

20 años de autonomías municipales en Argentina. Un análisis de los factores que han incidido en su desigual e incompleto desarrollo

20 years of municipal autonomy in Argentina. An analysis of the factors that have influenced its development uneven and incomplete

Bernal, Roberto Marcelo.

Universidades Nacional de Córdoba y Universidad Empresarial. E-mail: bernalmarcelo@hotmail.com

Recibido: 2/06/13/ Aceptado:23/07/13

Resumen

El presente artículo forma parte del trabajo de tesis de doctorado del autor en donde se analiza el nivel de desarrollo de las autonomías municipales en Argentina, a partir de su reconocimiento constitucional en el año 1994. El mismo es un estudio de federalismo comparado en instancias subnacionales de gobierno. La metodología empleada es de naturaleza cuanti - cualitativa, canalizada a través de la construcción de un índice para su posterior aplicación en tres provincias del país y su triangulación con numerosas entrevistas a informantes claves. Los resultados obtenidos ayudaron a identificar los factores que inciden de manera más significativa en un desarrollo desigual e incompleto de las autonomías municipales en las diferentes provincias del país.

Palabras Claves: Federalismo. Estudios federales comparados. Autonomía municipal. Relaciones Intergubernamentales. Capacidades institucionales.

Abstract

This article is part of the doctoral thesis of the author where the level of development of municipal autonomy in Argentina is analyzed from its constitutional recognition in 1994. It is a comparative study of federalism in sub-

national government. The methodology is quantitative nature - qualitative, channeled through the construction of an index for subsequent application in three provinces and triangulation with numerous interviews with key informants. The results helped to identify the factors that most significantly impact on uneven and incomplete development of municipal autonomy in the different provinces.

Keywords: Federalism. Federal studies compared. Municipal autonomy. Intergovernmental Relations. Institutional capabilities.

1. Presentación del tema de investigación.

La presente investigación forma parte del trabajo de tesis doctoral del autor, inscripta en el Programa de Doctorado en Derecho de la Universidad Nacional de Cuyo bajo el título *“El desarrollo de las autonomías municipales en Argentina. Un análisis de caso de las provincias de Córdoba, Mendoza y Salta”*.

En la misma se pretende aportar respuestas posibles al interrogante acerca de las principales características y causas de un desigual y heterogéneo reconocimiento y desarrollo de las autonomías municipales en las diferentes provincias argentinas. Para ello se ha construido un índice complejo y extenso que es, a su vez, triangulado metodológicamente con numerosas entrevistas a informantes claves; intendentes, legisladores, funcionarios y académicos.

La investigación se apoya en dos pilares o principales fortalezas:

a) Parte de la existencia, al presente, de un importante vacío teórico en el análisis del estado del desarrollo autonómico municipal con posterioridad a la reforma a la Constitución Argentina realizada en el año 1994, ya que los estudios existentes sobre federalismo han priorizado el análisis del vínculo Nación - Provincias; y

b) La originalidad de la estrategia metodológica es un aporte valioso para los análisis jurídicos, y particularmente para el campo del derecho público. No abundan en Argentina estudios comparados de estas carac-

terísticas, siendo el mismo un espacio de investigación de creciente y fundamental importancia en las agendas de las principales universidades y centros de estudios del planeta.

2. Marco conceptual y antecedentes significativos

Saskia Sassen (2006: 102) señala que las transformaciones en el Estado - Nación representan un factor fundacional de la era global que hoy atravesamos. Desde la perspectiva del territorio, la autoridad y los derechos, esta transformación adopta la forma de un reensamblaje de determinados elementos en nuevas configuraciones desnacionalizadas que pueden operar a nivel subnacional, nacional o global. La instancia de desensamblaje, aunque parcial, desnaturaliza aquello que se ha naturalizado, muchas veces de manera inconsciente, es decir, la constitución nacional del territorio, la autoridad y los derechos, y la concepción de que lo global representa la ruina de estos elementos.

Los reclamos autonómicos también forman parte de este proceso global de cambios en la organización del sector público y en cómo el mismo se relaciona de manera más viva y eficaz con el resto de los actores sociales significativos, de la mano de las profundas transformaciones que promueve dicha dialéctica global - local.

Frente a ello, aparece como natural el proceso de reclamos tendientes a una ampliación de las funciones tradicionales de los gobiernos locales, ahora como actores de su propio desarrollo y con estrategias tendientes a proyectarse externamente y generar ventajas competitivas territoriales. (Castillo Blanco, 2001: 16)

Como bien señala Jordi Borja, (2002: 187) la ciudad es un lugar privilegiado para la innovación democrática. La crisis del Estado - Nación, el agotamiento o la insuficiencia de la democracia representativa articulada únicamente por elecciones y partidos, y la falta de mecanismos que establezcan lazos entre lo local y lo global, significan hoy un reto de carácter mundial que tienen ante sí las ciudades y los gobiernos locales.

Para responder a este reto es necesario reconstruir la ciudad como actor complejo, simbiosis de agentes públicos y privados, con capacidad para actuar en la escena internacional y de organizar la sociedad sobre la base del principio político legitimador de la proximidad.

En igual sentido, Hernández (2011: 254) afirma que, como una paradoja notable de la historia, aunque a principios del siglo XXI hablemos de Estados, de bloques continentales, de tecnoestructuras que uniforman y gobiernan el mundo, de proyectos políticos de tal magnitud, de la influencia innegables de los medios de comunicación masivos y de otros fenómenos correlativos, también ésta es la era de los “particularismos”, de los “regionalismos” y de los “localismos”. Es que el hombre se resiste a perder su identidad, y acorde con su naturaleza aspira a un alto destino trascendente, que sólo se logra con la vigencia de la libertad y la participación responsable en los problemas políticos, sociales y culturales.

El nuevo capítulo federal de la reforma efectuada a la Constitución Argentina en el año 1994 ha intentado interpretar los procesos de cambio territorial en marcha y actualizar nuestras instancias de gobierno de proximidad orientadas a los desafíos del mundo complejo y contradictorio en que nos toca vivir. Dentro de las importantes reformas sobre aspectos centrales del federalismo, que a continuación reseñaremos someramente, se destacan cuatro ejes temáticos de significación y relevancia. El primero de ellos está dado por el nacimiento de un federalismo más vigoroso, con la profundización de las autonomías provinciales, el reconocimiento constitucional de las autonomías municipales y el nuevo status jurídico otorgado a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A ello deben sumarse la posibilidad de las provincias de crear regiones, junto con la de la integración regional supraestatal. El segundo eje se centra en un sistema de distribución de competencias mucho más complejo entre los diferentes niveles u órdenes de gobierno de nuestro Estado federal. Un tercer nivel de análisis se vincula con la nueva distribución de competencias tributarias y financieras entre la Nación y las provincias, a partir de la prescripción constitucional de sancionar una ley convenio de coparticipación y otras disposiciones vinculadas. Finalmente, el

cuarto aspecto está relacionado una renovada arquitectura del poder, apuntalada con el fortalecimiento y una mayor pluralidad de la representación de las provincias en el Senado de la Nación y la imposición al Congreso de ordenar su actividad legislativa orientada al cumplimiento de fines vinculados con el desarrollo armónico y equilibrado del territorio.

