera a todos los municipios entrerrianos, los que ejercen sus funciones con independencia de todo otro poder. Los municipios con más de diez mil habitantes podrán dictar sus propias cartas orgánicas".

El reconocimiento de autonomía en el ámbito administrativo permite llevar adelante el día a día del gobierno local, atendiendo necesidades, planificando y ejecutando los planes propuestos sin ninguna aprobación o supervisión externa. Como principios generales de una sana organización administrativa podemos destacar:¹² a) su conformación reducida estrictamente a las necesidades del municipio; b) la honestidad y lealtad del personal, cuya actividad debe ser dignificada y jerarquizada tanto en las condiciones de trabajo como en la adopción de un sistema de mérito en los niveles de remuneración, estableciendo un verdadero cursus honorum; c) un adecuado sistema de recursos humanos sobre la base del mérito y d) un cuerpo de funcionarios superiores con idoneidad técnica profesional suficiente.

La autonomía municipal en sus aspectos económico y financiero otorgan libertad de creación, recaudación y disposición en materia de impuestos, tasas y contribuciones; diseñar el presupuesto municipal y disponer su ejecución. En lo económico hace a la posibilidad de promover la economía local en especial respecto de las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas y establecimientos rurales familiares. Un municipio sin la posibilidad de disponer libremente de recursos y de recursos suficientes pasaría a ser un ente dependiente de otro nivel de gobierno comprometiéndose así su autonomía real.

La forma de gobierno

La Constitución provincial reconoce a todos los municipios entrerrianos la función ejecutiva en cabeza del Presidente Municipal -llamado comúnmente Intendente- y la función deliberativa a cargo del Concejo Deliberante. El régimen anterior reconocía a los municipios de segunda categoría solamente la facultad de gobernarse a través de las Juntas de Fomento, que eran de carácter electivo.

El art. 234 de la constitución entrerriana establece que el funcionario a cargo del Ejecutivo municipal es electo "por voto simple a pluralidad de sufragios".¹³ En la misma fórmula se incluye al Vicepresidente Municipal, quien tiene a su cargo presidir el Concejo Deliberante. Para

Las provincias fundantes de nuestra nación han sido la proyección natural del cabildo indiano. Este sistema de distribución territorial del poder llamado federalismo, reconoció siempre la autonomía municipal.

ser Presidente o Vicepresidente Municipal se requiere tener 25 años de edad y cuatro años de residencia inmediata en la jurisdicción. Ambos funcionarios duran en su cargo 4 años y pueden ser reelectos por un sólo período consecutivo y luego sólo por períodos alternados.

El artículo antedicho incorpora varias novedades en relación con el régimen anterior. La primera es la incorporación del instituto del Vicepresidente Municipal que se encuentra en la línea sucesoria a cargo del Ejecutivo y tiene como función principal presidir las sesiones del Concejo Deliberante donde tendrá voz y solo votará en caso de empate.

La segunda se configura con la reducción de la edad mínima a 25 años para ser Presidente o Vicepresidente Municipal, junto con una obligación de residencia inmediata en la jurisdicción de 4 años. En el anterior texto la edad exigida era de 30 años.

Destacamos que el requisito de residencia es la forma de concretar esa necesidad de arraigo que la dirigencia local debe tener. Vivir realmente en el municipio otorga el conocimiento de lo concreto, de las dificultades y de las necesidades que las familias, los comercios y clubes de barrio y otras organizaciones intermedias tienen.

En tercer lugar encontramos la elección del Presidente Municipal. Este tema fue por demás conflictivo durante la Convención. Los convencionales establecieron que habrá elección para este cargo una sola vez en el caso de períodos consecutivos, e ilimitada para períodos alternados.

¹² Ver artículos de Mario Meneghini en: "Revista Cívica", nº 18, 23 y 27.

¹³ Constitución de Entre Ríos, Art. 91.

El art. 236 regula el funcionamiento de los Concejos Deliberantes. El mismo establece que los concejales serán elegidos directamente por el pueblo de acuerdo al sistema de representación proporcional "pero que asegure al partido mayoritario la mayoría absoluta de la representación. La ley determinará la forma de distribuir el resto de la representación".¹⁴ La cantidad de concejales dependerá de cada Carta Orgánica, durando en el cargo por un período de 4 años. Como requisitos para ser concejal la Constitución entrerriana solicita ser mayores de edad y tener como mínimo 4 años de residencia inmediata en el municipio.

El Tesoro Municipal

Todo gobierno requiere para su desarrollo y para el cumplimiento de sus fines, contar con recursos. Es decir, primero obtenerlos por derecho propio, luego decidir cómo gastarlos y finalmente ejecutar las obras y planes decididos; todo esto sin sujeción a ningún gobierno.