El diseño federal emergente implica, por una parte, una complejización profunda de las dimensiones política e institucional del gobierno. El nuestro se vuelve uno de los federalismos más desarrollados y modernos en cuanto a la distribución vertical del poder y al reconocimiento de las capacidades autonómicas territoriales. Junto con ello, deviene también un modelo en donde emergen formas de relaciones intergubernamentales que nos llevan decididamente hacia un gobierno multinivel sofisticado y complejo.

Esta reingeniería de distribución de las competencias, de la mano de los nuevos institutos y marcos normativos, representa un avance con respecto al diseño anterior. Hemos obtenido una actualización necesaria de la Constitución Nacional ajustada a un escenario de cambios en el territorio y el gobierno que se viene generando a escala global. Dichos cambios reconocen nuevas dimensiones estatales subnacionales como espacios idóneos y naturales para el desempeño de funciones otrora propias del gobierno central.

El nuevo Art. 123 acaba con una vieja controversia doctrinaria y jurisprudencial, receptando de manera definitiva la autonomía municipal y reconociendo la misma en sus dimensiones política, institucional, administrativa, económica y financiera, reflejando la mayor amplitud posible sobre la materia.

Lo cierto es que a partir de 1994, veinte de las veintitrés provincias argentinas ya incorporan en sus constituciones la autonomía municipal, con variaciones acerca de sus alcances, modalidades de implementación y de articulación de competencias entre provincia y municipios.² En consecuencia de ello, ya existen en el país más de 110 cartas orgáni-

cas municipales (constituciones de naturaleza local) vigentes y muchas otras en camino de ser sancionadas.

Sin embargo, todavía resta un largo camino por ser recorrido.

Quienes contribuyeron a la modificación del viejo sistema pensaron que el reconocimiento de tan importantes facultades a los gobiernos locales debió haber permitido un verdadero fortalecimiento de las capacidades y un empoderamiento de esta dimensión del Estado, acompañando los procesos de descentralización puestos en marcha por el gobierno federal de manera contemporánea a dicha reforma.

Las posibilidades de gestión de los gobiernos de proximidad crecieron de manera exponencial frente a una definición constitucional que los habilita a ejercer su propio poder constituyente originario, a dictar normas y generar sus propias reglas de juego político - electoral, a ejercer potestades tributarias y recaudatorias y coordinar con las provincias el reparto de los tributos coparticipables, a explorar nuevos mecanismos de gestión administrativa, entre otras.

Sin embargo, y luego de un momento inicial de auge y florecimiento del asociativismo local, de la llegada de las cartas orgánicas municipales, de la creación de las primeras redes de ciudades en el país, de la implementación de políticas públicas locales crecientemente complejas como los pioneros planes estratégicos, de la proyección internacional de los gobiernos locales de la mano de la cooperación descentralizada, etc; hoy, el proceso aparenta encontrarse demorado y, en algunos casos existen francos retrocesos.

No todas las constituciones provinciales³ fueron reformadas con posterioridad a la reforma y, en general, aunque reconocieron la autonomía municipal, los gobiernos de provincias tendieron a hacer diferentes interpretaciones de este precepto constitucional. Algunas de ellas, otorgaron un grado importante de autonomía efectiva a los municipios, junto con los recursos necesarios para poder llevar a cabo sus responsabilidades. Sin embargo, no fue así en la mayor parte de los casos, mante-

niéndose por lo tanto la situación previa de infradesarrollo municipal. Como puede imaginarse, ello conlleva la inexistencia de un orden común básico del régimen municipal entre las distintas provincias, debido a que las responsabilidades de los municipios son definidas de manera autónoma por las constituciones provinciales (Jordana, 2002: 78). Ese desigual y heterogéneo desarrollo de las autonomías municipales en nuestro país nos ha motivado a indagar en este trabajo de investigación acerca de la naturaleza y de las principales causas explicativas de dicho fenómeno.

3. Breve descripción de la estrategia metodológica adoptada.

Los estudios sobre federalismo comparado son escasos y cobran reconocimiento científico recién en la década de los noventa, aunque su evolución histórica se inicie en décadas anteriores. La mayoría de ellos han elegido la comparación entre modelos de federaciones y sus respectivas trayectorias, mientras que algunos pocos se han aventurado a comparar entidades subnacionales que conviven dentro de un diseño federal. En Argentina, gran parte de los autores se han asomado al estudio comparado de la relación gobierno federal - gobiernos de provincias, mientras que nuestro enfoque se centrará en el último nivel de gobierno del federalismo argentino: los gobiernos locales.

La estrategia metodológica desarrollada es de naturaleza cuantitativa - cualitativa. Como se ha planteado, abordamos el tema a través de una técnica actual como es la construcción de un índice, desagregado en componentes e indicadores. La creación de un índice de estas características nos permitió comparar e interrelacionar los cinco aspectos de la autonomía municipal reconocidos por el Art. 123 de la Constitución Nacional (política, institucional, administrativa, económica y financiera). Para lograr una debida contrastación del dato duro obtenido de las mediciones del índice, sus resultados han sido triangulados con las opiniones de informantes claves entrevistados en el curso de la investigación.

Tomamos como punto de partida una definición propia de la autono-

mía municipal plena (el máximo grado posible) a medir, construida en base a las opiniones de los principales aportes científicos y doctrinarios de nuestro país. Afirmamos que: *una autonomía municipal plena exige de un municipio: a) que conforme a los marcos legales existentes a nivel provincial, dicte una carta orgánica municipal que determine sus instituciones del poder local y un catálogo de derechos vinculados con la proximidad, (dimensión institucional) b) que elija a sus autoridades de manera democrática y transparente, y que promueva la participación de la ciudadanía y de las organizaciones sociales en sus instituciones, (dimensión política) c) que goce de un poder tributario local efectivo y de un sistema equilibrado de coparticipación de los ingresos con el gobierno provincial, (dimensión financiera) d) que cuente con políticas locales de incentivo al desarrollo económico y productivo, (dimensión económica) y e) que cuente con capacidades institucionales suficientes para un buen gobierno (dimensión administrativa).*

El índice, sus componentes e indicadores han medido el grado de proximidad / distancia entre esta definición de autonomía municipal plena y el estado actual de la situación en las provincias analizadas, para permitir luego un análisis comparativo de cual de las cinco dimensiones cuentan con un mayor nivel o grado de desarrollo, y a la vez para extender dicha comparación a los diferentes distritos investigados. Los 5 (cinco) componentes de la definición autónoma han sido desagregados en 47 (cuarenta y siete indicadores) debidamente formulados y justificados. Dichos indicadores nos han permitido, en el trabajo de campo, mensurar el grado de cercanía / distancia presente entre una autonomía ideal previamente definida y la autonomía real existente en cada provincia analizada. ⁴

Con el instrumento se midieron las cinco dimensiones autonómicas arriba reseñadas. Se ha ponderado a cada una de ellas de 0 a 1, con 1 punto como escala máxima de desarrollo de dicha dimensión autonómica, y el agregado de ellas compone una escala de 1 a 5, lo que nos ha permitido medir y comparar con posterioridad el nivel de desarrollo de las autonomías municipales en cada una de las provincias objeto de esta investigación.

Componente 1 (1) + Componente 2 (1) + Componente 3 (1) + Componente 4 (1) + Componente 5 (1) = 5					
A. Institucional	A. Política	A. Financiera	A. Económica	A. Política	Máxima Autonomía

Para la instrumentación del índice, y cuando ello devino necesario, se midieron en cada una de las provincias los diferentes indicadores en las 8 (ocho) ciudades o municipios ⁵ de mayor tamaño poblacional. ⁶

Los datos provenientes de las mediciones efectuadas en base al índice han sido contrastadas, complementadas y actualizadas a través de la realización de 18 (dieciocho) entrevistas semiestructuradas efectuadas a informantes previamente definidos como claves, oriundos de las tres provincias investigadas. Los mismos son académicos o funcionarios públicos que desempeñan altas funciones (Legisladores nacionales y provinciales, Ministros, Intendentes, Secretarios de Estado, etc.).

Nuestra hipótesis de investigación partió del supuesto de que -en las diferentes provincias argentinas- el reconocimiento normativo de la autonomía municipal es una condición necesaria, pero no suficiente, para un desarrollo autonómico elevado, mientras que dicho reconocimiento formal tiende a coexistir con una subutilización de la autonomía política por parte de los gobernantes locales. A su vez, los mecanismos existentes de distribución de recursos financieros a los gobiernos locales también aportan a explicar parcialmente la heterogeneidad y las asimetrías de las autonomías municipales. Sin embargo, otros factores menos estudiados condicionan sustantivamente el tipo y nivel de desarrollo de las autonomías municipales, siendo determinantes el tipo de capacidades institucionales existentes a nivel local, el compromiso de los municipios con el desarrollo económico de su entorno, el diseño de relaciones intergubernamentales existente y los mecanismos de negociación entre el gobierno provincial y los municipios.

Concientes del carácter multidimensional del objeto de investigación, hemos tratado de identificar y de analizar la interacción entre el conjunto de factores que inciden desde arriba hacia abajo en las competencias autonómicas locales (normas, instituciones y recursos financieros), junto con aquellas que impactan desde abajo hacia arriba (capacidades

institucionales y desarrollo económico), o bien en ambas direcciones. (relaciones intergubernamentales y mecanismos de negociación provincia - municipios).

Las unidades de análisis seleccionadas han sido las provincias de Córdoba, Mendoza y Salta. Como toda selección, la misma es arbitraria. Sin embargo, las unidades mencionadas han sido elegidas por ser -a priori- suficientemente explicativas del fenómeno investigado, y porque a través de sus similitudes las conclusiones obtenidas pudieran ser, con las debidas precauciones, trasladables a otras provincias.

Los tres casos seleccionados reflejan la diversidad de estatutos en el reconocimiento de la autonomía municipal en Argentina. Córdoba y Salta han ajustado sus constituciones provinciales a lo dispuesto en el orden nacional en el año 1994. Sin embargo, la primera de ellas ha adoptado un modelo de autonomía plena de sus municipios, mientras que la segunda ha optado por un diseño de características semi plena o autonomía condicionada. Mendoza, por su parte, no ha podido reformar su constitución provincial, cuyo texto data casi sin alteraciones desde el año 1916. Por ello, la provincia cuenta con un sistema de organización municipal de características departamentalizadas, formato que en el presente comparte solamente con la provincia de Buenos Aires.

Las tres unidades de análisis cuentan con comparabilidad con respecto a otras provincias de características semejantes. A su vez, muestran similitudes y diferencias entre sí que las vuelven objeto de interés para un estudio comparado de su desarrollo autonómico municipal.

4. Los resultados de la medición efectuada en las provincias de Córdoba, Mendoza y Salta.

Los datos recolectados en las provincias de Córdoba, Mendoza y Salta durante los meses de enero a junio de 2013 nos permiten validar la mayor parte de las presunciones existentes antes de iniciar el trabajo. La tarea fue exigente debido a la amplitud de las dimensiones, indicadores y categorías o campos a investigar.

La ponderación general del desarrollo autonómico -conforme el índice

elaborado- es para el caso de Córdoba de 3,58, para Mendoza 1,88 y para Salta de 2,19, sobre un máximo de 5 (cinco) puntos posibles. En términos porcentuales, Córdoba alcanza un 72% de desarrollo autonómico (entendiendo como la máxima autonomía posible al 100%), Mendoza un 38% y Salta un 44% (Ver cuadro).

Estas cifras demuestran la existencia de un desarrollo incompleto y, a su vez, fuertemente asimétrico en el desarrollo de las competencias autonómicas municipales en las diferentes provincias medidas. Por corresponder cada una de ellas a una tipología específica dentro del universo de provincias argentinas (las que reconocen la autonomía plena, la semiplena o las que aún no reconocen el instituto) los valores alcanzados presumiblemente reflejen el cuadro de situación del país y puedan ser exportables a otros distritos.

Provincia	Córdoba	Mendoza	Salta
Autonomía Institucional	0,83	0,10	0,72
Autonomía Política	0,62	0,12	0,14
Autonomía Administrativa	0,67	0,50	0,42
Autonomía Económica	0,66	0,72	0,44
Autonomía Financiera	0,80	0,44	0,47
Promedio Provincia.	72 %	38 %	44%
Total Provincia.	3,58 / 5	1,88/ 5	2,19/ 5

Fuente: Elaboración propia.

Los datos también demuestran una fuerte asimetría en el desarrollo de las diferentes dimensiones autonómicas dentro de cada provincia, y de manera comparada entre ellas.

Córdoba es la provincia que presenta a la vez un mayor desarrollo de la autonomía local y un nivel más parejo entre las diferentes dimensiones medidas. Ello se fundamenta principalmente en dos reformas constitucionales relativamente recientes (1987 y 2001), en un fuerte proceso de institucionalización de las cartas orgánicas municipales, en la incorporación temprana de modernas prácticas e institutos de desarrollo local,

como así también en la vitalidad del localismo, de la vida institucional y política de sus principales ciudades y de un fuerte asociativismo intermunicipal. Una legislación y un sistema de distribución de competencias adecuados son los soportes de este mayor desarrollo de la autonomía municipal en la provincia.

El caso mendocino guarda particularidades específicas. La imposibilidad de alcanzar acuerdos que permitan una reforma constitucional largamente pendiente (la Constitución Provincial no es reformada desde el año 1916, salvo enmiendas menores) también ha implicado continuar con un anticuado sistema de departamentalización de la provincia que no reconoce la capacidad de autogobierno a numerosas asentamientos poblacionales, los que dependen de la ciudad cabecera departamental. Junto con ello, un diseño centralizado de políticas por parte del gobierno provincial acumula en el mismo atribuciones y competencias que en otras provincias son naturales y propias de la gestión local. Una consecuencia de ello es la baja performance que la provincia obtiene en la ponderación de las dimensiones institucional y política de la autonomía. Sin embargo, los valores alcanzados en las otras dimensiones autonómicas son medios y altos -particularmente el compromiso con el desarrollo económico local- demostrando la provincia un capital latente muy interesante en materia autonómica, condicionado por formatos normativos obsoletos que son desbordados frecuentemente por acuerdos intergubernamentales horizontales o verticales.