Sin Tesoro no hay gobierno, y sin fondos suficientes no existe autonomía económica y financiera efectiva. Giuliani Fonrouge¹⁵ fue sostenedor de la viabilidad indispensable de la capacidad tributaria de los municipios y también de su autonomía, al igual que Pedro Frías, Guillermo Barrera Buteler y Jorge Vanossi.¹⁶

El gobierno municipal no es un mero prestador de servicios. El nuevo art. 123 de la Constitución Nacional -reforma 1994- ha sido explícito en la materia: al expresar el reconocimiento de la autonomía municipal, lo hace en forma expresa en lo económico y financiero, con lo que se concluye que además de los sistemas de coparticipación existentes, las municipalidades pueden ejercer su poder de imposición y, consecuentemente, deberán organizar la adecuada administración tributaria para la creación; recaudación y disposición de los recursos locales, su control y regulación así

como su redistribución, aplicación y modificaciones, cuando correspondiere.

Nuestro Máximo Tribunal ha sostenido: "La necesaria existencia de un orden municipal impuesto por el artículo 5 de la Constitución Nacional, determina que las leyes provinciales no sólo deben imperativamente establecer los municipios, sino que no pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para desempeñar su cometido".¹⁷

En este sentido, el art. 244 de la Constitución entrerriana establece que "Los municipios ejercerán de modo exclusivo su facultad de imposición respecto a personas, cosas o actividades sujetas a su jurisdicción, respetando los principios de la tributación y la armonización con los regímenes impositivos provincial y federal". Este artículo dota de poder de *imperium* en materia impositiva a los gobiernos municipales.

Procedimiento para el dictado de la Carta Orgánica Municipal

Son al menos veinte los municipios que superan, al momento de escribir estas líneas, los 10.000 habitantes:¹⁸ Chajarí, Colón, Concepción del Uruguay, Concordia, Crespo, Diamante, Federación, Federal, Gualaguay, Gualaguaychú, La Paz, Nogoyá, Paraná, Rosario del Tala, San José, San José Feliciano, San Salvador, Santa Elena, Victoria y Villaguay. Es decir que durante el año 2012 en adelante se podrían dictar veinte (20) Cartas Orgánicas Municipales en toda la provincia mesopotámica.

La nueva Constitución provincial regula el procedimiento necesario para ejercer el poder constituyente municipal. El art. 237 establece que la Carta Orgánica se dictará por una Convención convocada al efecto. La convocatoria

14 Constitución de Entre Ríos, Art. 91.

15 Carlos M. Giuliani Fonrouge, Susana C. Navarrine, "Derecho Financiero", Buenos Aires, Depalma, 1993.

16 Pedro J. Frías, "Derecho público provincial", Buenos Aires, Depalma, 1985; Guillermo Barrera Buteler, "Provincias y Nación", Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1996; Jorge Vanossi, "El municipio en el régimen constitucional argentino", Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1984.

17 Mayoría, con disidencia de los doctores Fayt, Belluscio y Petracchi, CS, 4-6-91, "Municipalidad de la Ciudad de Rosario c. Provincia de Santa Fe".

18 Conf. información brindada por la Dirección General de Relaciones Económicas en www.entrerios.gov.ar/relmun/municipios.php a febrero de 2012.

El instrumento necesario para una autonomía plena en el ámbito institucional es la Carta Orgánica Municipal. La autonomía política les otorga libertad para decidir sobre su propia realidad compleja y la no sujeción a ningún otro poder internacional, nacional, provincial o de un municipio vecino, para el gobierno propio.

la realiza el Departamento Ejecutivo en virtud de una ordenanza dictada en consecuencia.

En una loable defensa de los intereses locales, dicho artículo establece que la elección de los convencionales municipales no podrá coincidir con ningún otro acto eleccionario. La Convención estará constituida con el doble de los concejales que el municipio elija. Los requisitos necesarios para ser convencional coinciden con los necesarios para ser concejal: mayoría de edad y cuatro años de residencia inmediata en el municipio. Además establece una incompatibilidad funcional para los convencionales: "El cargo de convencional es compatible con cualquier otro cargo público nacional, provincial o municipal que no sea el de gobernador, vicegobernador, ministro, magistrado judicial, presidente y vicepresidente municipal, concejal, legislador y jefe de policía".

Debemos resaltar la gran responsabilidad que conlleva la decisión de cada comunidad local al convocar una Convención Constituyente municipal. La Carta Orgánica debiera



ser la expresión más clara de lo propio local de cada comunidad.