Finalmente, la provincia de Salta obtiene una ponderación alta en la dimensión institucional de la autonomía, valores medios - bajos en las dimensiones económica, financiera y administrativa, y muy bajos en términos de autonomía política. Un reconocimiento normativo de autonomía semiplena o limitada convive con una fuerte autolimitación de los gobiernos locales para explorar sus posibilidades en materia política. También en la provincia se visualizan capacidades institucionales a nivel local muy pobres y fuertemente asimétricas entre la Ciudad de Salta y el resto de las poblaciones más significativas.

Los datos presentados nos llevan a brindar en este documento una serie

de consideraciones preliminares, pero de interés para el abordaje de la problemática. Los mismos han sido posteriormente triangulados con entrevistas semiestructuradas a cerca de 20 (veinte) informantes claves (académicos, expertos y funcionarios gubernamentales). Las conclusiones definitivas se han visto sustantivamente seguramente enriquecidas por dicho proceso, permitiendo confirmar la validez de los datos obtenidos del índice instrumentado, como así también permitiendo la emergencia de otros factores de menor visibilidad pero que impactan en el fenómeno autonómico, tales como el tipo de relaciones intergubernamentales existentes y los mecanismos de negociación predominantes entre intendentes locales y gobernadores provinciales.

5. Los factores identificados que inciden de manera más significativa en el desarrollo autonómico municipal.

Compartidos los resultados generales y más relevantes de la medición efectuada en las provincias de Córdoba, Mendoza y Salta acerca de las modalidades y alcances de las competencias autonómicas de sus gobiernos locales, creemos oportuno resaltar aquellos factores que aparentan explicar de manera más satisfactoria el tipo y nivel de desarrollo de dichas autonomías municipales en nuestro país.

1- Heterogeneidad normativa: uno de los atributos de interés para la selección de nuestras unidades de análisis, es que las mismas representan las diferentes posibilidades normativas actualmente existentes a la hora de delimitar legalmente la autonomía local. Mientras Córdoba opta en su Constitución Provincial por un modelo de autonomía plena, Salta lo hace por uno de autonomía semiplena o limitada, en tanto que en Mendoza -como señalamos- todavía existe un régimen antiguo que no reconoce dicha capacidad estatal a sus departamentos.

Esta dispersión normativa condiciona de manera sustantiva el desarrollo autonómico, y esto se ve reflejado claramente en las mediciones efectuadas. Córdoba obtiene un valor de 0,83/1, Salta un 0,72/1 y Mendoza un exiguo 0,10/1, demostrándose empíricamente que el tipo de recono-

cimiento formal de la autonomía municipal condiciona el ejercicio de las potestades autonómicas, de manera especial en el plano institucional. Los nueve indicadores de esta dimensión analítica de nuestro índice han determinado claramente la relación existente, acercándose a un valor ideal de autonomía institucional la provincia que reconoce plenamente dicha figura (Córdoba), obteniendo una ponderación menor, pero significativa, aquella que ha optado por un modelo limitado de autonomía (Salta), y prácticamente no midiendo en el caso mendocino. Sería de interés profundizar este análisis en otros distritos, debiendo señalarse que de las 23 (veintitrés) provincias del país, 20 (veinte) reconocen la autonomía municipal en sus constituciones. Ahora bien, los tres distritos que aún no lo han hecho (Mendoza, Santa Fe y Buenos Aires) son por sí mismos significativos, al concentrar el cincuenta por ciento de la población total del país. A su vez, solamente tres provincias adoptan un modelo de autonomía restringida (Salta, Neuquén y Chubut), mientras que el resto ha optado por adecuar su régimen local al Art. 123 de la Constitución Nacional.

La dispersión o heterogeneidad normativa es entonces un factor que impacta, de arriba hacia abajo, y de manera directa en el desarrollo autonómico local en nuestro país, siendo deseable un esquema transicional que posibilite una paulatina homogeneización de criterios que se acerquen al diseño normativo propuesto en 1994.

2. Autolimitación de posibilidades políticas: Otro aspecto de interés se vincula con la relación existente entre autonomía institucional y autonomía política. Toda la literatura especializada coincide en afirmar que mayores niveles de reconocimiento legal de la autonomía institucional debieran facilitar avances autonómicos en materia política.

Esta relación se verifica de mejor manera en los casos de Córdoba y Mendoza. En la primera provincia, los valores obtenidos en las dimensiones institucional y política (0,82/1 y 0,62/1 respectivamente) guardan cierta correlación, existiendo un margen de diferencia significativo, pero no exagerado. En Mendoza, los resultados de 0,10/1 y 0,12/1 reflejan de manera casi exacta el vínculo entre ambas dimensiones. Sin

embargo, Salta es un caso que se aparta sustancialmente de la relación establecida. Frente a un 0,72/1 de autonomía institucional, el índice presenta un 0,14/1 de autonomía política.

Se podría afirmar que las asimetrías no se vinculan entonces solamente con la existencia o ausencia de normas adecuadas, sino con un importante margen de desaprovechamiento de algunas de las posibilidades disponibles para un mayor grado de autogobierno. Dicha subutilización es profundamente marcada en Salta, menos nítida en el caso de Córdoba e inexistente en Mendoza, siendo el diseño institucional y el sistema político factores que impactan en dicho fenómeno.

En Salta, un sistema político hegemónico y monocolor consolidado aparenta desalentar o quitar incentivos a los reclamos de recursos y de nuevas competencias por parte de los gobernantes locales. Probablemente, la tramitación de dichos reclamos genere punitivos de mayor o menor visibilidad que se resuelven dentro de la interna política del partido de gobierno. Este cuadro de situación conlleva a un círculo vicioso en donde los municipios no reclaman mayores competencias y, en consecuencia, no están en condiciones de desarrollar capacidades institucionales superadoras a las existentes.

A su vez, el proceso de modernización y de reformas del sector público que ha iniciado el gobierno provincial no ha avanzado en dirección a los municipios, quedando como excepción ya destacada la Ciudad de Salta, cuya importancia en términos de población y peso político permiten mejores términos de diálogo y de negociación con el gobierno provincial. El resto de las localidades analizadas deben todavía recorrer un largo camino en la consolidación de sus capacidades autonómicas, y han naturalizado el hecho de ser destinatarios (y no factores) de la ejecución de programas y políticas con diseño provincial.

En Córdoba, por el contrario, diferentes factores han permitido un desarrollo elevado y homogéneo de la autonomía municipal en sus diferentes dimensiones. Un marco legal complejo y moderno brinda mayores posibilidades para el diálogo y la interacción entre los diferentes niveles

del gobierno, que incluso ha sido institucionalizado normativamente, junto con un sistema político que cuenta con tres fuerzas electoralmente competitivas, donde ha existido alternancia en el gobierno provincial y con partidos de diferente signo político gobernando las ciudades más importantes de la provincia. Los mismos son factores que han permitido a lo largo del tiempo una menor rigidez en los formatos de vinculación multinivel y también la posibilidad de rediscutir de manera periódica los sistemas de transferencias de recursos y las problemáticas más acuciantes para los gobiernos locales.

En Mendoza, por su parte, la ausencia de reconocimiento formal de la autonomía municipal condiciona fuertemente la consolidación de instituciones políticas de carácter genuinamente local. Debe aclararse, no obstante, que las características del sistema político mendocino -estable, con tres fuerzas políticas competitivas y alternancias en el poder por parte de la UCR y el PJ- han permitido que las relaciones intergubernamentales provincia - departamentos sean mayormente de coordinación y no de subordinación, como en el caso salteño.

3. Asimetrías fiscales: La asimetría en los regímenes de coparticipación provincia -municipios que actualmente conviven en nuestro federalismo subnacional son por todos conocidas y han sido suficientemente descritas por numerosos autores. Esta diferenciación se presenta tanto en el reconocimiento normativo (a través de la Constitución Provincial, por ley o a través de convenios específicos), en relación a los alcances de las capacidades tributarias municipales (determinar si los municipios pueden cobrar impuestos, o solamente tasas y contribuciones) y también en el porcentaje de la alícuota de la coparticipación.

Coexisten en nuestro país provincias que destinan como coparticipación municipal porcentajes muy exigüos (Catamarca el 6%, San Luis el 8%, La Rioja, Jujuy y San Juan a través de convenios fijos, etc.) junto con otras que reparten cifras considerablemente superiores. (Tucumán 23%, Córdoba y Tierra del Fuego el 20%), quedando el resto de los distritos representados dentro de las cifras señaladas como un piso y un techo.

De los tres casos analizados, Córdoba transfiere un 20% de los recursos provinciales a sus municipios, Mendoza ha elevado desde el año 2010 esta cifra al 18,8% para la coparticipación de la mayoría de los tributos, mientras que Salta testimonia un porcentaje del 15%, del cual un 3% ha sido -por más de un lustro- reasignado por el gobierno provincial a afectaciones específicas.

En términos de atribución de competencias tributarias, la provincia de Córdoba encabeza la medición, al determinar su Constitución (Art. 186) que *la facultad tributaria de crear y cobrar impuestos, tasas y contribuciones es reconocida a todos los municipios*. En Mendoza, en cambio, las facultades tributarias de los municipios son limitadas, ya que están legalmente imposibilitados del cobro de tributos, por así determinarlo el Art. 199, inciso 6 de la Constitución Provincial y la Ley Orgánica de Municipios, la que delimita a los gobiernos locales *al cobro de cuotas y tasas de servicios que correspondan a los servicios municipales*, mientras que en su Art 113 enumera de manera taxativa aquellos servicios o tasas cuyo cobro corresponde a los Departamentos. Por su parte, la Constitución de la Provincia de Salta reconoce también a sus municipios facultades tributarias amplias (Art. 175) al definir como recursos financieros de los municipios *el cobro de impuestos, tributos y tasas, junto con los fondos provenientes de la coparticipación provincial y otros con afectaciones específicas*.

Los resultados de la medición efectuada manifiestan una relación que puede expresarse de la siguiente manera: a) Córdoba reconoce a sus municipios facultades tributarias amplias y coparticipa una cifra elevada, que asciende 20% de los tributos percibidos a nivel provincial. De dicha combinación se obtiene una ponderación elevada en la medición efectuada con nuestro índice. (0,80/1); b) Salta presenta un elevado reconocimiento de competencias tributarias con un bajo porcentaje de recursos coparticipables, siendo la medición equivalente a 0,47/1; c) Finalmente, Mendoza opera en relación inversa al caso salteño, con bajas atribuciones fiscales de los departamentos que componen la provincia pero con una cifra de coparticipación por encima del promedio nacional (Un estimado del 18 %). El resultado de la medición allí es de 0,44/1.

Con estos datos quedan expuestas las asimetrías en las capacidades autonómicas municipales anticipadas, siendo la combinación más satisfactoria la que acompaña el reconocimiento normativo de facultades tributarias plenas junto con transferencias económicas significativas y suficientes para el autogobierno local.

4. Capacidades institucionales desiguales: El análisis de las capacidades institucionales de los gobiernos locales de las tres provincias analizadas vuelve a demostrar profundas asimetrías. Aquí 14 (catorce) indicadores han medido políticas de complejidad baja, media y alta llevadas adelante cotidianamente por los municipios. Los ítems o categorías a medir son muy amplios abarcando prácticamente el universo de las políticas públicas e instrumentos de gestión que se generalizan a escala local. Los resultados presentan un valor de 0,67/1 para Córdoba, 0,50/1 para Mendoza y de 0,42/1 para el caso de Salta. Las diferencias entre distritos son notorias, existiendo un 25% de distancia entre la provincia con mayores capacidades institucionales medidas (Córdoba) con respecto a la que menos puntúa (Salta).

En los municipios cordobeses determinados servicios públicos aparecen como definitivamente consolidados en la agenda local (transporte, distribución de energía, gas y agua corriente, recolección y tratamiento de residuos, atención primaria de la salud, justicia contravencional, educación preescolar, obras públicas, etc.), junto con múltiples modalidades de prestación de los mismos. Otras políticas se encuentran en proceso de generalización y consolidación, figurando en todas las gestiones locales relevadas. (Vivienda, ambiente, cultura, planificación territorial, deportes, etc.). Finalmente, una tercera generación de políticas -más actuales y de mayor complejidad- se encuentra en una etapa de emergencia, justificación y consolidación, siendo sus resultados menos relevantes que los anteriormente expuestos, que ya se definen como universales (Políticas de transparencia y de acceso a la información pública, mecanismos de participación ciudadana, articulación multinivel, carrera administrativa en la función pública, sistemas de información actualizados, cooperación internacional descentralizada, etc.).

En el caso de Salta, mientras que las políticas públicas de menor complejidad (servicios públicos básicos) se encuentran garantizadas, las competencias en materia de salud y educación permanecen en la esfera provincial. No ha existido en la provincia un proceso de descentralización en dichas áreas que continúe el iniciado por la Nación a las provincias en la década de los noventa del siglo pasado. También se destaca la ausencia de muchas modalidades de prestación de servicios a escala local que en Córdoba y Mendoza están institucionalizados (particularmente las cooperativas de servicios). Las políticas de complejidad media también forman parte de las competencias de los gobiernos locales en Salta, pero existe un enorme vacío en cuanto a la emergencia y consolidación de la antes mencionada tercera generación de políticas de elevada complejidad, con excepción de Salta Capital. Es como si una generación entera de políticas estuviera aún ausente o pendiente de incorporación en la agenda de gobierno local.