No existen recetas únicas porque hay que atender a las características de cada comunidad pero la Carta Orgánica municipal debiera ser: a) expresión de la constitución real del municipio; b) concretización de la Autonomía Municipal en el marco provincial; c) garantía de los derechos y libertades de los vecinos; las familias y las sociedades intermedias (territoriales o sectoriales) del municipio; d) consecuencia de la vigencia del federalismo en el nivel de la relación municipio-provincia; y e) herramienta segura para la realización en el bien común local.¹⁹

A modo de colofón

La reforma de la Constitución entrerriana ha dado autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera a sus municipios. Estas comunidades locales desde su dictado tienen la oportunidad y la responsabilidad de reglar sus propios destinos y comenzar a delinear su futuro -sin olvidar su historia y tradición- con la sanción de sus cartas orgánicas. Es indudable, que la reforma constitucional ha dotado a los municipios de las competencias suficientes para que en Entre Ríos mediante dicho acto de la mayor relevancia institucional, el régimen municipal de autonomía sea una realidad.

¹⁹ Ver Pablo Garat, op. cit.

Áreas urbanas con riesgo de inundación.

Criterios orientadores para la acción municipal ¹

Elba L. Rodríguez ²

El objetivo de este tema es el de presentar como una guía, los criterios básicos para definir una estrategia de acción municipal, en relación con la ocupación del suelo respecto del riesgo de las inundaciones.



Este enfoque constituye uno de los elementos instrumentales para elaborar un programa de mediano plazo que pueda lograr la paulatina recuperación de las áreas urbanas en cuanto se refiere al desarrollo sustentable de las mismas.

El problema de las inundaciones se manifiesta en varias zonas del territorio argentino, pero se destaca particularmente en la región del Nordeste que abarca seis provincias. Esta región está afectada por una situación de riesgo permanente debido a las crecientes de los

cursos fluviales así como por precipitaciones pluviales desmedidas, como las que ocurren en ciclos que se repiten entre 2 y 7 años a causa de la corriente de "El Niño".

Este universo de problemas no puede dejarse librado al azar, sin aprovechar la oportunidad de atemperar efectos negativos y de promover cambios posibles que permitan reconciliar a los habitantes con la naturaleza. **No se trata de una posición teórica sino de medidas prácticas que pueden comenzar a aplicarse en forma inmediata.**

¹ Una versión ampliada de este tema se encuentra en la página: www.vivienda.gov.ar/docestadisticas.

² Arquitecta. Planificadora Urbana y Regional. Especialista en políticas sociales.

En efecto, son las autoridades de ciudades y pueblos las responsables de adoptar las medidas correspondientes a las etapas de prevención, respuesta y recuperación, necesarias para enfrentar el problema de la inundación.

Al respecto, las acciones que pueden encararse con relación a las consecuencias sociales y físicas de estas emergencias, se inscriben en dos fases:

1. Un programa de reconstrucción habitacional y rehabilitación de infraestructura básica: que desarrolle los proyectos de inversión necesarios en materia de vivienda y redes de infraestructura básica, para atender a la población residente en aquellos asentamientos urbanos y rurales que han sido afectados por inundaciones.

2. Un programa de prevención y recuperación: programa de mediano plazo que tendrá como objetivo **actuar en la etapa de prevención** de las inundaciones, para disminuir los efectos más perjudiciales de las mismas, y que podrá incluir la recuperación de las tierras bajas.

Es en este segundo programa en el cual se propone la aplicación de algunos criterios orienta-

dores para lograr finalmente un desarrollo de las ciudades que disminuya en forma gradual la cantidad de población perjudicada por las inundaciones recurrentes y predecibles, de manera que pueda instrumentarse a través de acciones en el nivel municipal.

En efecto, son las autoridades de ciudades y pueblos las responsables de adoptar las medidas correspondientes a las etapas de prevención, respuesta y recuperación, necesarias para enfrentar el problema de la inundación.

Esta responsabilidad cobra mayor importancia cuando consideramos que la prioridad de las acciones debe estar dirigida hacia aquellos enclaves en los que la precariedad de las viviendas y de su entorno, acrecienta la vulnerabilidad de la población residente en esas áreas de riesgo. De allí que hemos denominado esta guía como **"criterios orientadores para la acción municipal"**.



Proceso metodológico para un programa local de recuperación de áreas con riesgo de inundación

Las etapas de este proceso de estudio que se proponen son las siguientes:

1. Reconocimiento de la situación actual

- a) áreas, población y actividades afectadas;
- b) causalidad y tendencias históricas;
- c) aspectos sociales, físicos y normativos.

2. Diagnóstico Expeditivo y Evaluación Operativa

- a) delimitación de zonas de riesgo reconocidas.
- b) grados de criticidad por zonas: su tratamiento y prevención.