Finalmente, Mendoza es un caso intermedio, en donde los diferentes Departamentos concentran el diseño de políticas públicas y la prestación de servicios en el territorio y localidades bajo su jurisdicción. En un esquema de autogobierno limitado aparecen, sin embargo, fuertemente consolidadas las políticas de baja y media complejidad medidas en las otras provincias. Con respecto a educación y salud, Mendoza comparte con Salta el hecho de que sus gobiernos locales no tienen prácticamente competencia en la prestación de servicios educativos; sin embargo, al igual que en Córdoba los departamentos mendocinos prestan servicios sanitarios de baja y mediana complejidad, siendo la alta complejidad garantizada por el gobierno provincial. Una particularidad mendocina es que la regulación y gestión del transporte urbano e interurbano es competencia del gobierno central, prácticamente sin participación local. En relación a las políticas de alta complejidad, aquí Mendoza presenta una peculiaridad. Si bien esta nueva agenda de políticas se encuentra menos desarrollada que en los municipios cordobeses, se percibe una fuerte tendencia en los Departamentos de incorporar las prácticas e instrumentos más actuales de gestión local, en muchos casos avanzando de manera solapada sobre competencias provinciales. Este avance no ha generado mayormente conflictos, sino que priman en ello lógicas

de cooperación y articulación multinivel, demostrando probablemente que la provincia está preparada para transferir a sus municipios competencias que trabas normativas de vieja data aún impiden.

5- Compromiso con el desarrollo económico: Hacemos un análisis diferenciado de las capacidades institucionales del gobierno local para el desarrollo económico de su entorno, ya que defendemos la delimitación de un espacio de las competencias autonómicas locales (autonomía económica) como centrales para el desarrollo satisfactorio de un gobierno local.

En nuestro índice se indagó acerca de la presencia de normas, instituciones gubernamentales locales y vínculos inter jurisdiccionales que faciliten el desarrollo económico a nivel local y regional. La medición de la *autonomía municipal en el capítulo económico* testimonia una ponderación importante en los casos de Mendoza (0,72/1) y Córdoba (0,66/1), y media en el caso Salta (0,44/1).

La conclusión primaria es que en las provincias de Mendoza y de Córdoba existe un compromiso visible y manifiesto de sus gobiernos locales por incorporar en las misiones institucionales del municipio su nuevo rol como actor del desarrollo económico, siendo múltiples e innovadoras las respuestas brindadas en este aspecto de la autonomía (agencias de desarrollo, incubadoras de empresas, parques tecnológicos, políticas sectoriales, apoyo a micro empresarios, economías sociales y familiares, etc.).

Mientras tanto en Salta dichas herramientas están poco consolidadas, o son diseñadas y ejecutadas por el gobierno provincial, en ciertos casos de manera articulada con algunos municipios.

Como afirmación amparada en los estudios comparados de Putnam ⁷ entre el norte y el sur de Italia y de Subirats ⁸ entre las Comunidades Autonómicas Españolas, que indican que existe un nivel de correspondencia entre un elevado desarrollo económico, una sociedad civil participativa, e instituciones políticas regionales sólidas; podría decirse que en la provincia de Córdoba y, en menor medida de Mendoza,

estos vínculos se verifican de manera más significativa. Por el contrario, Salta carece de muchas de estas instancias de diálogo, de articulación de intereses y coordinación de políticas de naturaleza regional. Excepcionalmente dichos vínculos asociativos emergen de manera parcial en su ciudad Capital.

6- Características de las relaciones intergubernamentales (RIGs) predominantes y de los vínculos entre el gobierno provincial y los gobiernos locales: La tipología de RIGs provincia - municipios predominantes son a nuestro juicio también determinantes en el desarrollo autonómico local, siendo muchas veces un factor despejado del análisis del fenómeno por miradas más estáticas que privilegian el análisis de normas, competencias y transferencias de recursos.

En este trabajo de investigación hemos privilegiado una mirada integral y exhaustiva del fenómeno autonómico local que incluye a la vez aspectos estáticos y dinámicos, aquellos que influyen desde arriba hacia abajo, los que impactan desde abajo hacia arriba y también de los que devienen de la interacción entre diferentes niveles de gobierno.

En este último aspecto, las RIGs predominantes en Córdoba, Mendoza y Salta guardan particularidades que han sido ponderadas dentro del índice, pero que también merecen un análisis específico proveniente de las entrevistas efectuadas.

En Salta, en los últimos años se viene llevando adelante un proceso de profundas transformaciones del Estado provincial, inmerso en una etapa de reformas y de modernización administrativa. Con fondos del gobierno nacional y de diferentes organismos multilaterales de crédito se crearon nuevas oficinas y se implementan programas de fortalecimiento de las capacidades institucionales del sector público. Son ejemplos de lo dicho la Escuela de Administración Pública Provincial, el Plan de Calidad de los Servicios Públicos 2013, el Plan Estratégico de Turismo Sustentable (financiado por el BID), el Fondo de Reparación Histórica del Norte de la Provincia (financiado con colocación de deuda en el exterior), el Plan Provincial de Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos (fondos BIRF), entre otras interesantes políticas en marcha.

Ahora bien, una nota característica de este tipo de acciones es que se diseñan, planifican y ejecutan de manera centralizada en las oficinas técnicas del gobierno provincial con una escasa o nula participación de los municipios, los que en algunos casos instrumentan dichas acciones, o simplemente se benefician de las mismas. Esta observación tiene relevancia en el marco del análisis acerca de las características de la descentralización en Salta, el formato de las relaciones intergubernamentales predominantes y el (escaso) desarrollo de las capacidades institucionales de los diferentes gobiernos locales.

En Mendoza, las trabas o impedimentos legales que obstaculizan una adecuada distribución de competencias entre diferentes niveles de gobierno es paulatinamente matizada por solapamientos de políticas y por mecanismos de coordinación y de articulación multinivel que sientan las bases de un federalismo cooperativo potencialmente poderoso en la provincia. Como meros ejemplos podemos citar políticas específicas como la gestión del agua, el tratamiento de los residuos sólidos urbanos, la planificación territorial, los programas de construcción de viviendas en curso, etc. A su vez, los Departamentos mendocinos han atravesado algunos impedimentos formales para consolidar interesantes experiencias de consorcios intermunicipales o de micro regiones productivas.

En dicha provincia, la disputa entre Intendentes fuertes (con posibilidad de ser reelectos indefinidamente) y Gobernadores débiles (sin posibilidad de reelección inmediata) genera un juego político asimétrico en donde la fuerte dependencia del poder central con respecto a los liderazgos distritales permite paliar, en parte, la escasez de competencias reconocidas a nivel local.

Córdoba, finalmente, es una provincia en donde han proliferado interesantes experiencias de RIGs horizontales y verticales, con disímiles resultados. Los casos más interesantes son los de la Unidad de Trabajo Provincia – Municipios ⁹, las Comunidades Regionales ¹⁰, los Entes Intermunicipales, la gestión conjunta de fondos para la descentralización como el FOFINDES, etc.

Quizás la experiencia más significativa de todas sea la de la Unidad de Trabajo Provincia - Municipios y Comunas, que ha permitido generar un interesante espacio de debate, articulación de intereses y construcción de consensos acerca del destino de los recursos financieros coparticipables, como así también de ciertos fondos con asignaciones específicas creados por el Gobierno Provincial. Uno de los logros tangibles de esta Unidad de Trabajo -compuesta por funcionarios provinciales e intendentes de diferentes procedencias políticas- ha sido la construcción de consensos partidarios mínimos para la sanción de las leyes provinciales 8864 (Acuerdo Económico, Financiero y Fiscal entre la Provincia de Córdoba, Municipalidades y Comunas) de agosto del 2000, 9709 (Convenio Marco de Refinanciación y Compensación de Obligaciones Recíprocas entre la Provincia, Municipios y Comunas) de diciembre de 2002, y 9108 (Aprobación de Convenios para la Reunificación Monetaria y Refinanciación entre la Provincia, Nación, Municipios y Comunas) de abril de 2004.

6. Breves consideraciones finales.

En primer lugar, las mediciones ratifican claramente el juicio formulado a priori acerca de que existen desarrollos particulares, incompletos y asimétricos de la autonomía municipal en las diferentes provincias de nuestro país, aspectos que emergen claramente en las tres unidades de análisis investigadas.

También señalamos que las explicaciones hoy existentes son parciales y, en la mayoría de los casos, no comprenden la verdadera magnitud del fenómeno, intentando describir el tipo de autonomía existente en una provincia dada en base a análisis normativos o fiscales, y no entendiendo que en el objeto de investigación impactan multiplicidad de factores, los que interactúan entre sí de manera dinámica y cotidiana.

Los factores identificados que impactan en el fenómeno autonómico municipal han sido: a) la heterogeneidad normativa existente en el reco-

nocimiento de las autonomías municipales en las diferentes provincias argentinas, b) la subutilización normativa de las posibilidades que brinda la autonomía política, c) las asimetrías fiscales existentes en cuanto a las competencias tributarias locales, los sistemas de coparticipación y las transferencias Provincia - municipios, d) el desigual desarrollo de las capacidades institucionales en los municipios de las diferentes provincias investigadas, e) el grado de compromiso del gobierno municipal con el desarrollo económico de su entorno local y regional, f) el diseño y funcionamiento de las relaciones intergubernamentales provincia - municipios predominantes, y g) los mecanismos informales de negociación entre el gobierno provincial y los intendentes en cada provincia.

De la interacción compleja entre estos factores deviene un tipo y nivel de desarrollo autónomo en cada provincia que guarda características únicas y particulares.

En Córdoba existen razones históricas, sociológicas, demográficas, institucionales y políticas que originan un modelo de desarrollo de las autonomías locales sólido y consistente, cercano al propuesto por la reforma constitucional del año 1994 a través del importante Art. 123. El cordobés probablemente sea el caso que mejor se adapta a la definición constitucional, basado en una fuerte tradición de instituciones y vida política genuinamente local.

En Salta, en cambio, la limitación al reconocimiento de una autonomía plena se explica en buena medida por las características de su sistema político y por los liderazgos hegemónicos propuestos por gobernadores fuertes. Allí aparentan emerger tradiciones históricas y una cultura política que conspiran contra una descentralización efectiva de funciones que permitan engrosar y actualizar las competencias autonómicas de sus gobiernos municipales.

Finalmente, el caso mendocino guarda particularidades únicas y propias de un sistema político incapaz de construir consensos para una reforma constitucional demorada desde el año 1916 hasta la fecha. Sumado a ello, existe en la provincia una fuerte cultura de departamentalización

de la política, en desmedro de muchas localidades que se ven imposibilitadas de acceder al autogobierno. Gobernadores débiles e intendentes departamentales fuertes juegan un juego de suma cero permanente en donde se bloquean de manera reiterada reformas sustantivas a las reglas de juego del poder político ya consolidadas.

Esta descripción somera de los casos investigados nos abre un enorme interrogante acerca de la factibilidad de hacer extensivas las conclusiones alcanzadas en cada provincia a otras que guardan diseños o dispositivos institucionales semejantes. Probablemente un emergente de esta investigación es que existan en nuestro país tantos diseños autonómicos con particularidades propias y específicas como provincias en condiciones de materializar el instituto.

Así como en Córdoba es natural la existencia de instituciones municipales sólidas y una activa vida política en cada localidad, incluso las más pequeñas; en Mendoza, es natural que el debate político local tenga características departamentales; y en Salta, es natural que la definición y el diseño de las políticas que se instrumentan a nivel local sean en general definidas previamente por el gobierno provincial. Aquí encontramos cuestiones como las prácticas y tradiciones preexistentes, que exigen estudios sociológicos y de cultura política profundos que enriquezcan el debate.

Por todo ello, creemos que los estudios e investigaciones sobre derecho público y federalismo existentes en nuestro país debieran mirar con mayor atención y cuidado el tema de las autonomías municipales y el tipo de distribución de competencias y de recursos en las diferentes provincias de nuestro diseño federal.

La autonomía municipal es un instrumento formidable para consolidar una democracia participativa de base local, y para la construcción de nuevos derechos, de bienes públicos y de políticas de calidad en base a los vínculos de proximidad; y también para generar reequilibrios territoriales que compensen un federalismo asimétrico y desestructurado como el argentino.

Debemos reflexionar acerca de la complejidad del fenómeno autonómico, inmerso a su vez en la complejidad de las tensiones inter territoriales existentes, las que exceden incluso nuestra geografía. La ciudad es hoy el escenario privilegiado de tensiones y de disputas que ya no pueden ser correctamente tramitadas en otras dimensiones gubernamentales superiores, y esto nos exige encarar un debate profundo entre nuestros diferentes órdenes de gobierno de cara a un rediseño más moderno y homogéneo. La gradualidad y el respeto por las particularidades locales en cada provincia deben ser el marco formal para dicha discusión, sin renunciar a un modelo de autonomía municipal adoptado por la Constitución Nacional en el año 1994, y hacia el cual deberán acercarse de manera paulatina el conjunto de nuestros gobierno provinciales.

En su famosa obra *Las ciudades Invisibles*, Italo Calvino hace referencia a la mítica ciudad de Berenice, paradigma de las ciudades escondidas. Señala Calvino: “De mi discurso habrás sacado la conclusión de que la verdadera Berenice es una sucesión en el tiempo de ciudades diferentes, alternadamente justas e injustas. Pero lo que quería advertirte es otra cosa: que todas las Berenices futuras están ya presentes en este instante, envueltas la una dentro de la otra, comprimidas, apretadas, inextricables...”

7. Referencias Bibliográficas

- Borja, Jordi. (2002) **Ciudadanía y globalización**. Caracas, Venezuela. Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 22.
- Calvino, Italo. (2002) **Las ciudades invisibles**. Madrid, España. Ediciones de la Colección Siruela.
- Castillo Blanco, Federico y otros. (2001) **El Municipalismo en América Latina: Desafíos y Propuestas en la presente década**. Granada, España. Unión Iberoamericana de Municipalistas. N° 16.
- Hernández, Antonio M. (2011) **El régimen municipal en nuestra organización constitucional**. Buenos Aires, Argentina. En Revista Civilidad N° 30. Septiembre de 2011.

- Iturburu, Mónica. (2012) **Los municipios**. En **Manual de la nueva administración pública argentina**. Buenos Aires, Argentina. Editorial Ariel.
- Jordana, Jacint. (2002) **Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Los Casos de Argentina y Bolivia**. Documentos de trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo - BID.
- Lijphart, Arend. (1971) **Comparative politics and the comparative method**. EEUU. The American Political Science Review. Vol. 65.
- Putnam, Robert. (1993) **Para hacer que la democracia funcione. Las tradiciones cívicas en la Italia moderna**. EEUU. Princeton University Press.
- Sassen, Saskia. (2006) **Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales**. EEUU. Princeton University Press..
- Subirats, Joan, Gallego, Raquel, et Al. (2002) **Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública**. Madrid, España. CIS.