3. Formulación de hipótesis de cambio

- a) alternativas viables.
- b) requerimientos de implementación: normativa; obras a ejecutar.

4. Ciclo de difusión y consulta comunitaria

- a) se busca lograr consenso sobre lineamientos generales, entre la población afectada, ONG's y autoridades locales.
- b) se realiza en todas las etapas (de 1 a 7) con un proceso de difusión-discusión-recopilación de sugerencias-reelaboración de propuestas-nueva difusión.
- c) se reitera el ciclo cada vez que sea necesario.

5. Elaboración de Propuestas:

- a) estrategias de desarrollo de infraestructura y su adecuación a nivel urbanístico;
- b) actualización de la normativa vigente en materia de ocupación del suelo;
- c) nuevo enfoque: programas de reubicación y rehabilitación.
- d) coordinación de recursos y gestiones de financiamiento;
- e) sistema de información permanente³.

6. Etapa de Implementación

- a) instrumentación legal;
- b) ejecución de Programas;
- c) mantenimiento del sistema de información permanente;
- d) otros (gestiones varias).

7. Evaluación del Programa y realimentación periódica del mismo.

- a) evaluación de éxitos y fallas detectadas.
- b) realimentación periódica del Programa.

³ Si bien el tema del "sistema de información permanente" recién aparece en la etapa de Propuestas, es imprescindible reconocer que se requiere tener actualizado y en funcionamiento un sistema de información que se monitoree permanentemente para supervisar y controlar los posibles cambios que se producen en el ámbito afectado por las inundaciones.

1. Reconocimiento de la situación actual

Implica la puesta al día de la información referida al avance de la inundación: altura alcanzada, niveles de alerta y evacuación, áreas cubiertas en zonas urbanas, redes viales y ferroviarias de comunicación; población afectada en la localidad y alrededores inmediatos.

A efectos de poder evaluar la magnitud del fenómeno y el grado de vulnerabilidad del área urbana, se requiere contar con un mínimo relevamiento de las características físicas de la localidad y de la distribución de su población.

Complementariamente, el conocimiento del marco legal del que dispone el municipio para reglamentar la subdivisión y la ocupación del suelo, permite vislumbrar hasta qué punto es necesario actualizar esa normativa vigente para poder prevenir mayores daños a la población y a sus bienes materiales.

2. Diagnóstico Expeditivo y Evaluación Operativa

En esta fase se trata de sintetizar el estado de situación definiendo las condiciones más críticas a fin de delimitar las zonas de riesgo que surgen de las sucesivas inundaciones producidas en los últimos períodos.

La base para ello es el mapa en el cual se visualizan las márgenes del valle aluvial con el cauce de los ríos, y en ambas márgenes las máximas cotas alcanzadas por las crecidas según los ciclos estimados en forma anual, bianual, quinquenal, decenal, etc. y las crecidas extraordinarias que se producen cada 50 ó 100 años. El fundamento de esto es **“que la línea de ribera es físicamente conocida y determinada por un hecho natural”**.

La población y/o los usos localizados en el momento actual del relevamiento, serán motivo de una evaluación más exhaustiva tendiente a la elaboración de programas de relocalización en zonas sin riesgo, a corto o mediano plazo según su nivel de complejidad y grado de riesgo sanitario o de seguridad.

3. Formulación de Hipótesis de Cambio

En los puntos anteriores ya se han esbozado



algunos criterios recomendables a partir de las situaciones detectadas.

Como alternativas viables conviene diferenciar entre las acciones a corto plazo que surgen como respuesta inmediata a la emergencia, y las gestiones y acciones a mediano plazo tendientes a disminuir el impacto negativo de las inundaciones sobre personas, viviendas y bienes materiales en general.

Por otra parte, en los requerimientos de implementación **se distingue el aspecto normativo** que presta el marco legal orientador de las realizaciones concretas de ocupación del suelo a medida que la ciudad o localidad crece y se expande; y se diferencia **de los programas de obras**: redes de infraestructura, obras de defensa y contención, endicamientos, canalizaciones, apertura y reconstrucciones viales, etc.

4. Ciclo de Difusión y Consulta

Este punto no se considera como una etapa única sino que es un “ciclo” porque se produce a lo largo de todo el proceso metodológico. Se trata de materializar una comunicación y gestión permanente entre la población y las autoridades responsables de coordinar las acciones necesarias para instrumentar las propuestas que conduzcan a soluciones adecuadas a los problemas (principalmente habitacionales) ocasionados por desastres naturales. La intención es que la sociedad en conjunto se involucre en un compromiso basado en un sentido de pertenencia, con un alto nivel de interés en el proyecto de reconstrucción y prevención, y en su éxito y continuidad.

Se prevé que las autoridades municipales de cada localidad organicen e instrumenten un mecanis-

mo participativo con la integración de las ONGs reconocidas y otros grupos vecinales, así como a grupos empresarios y asociaciones comerciales, industriales y de servicios de la zona, a fin de discutir y consensuar los lineamientos generales previstos para la detección de las áreas críticas, el análisis de la situación derivada de los efectos del desastre natural, y el tratamiento, propuestas y proyectos de las áreas de riesgo.

Como estos ciclos de participación son iterativos, se sugiere que se realicen en las etapas más significativas del proceso metodológico aconsejado en este trabajo, a fin de que la participación comunitaria sea realmente efectiva y comprometa el accionar del Estado y los particulares, orientado hacia el mismo objetivo de mejorar la calidad de vida de la población.

A tal efecto deberá suministrarse con la necesaria antelación, la información suficiente para comprender no sólo el alcance de los problemas planteados sino también las medidas propuestas para mitigar los efectos negativos de las inundaciones, así como los medios disponibles y los tiempos estimados para concretar dichas acciones.

5. Elaboración de Propuestas

Esta etapa está condicionada a las características y situaciones propias de cada localidad, que se manifiestan en el diagnóstico efectuado para cada una de ellas. Como el objetivo es elaborar **criterios orientadores para la acción**, es evidente que la base de estas propuestas es una línea unificadora de esas acciones que se apoyan en conceptos de razonabilidad, seguridad y eficiencia en la utilización de los recursos disponibles.



(...) cualquier propuesta de mejora del hábitat en estas zonas deberá considerar alternativas de localización en tierras más seguras pero no demasiado alejadas o con buena accesibilidad, para mantener la vinculación de esa población con las áreas de trabajo habitual (...)

Estas propuestas relativas a las áreas de riesgo, presentan algunas líneas estructurantes del espacio habitable y de su futuro desarrollo, como las siguientes:

- a) La ampliación de las redes de infraestructura y servicios urbanos elementales: provisión de agua potable, desagües cloacales y pluviales, gas natural, etc., tienen sus propios requerimientos técnicos pero, además, pueden y deben, tomarse en cuenta cuando se proyecta su extensión, las direccionales más aptas y convenientes, que no impliquen la ocupación de tierras bajas o con pendientes excesivas, que acarrearían costos adicionales de bombeo, etc.
- b) Actualización de la normativa vigente sobre ocupación del suelo.

Dada la gravedad de las consecuencias del impacto de las inundaciones, es imperioso adoptar **criterios físicos objetivos** para definir nuevos límites y dimensiones en los parcelamientos que se autoricen como parte de las normas de subdivisión del suelo urbano. Por otra parte, la actualización de las normas sobre ocupación del suelo deberá abarcar tanto los factores de ocupación como los usos del suelo.

En ambos casos deberán considerarse los grados de criticidad que presenta la tierra urbana -la ya amanzanada y subdividida como las fracciones posibles de incorporar al ejido urbano- para establecer diferentes densidades de edificación acordes con los niveles de vulnerabilidad de las tierras.



c) Nuevo enfoque: programas de rehabilitación y reubicación.

Si bien ambos programas se diseñan y ejecutan en forma independiente dadas sus características propias, es importante poder plantear un enfoque conjunto al momento de su concepción ya que de alguna manera son complementarios.

El **Programa de Rehabilitación** deberá tener en cuenta la definición de sectores urbanos con distinto grado de prioridad según haya sido la afectación sufrida por las construcciones pero, además, las posibilidades reales de recuperación de la zona (mantenimiento de la accesibilidad, completamiento de las redes de infraestructura y servicios y evacuación potencial de las aguas, etc.) para **no reiterar inversiones en rehabilitar viviendas que periódicamente sufrirán la misma devastación.**

El **Programa de Reubicación** presenta otras particularidades referidas no solamente al es-

tado habitacional deficitario sino también en relación a cómo afecta a las familias la pérdida o disminución de las condiciones de trabajo como consecuencia del deterioro de las áreas productivas que constituyen su medio de subsistencia.

Por consiguiente, cualquier propuesta de mejora del hábitat en estas zonas deberá considerar alternativas de localización en tierras más seguras pero no demasiado alejadas o con buena accesibilidad, para mantener la vinculación de esa población con las áreas de trabajo habitual, al menos hasta que el desarrollo económico haya alcanzado un nivel que les permita acceder a otro mercado de trabajo con mejores posibilidades de capacitación y evolución social para ellos mismos y sus descendientes.