8. Notas al final

- ¹ La Constitución Nacional impone a las provincias, desde 1994, el aseguramiento de la autonomía municipal en sus respectivas constituciones pero no las obliga a establecer un único modelo de autonomía. No obstante esta flexibilidad provincial para establecer los parámetros de la autonomía municipal, aquellas no deben ignorarla, pues el Art. 123 constituye una cláusula federal cuyo incumplimiento podría revisar la Corte Suprema. En ese sentido, la Corte ha sostenido que las constituciones provinciales no pueden, bajo la apariencia de reglamentar la autonomía, trasponer los límites de lo racional y lo razonable para la vigencia efectiva de los municipios.
- ² Si bien solamente restan adecuar sus constituciones provinciales a la Constitución Nacional las provincias de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe, las mismas son tres de las cuatro más pobladas, y vive en ellas más del 50% de la población del país.
- ³ La extensión y características de este artículo impiden un desarrollo completo de las características del índice, del formato de construcción de los indica-

dores y de los resultados obtenidos en cada medición efectuada. A modo de descripción general de los ítems medidos con los indicadores diseñados destacamos:

En la *dimensión institucional*, 9 (nueve) indicadores procuran determinar el reconocimiento legal de la autonomía, sus alcances, las posibilidades del municipio de dictar su Carta Orgánica Municipal, cómo se resuelven los conflictos entre provincia y municipios, la cantidad de Cartas Orgánicas Municipales sancionadas y su porcentaje sobre el total de municipios en condiciones de poseer dichas normas, la existencia de mecanismos participativos y el reconocimiento de derechos construidos desde una perspectiva específicamente locales. En la *dimensión política*, 12 (doce) indicadores analizan en cada provincia las capacidades y límites del autogobierno municipal y su efectivo cumplimiento, la capacidad de innovación en este aspecto autonómico, la determinación de la convocatoria y las modalidades de las elecciones locales, la existencia de legislación electoral propia e instituciones y procedimientos electorales de naturaleza local, las características de los institutos de democracia semi directa existentes, los mecanismos de participación y deliberación reconocidos legalmente, los dispositivos que permiten la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los debates locales y la existencia de sistemas de control de naturaleza también local. En la *dimensión administrativa*, 14 (catorce) indicadores miden las capacidades institucionales existentes en los gobiernos locales de las provincias analizadas, desagregados en políticas de bajo, mediano y alto nivel de complejidad. En el primer escalón se intenta analizar a nivel local la presencia del municipio como prestador de servicios básicos (alumbrado, barrido, recolección de residuos, cuidado del espacio público, etc.), de servicios educativos y sanitarios (de diferentes niveles y complejidad), la participación del municipio en la regulación y/o gestión del transporte urbano, y las diferentes modalidades de prestación de servicios existentes. En relación a la complejidad media, se buscan identificar capacidades institucionales del municipio para ejecutar políticas vinculadas con el control y la planificación ambiental, en materia de cultura, vivienda, seguridad ciudadana, uso del suelo y planificación estratégica. Las políticas de complejidad alta que se intentan identificar se vinculan con temas como modernización del gobierno local, democracia participativa, transparencia y acceso a la información pública, cooperación internacional descentralizada, calidad

institucional y relaciones intergubernamentales multinivel. En la *dimensión económica*, 3 (tres) indicadores intentan determinar la existencia de normas, políticas, áreas de gestión y recursos humanos capacitados orientados a la gestión del desarrollo económico local; como así también la presencia de mecanismos verticales de relaciones intergubernamentales Provincia - municipios o Nación - municipios vinculados con una agenda orientada al desarrollo económico de la localidad o la región. Finalmente, en la *dimensión financiera*, 9 (nueve) indicadores analizan las capacidades tributarias locales existentes en cada unidad de análisis, el sistema de coparticipación de impuestos vigente junto con los mecanismos y porcentajes de coparticipación primaria y secundaria, las capacidades institucionales existentes para la gestión presupuestaria y recaudadora, los sistemas de control del gasto público municipal, el gasto municipal por habitante, el nivel de correspondencia fiscal de los diferentes municipios y los mecanismos de transferencia de fondos existentes entre la Nación y los municipios de la provincia analizada.

- ⁴ En las tres provincias los ocho municipios más poblados alcanzan al 55% del total de la población, llegando en el caso de Mendoza al 80%. Por ello, dicha cantidad de unidades de análisis se consideran representativas.
- ⁵ Los datos poblacionales de las provincias de Salta fueron tomados del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), en base al Censo 2001, ya que los datos del Censo 2010 no están aún disponibles desagregados por ciudades y municipios. La provincia de Mendoza ya cuenta con los datos del Censo 2010, por su organización en departamentos. En el caso de la Provincia de Córdoba, se utilizan los datos del Censo Provincial del año 2008, ya que son los últimos disponibles. En el caso de la Provincia de Córdoba, las ciudades seleccionadas son: Córdoba, Río Cuarto, Villa María, San Francisco, Carlos Paz, Río Tercero, Alta Gracia y Bell Ville. En la Provincia de Mendoza, por su particular división política, el análisis se llevará a cabo en los Departamentos de Capital, San Rafael, Guaymallén, Godoy Cruz, Las Heras, Luján de Cuyo, Maipú y San Martín. En la Provincia de Salta, las ciudades seleccionadas son: Salta, Orán, Tartagal, Guemes, Metán, Rosario de la Frontera, Embarcación y Pichanal.

- ⁶Putnam, Robert. (1993) "Para hacer que la democracia funcione. Las tradiciones cívicas en la Italia moderna". Princeton University Press. EEUU.
- ⁷ Subirats, Joan, et Al. (2002) "Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública". CIS. Madrid, España.
- ⁸ La Unidad de Trabajo Provincia - Municipios y Comunas, creada por Resolución Conjunta N° 132/99 fue concebida como un espacio de concertación de políticas públicas, según queda claramente explicitado en los fundamentos formulados en la mencionada resolución: a) La necesidad de desarrollar mecanismos para eficientizar la gestión en todos los niveles gubernamentales de la Provincia; b) La necesidad de contar con un marco centralizado y específico para el estudio, evaluación y tratamiento de aspectos institucionales y financieros de las Municipalidades y Comunas; c) La necesidad de contar con un espacio a partir del cual surjan propuestas para la toma de decisiones en la definición de políticas provinciales con incidencia en las administraciones locales; y d) La necesidad de establecer derechos y obligaciones entre las partes, a partir de los cuales se propenda a la cooperación, coordinación y entendimiento entre gobiernos locales y la Provincia.
- ⁹ La ley 9206 aporta un enfoque original a la gestión política del territorio provincial. Este instrumento no desconoce ni altera la actual configuración territorial departamentalizada de la provincia, sino que promueve la descentralización de competencias a partir de los departamentos históricamente preexistentes. La figura emergente se denomina Comunidad Regional y tiene el carácter de persona jurídica de derecho público. La participación de ciudades, municipios y comunas en las comunidades regionales es voluntaria y la decisión recae en los Departamentos Legislativos a nivel local.