De todos modos, la implementación de cualquier operatoria de este Programa se realizará por etapas sucesivas, de acuerdo con las disponibilidades de tierras aptas. Una propuesta aconsejable sería promover la

dotación de infraestructura básica con financiamiento oficial y paralelamente adoptar un programa de vivienda progresiva (ya sea subsidiada o por esfuerzo propio) adaptable a las condiciones específicas de cada grupo familiar.

6. Etapa de Implementación

Esta etapa deberá contener todos aquellos instrumentos legales y operativos indispensables para transformar las propuestas en una realidad concreta dirigida a solucionar los problemas emergentes del impacto, sobre áreas vulnerables, de desastres naturales de origen natural o humano.

Como mencionáramos anteriormente, la implementación requiere de dos líneas concurrentes de acción: la instrumentación legal y la programación de obras. En esta etapa agregamos, además, el mantenimiento del sistema de información permanente (para el alerta de desastres previsibles) y las gestiones varias, que implican sobre todo las

interrelaciones con organismos públicos y privados con los cuales se interactúa.

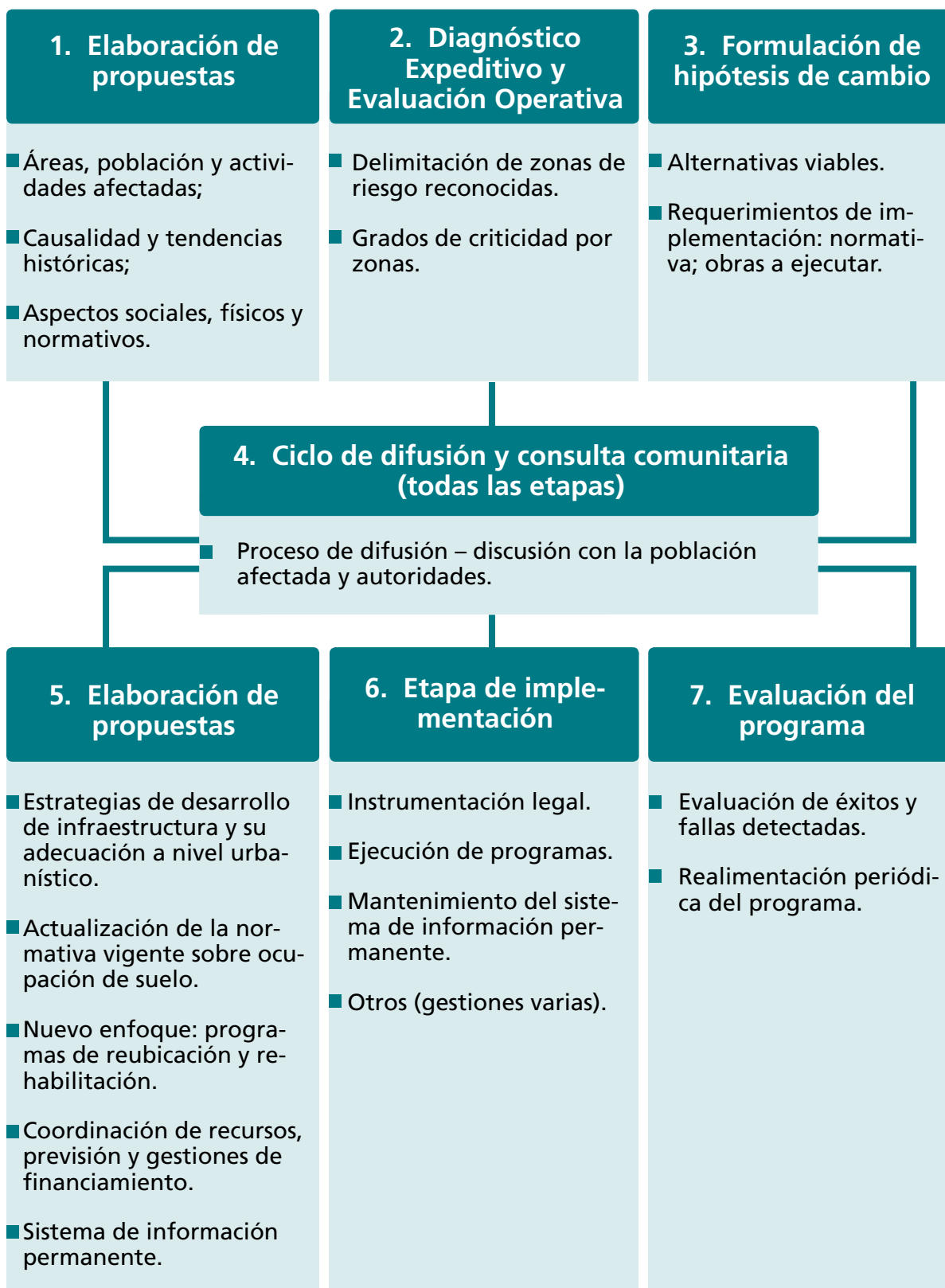
7. Evaluación del Programa

Podemos señalar dos fases que permiten medir de alguna manera el desarrollo de este proceso metodológico, detectando tanto las fallas o problemas de aplicación como los logros alcanzados. Esta primera fase conduce a la siguiente de "realimentación periódica del programa", pues se espera que la definición de esos éxitos y fracasos se utilicen para corregir la metodología, ampliándola y mejorándola.

La evaluación de los éxitos y fallas debiera poner en claro si las medidas preventivas, acciones municipales y privadas (ONGs y otras entidades) han servido para atenuar los impactos negativos de los desastres naturales y mejorar las condiciones del hábitat de la población o si, por el contrario, se verifica alguna falla de operatividad o conflicto adicional que puedan y deban ser corregidos en la revisión periódica del Programa para adecuarlo a los fines perseguidos.



Proceso metodológico para un programa local de recuperación de áreas con riesgo de inundación



Fundación Civilidad

La *Fundación Civilidad* es la continuadora jurídica del Instituto del mismo nombre, creado con el objeto de promover el estudio y la investigación de las cuestiones políticas, administrativas, sociales, económicas, educativas y culturales en los ámbitos territoriales del municipio, la provincia y la región.

Sus objetivos fundacionales prioritarios son la docencia permanente y la investigación aplicada sobre tales cuestiones, como asimismo la prestación de servicios de cooperación y asistencia técnica a los gobiernos municipales, provinciales y organismos interjurisdiccionales o regionales que lo requieran.

La *Fundación Civilidad* desarrolla sus actividades a partir del reconocimiento del municipio como la comunidad natural primaria del orden social y político, y del federalismo como la forma histórica y constitucional de la organización sociopolítica argentina.

En el mismo sentido reconoce y promueve los principios de subsidiariedad y solidaridad y el respeto por los derechos y libertades concretas de las familias y las entidades intermedias en la vida social.

La *Fundación Civilidad* se halla organizada institucionalmente sobre la base de un Consejo de Administración y tres departamentos:

Escuela de Gobierno.

Cooperación y Asistencia Técnica.

Ediciones y Publicaciones.

Escuela de Gobierno

Promueve, organiza y coordina la actividad de capacitación de la Fundación a través de Cursos, Seminarios, Jornadas y Congresos, destinados a funcionarios de los gobiernos municipales, provinciales o nacionales, así como también para dirigentes de entidades intermedias de carácter local, provincial o regional.

En la Escuela se pretende alcanzar la excelencia en materia de formación y capacitación de la dirigencia local. Para ello:

- Se optimizan las posibilidades respecto a la disponibilidad de especialistas de primer nivel para las actividades docentes.
- Se facilita el conocimiento mutuo y el intercambio de experiencias entre representantes de los distintos municipios y provincias participantes.
- Se posibilita el acceso más directo y ágil a los recursos documentales y bibliográficos disponibles.

Asimismo, la Escuela organiza Congresos o Seminarios de alcance nacional o regional. En ellos se exponen las diversas materias que hacen a la problemática del gobierno, la administración y el desarrollo socioeconómico y cultural, con una metodología que permite la más intensa participación de los asistentes y la posibilidad de concluir con propuestas que contribuyan al mejoramiento de la gestión y el desarrollo en municipios y provincias de todo el país.

Además, se realizan convenios institucionales a pedido de los dirigentes políticos y sociales de los municipios, provincias o regiones, para el dictado de los diversos Seminarios en los lu-

gares en donde fueran solicitados. Estos cursos son adaptados a las necesidades de quienes los requieran, tanto en las cuestiones temáticas como en su duración. En ellos se busca mantener el perfil de personalización que caracteriza a nuestra Escuela y se privilegian las experiencias de trabajo en equipo.

Los seminarios que ofrece la *Fundación Civilidad* son:

"Participación ciudadana y sistemas electorales."

Javier Varani.

"Teoría y práctica de la función del Concejal."

Luis Roldán / Javier Varani.

"Técnica legislativa. Cómo hacer una ordenanza."

Luis Roldán / Javier Varani.

"La Carta Orgánica y la Convención Municipal."

Luis Roldán / Javier Varani.

"El municipio en los sistemas de co-participación federal y provincial."

Pablo Garat.

"El ciclo presupuestario municipal."

Orlando Braceli.

"Los mecanismos de inclusión social en el proceso de Desarrollo local."

Ignacio Garda Ortiz.

"La regulación del Desarrollo Local. El caso Regione-Véneto, Italia."

Pablo Checura / Manuel González.

"Áreas con riesgo de inundación"

Elba Rodríguez / Juan F. Gils

"Obras y servicios públicos en el orden local. Métodos de financiación"

Ernesto Camps

Cooperación y Asistencia Técnica

La Fundación promueve el estudio, la investigación aplicada y el desarrollo de proyectos en las áreas Institucional, de Organización Político-Administrativa, Legislación, Planeamiento, Presupuesto y Hacienda, Urbanismo, Medio Ambiente, Sistema de Vivienda, Obras y Servicios Públicos, Salud Pública, Vivienda, Educación, Cultura, Sistemas de Información e Informática.

Respecto a todas estas cuestiones de gobierno y administración presta servicios de cooperación y asistencia técnica a los gobiernos municipales, provinciales y a los organismos regionales que los requieran, mediante la realización de diversos convenios tanto en el ámbito nacional como internacional. En éste último caso, coordina su actividad con instituciones similares existentes en los distintos países.

Las tareas de este Departamento pueden resumirse así:

- Promover un enfoque diferente del Gobierno y su Administración y el Desarrollo Local y Regional en línea con las distintas áreas temáticas.
- Promover y apoyar la ejecución integral de programas de transformación del gobierno y la administración local como experiencia ejemplar.
- Promover una mejor utilización de los recursos tecnológicos en el marco de dichos programas respecto de los municipios en sí mismos y en su relación con la Provincia de la que forman parte al servicio de las relaciones intergubernamentales y la integración de las políticas de gobierno.
- Promover la integración de las instituciones intermedias en estas reformas asegurando los procesos de participación sectorial en el desarrollo local y regional.

Todo ello a partir de los siguientes fundamentos:

- Concepción de la autonomía municipal, el desarrollo local y regional y la gestión de gobierno como elementos necesariamente asociados entre sí y como factor de integración para las relaciones intermunicipales y de los municipios con la Provincia en el marco del Federalismo.
- Fortalecimiento del proceso de toma de decisiones (reforma de la gestión de gobierno), que le asegure consistencia al sistema administrativo de mérito, eficiencia y alta productividad del gasto público (transformación administrativa).
- Apoyo y difusión del reconocimiento actuación del gobierno municipal como promotor del desarrollo local y regional, especialmente como gestor del fortalecimiento de las PyMEs para el sostenimiento del empleo y crecimiento local y regional.
- Desarrollo de nuevas soluciones que atiendan las necesidades del sector público local, con pleno aprovechamiento de la tecnología existente. Realización de relevamientos de municipios y Provincias que podrían constituir el ámbito adecuado para el desarrollo de experiencias "piloto" ejemplares.

Ediciones y Publicaciones

A través de este departamento, se editan y distribuyen diversos textos y publicaciones de carácter especializado.

En particular se han concretado treinta ediciones de la revista "Civildad", publicación institucional de la Fundación, que se distribuye gratuitamente en la República Argentina y otros países del mundo.

La Fundación cuenta con un sitio web (www.fundacioncivildad.org.ar) donde se brinda toda la información referida a la institución, así como todas las actividades que se desarrollan y una constante actualización de material bibliográfico, de consulta de las diversas áreas temáticas por parte del cuerpo de docentes y miembros de los departamentos internos.

Asimismo, se han editado hasta la fecha los siguientes títulos:

- Vigliocco, Miguel Ángel, Urbanización y Planeamiento, Buenos Aires, Ediciones de la Fundación Civildad, 1988.
- Rodríguez, Elba L., Equipamiento Comunitario,

estándares para áreas urbanas, Buenos Aires, Ediciones de la Fundación Civildad, 1990.

- Vigliocco, Miguel Ángel y Meda, Raúl Horacio, Estructura Urbana y Uso del Suelo, Buenos Aires, Ediciones de la Fundación Civildad, 1991.
- Garda Ortiz, Ignacio, Gobernar para las Familias, Buenos Aires, Ediciones de la Fundación Civildad, 2002.
- Garda Ortiz, Ignacio, Economía para Gobernantes, Buenos Aires, Ediciones de la Fundación Civildad, 2009.



Fundación Civildad

TU EMPRESA Y TUS EMPLEADOS
PUEDEN TENER BENEFICIOS DE OTRA

GALAXIA

PLAN SUELDO



0810-999-7010
www.hipotecario.com.ar

 BANCO
Hipotecario



Fundación Civildad

Fundación para la promoción de la vida municipal,
provincial y regional.

Sede: Beruti 2480 1° Piso (C1117AAD), C.A.B.A., República Argentina • Teléfono (011) 5291-9968

www.fundacioncivildad.org.ar