

Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina

Pablo Costamagna



Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social (ILPES)

Área de Gestión del Desarrollo Local y
Regional

Santiago de Chile, octubre de 2007



desarrollo territorial

Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina

Pablo Costamagna



Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social (ILPES)

Área de Gestión del Desarrollo Local y
Regional

Santiago de Chile, octubre de 2007



Este documento fue preparado Pablo Costamagna en el marco de las actividades del programa “Modernización del Estado, desarrollo productivo y uso sostenible de los recursos naturales” (GER/04/002), ejecutado por CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). El autor agradece la colaboración y asistencia de la Lic. Carolina Sessa en la elaboración de este documento.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1994-7364 SSN versión electrónica 1994-7372

ISBN: 978-92-1-323051-0

LC/L.2702-P

LC/IP.L.281

N° de venta: S.07.II.G.51

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2007. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Presentación	5
Introducción	9
Metodología	9
I. La presencia del discurso del desarrollo económico territorial en Argentina. Temas y evolución	11
1. El discurso público de los organismos nacionales.....	12
2. Varios contenidos, varios conceptos.....	14
3. La evolución en la aplicación del concepto.....	15
4. El fomento productivo	16
II. Del discurso a la política pública. El “universo” de las políticas de DET.	19
1. Universo y diferentes beneficiarios al cual se dirigen las políticas. Aspectos o dimensiones estratégicas al DET quedan incluidos o excluidos.....	20
2. Los espacios territoriales y la construcción de la institucionalidad local.....	21
III. Un análisis en dos provincias Argentinas	25
1. El análisis de la provincia de Buenos Aires.....	26
2. Diversos escenarios municipales en la prestación de servicios de uso generalizado. Provincia de Buenos Aires. .	28
3. La provincia de Santa Fe	29
IV. Autonomía institucional, fiscal y financiera de los Municipios en la relación nación–provincias–municipios	33
1. Transferencia de recursos de coparticipación a los municipios.....	43
2. El financiamiento de los municipios y la autonomía.....	47
3. El gasto de los municipios	48

V. Competencias de los municipios para la gestión del desarrollo económico territorial	49
1. La asignación de competencias	51
2. El federalismo argentino como sistema.....	51
3. El régimen municipal argentino	52
VI. Conclusiones	55
Bibliografía	59
Anexo	61
Tabla 1. Evolución del índice de dependencia financiera municipal (período 1993–2000).....	64
Tabla 2. Evolución del índice de autonomía financiera municipal (período 1993–2000).....	64
Tabla 3. Evolución del índice de solvencia financiera municipal (período 1993–2000)	65
Tabla 4. Evolución del índice de autosuficiencia municipal (período 1993–2000)	65
Serie Desarrollo territorial : números publicados	67
Índice de cuadros	
Cuadro 1 Instituciones del gobierno nacional con programas de desarrollo económico territorial.....	21
Cuadro 2 Gobiernos locales por tipo de municipio y otras formas administrativas, según provincia, junio 2004	35
Cuadro 3 Municipios más poblados de Argentina (*)	36
Cuadro 4 Datos poblacionales por provincia. Producto bruto geográfico por provincia.....	40
Cuadro 4.1 Tamaño de la empresa según cantidad de empleados. Todo el país.....	41
Cuadro 4.2 Tamaño de la empresa según clasificación de tipo de empresa por cantidad de empleados, año 2001	42
Cuadro 5 Distribución primaria de la coparticipación a municipios.....	46
Cuadro 6 Gasto público de los gobiernos municipales por finalidad y función	49
Cuadro 7 Potestades de los niveles de gobierno en Argentina	50
Índice de gráficos	
Gráfico 1 Evolución de la proporción de los recursos y gastos públicos por jurisdicción	38
Gráfico 2 Estructura de gastos públicos por jurisdicción. Año 2002	39
Gráfico 3 Estructura de recursos públicos por jurisdicción. Año 2002.....	39
Gráfico 4 Estructura porcentual del empleo público por jurisdicción. Año 1999	43
Gráfico 5 Distribución de la masa coparticipable a municipios. Total del país	44
Gráfico 6 Índice de autonomía financiera (recursos propios municipales / total de recursos del municipio), año 2000.....	48
Gráfico 7 Estructura porcentual del gasto público social por municipalidad. Año 2003 (*)	50
Gráfico 8 Composición del gasto público municipal – año 2000. En %	51

Presentación

Este estudio hace parte de una investigación comparativa realizada por el ILPES en el marco del Convenio con la GTZ sobre “Modernización del Estado, Desarrollo Productivo y Uso Sostenible de Recursos Naturales-componente de Gestión Económica Territorial” que tuvo lugar entre 2004 y 2007. Después de elaborada una pauta general de investigación, consultores nacionales de 10 países de la región realizaron los estudios nacionales sobre “Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial (DET)”. Se escogió un grupo de países representativo de las diferentes regiones del continente, de sus diversas condiciones y características, mencionados de Norte a Sur: México, Honduras, El Salvador, Colombia, Ecuador, Perú, Brasil, Bolivia, Argentina y Chile.

Desde finales de los años 1980 las preocupaciones por el desarrollo regional y urbano dieron un giro importante pues los gobiernos y actores económicos y sociales nacionales dejaron de ser los protagonistas exclusivos e ingresaron a la escena los gobiernos y actores locales, territoriales y globales. Este giro fue concomitante con procesos de apertura económica, reforma del estado, consolidación democrática y descentralización en buena parte de los países latinoamericanos y del Caribe. Durante esta primera década del siglo XXI comienza a producirse un giro de magnitud e importancia semejante al ya mencionado, caracterizado por la reaparición por las preocupaciones territoriales en las instancias nacionales y por el creciente énfasis en temas como la solidaridad, el asistencialismo y el desarrollo social.

En estas condiciones, el ILPES ha considerado oportuno lanzar este esfuerzo de investigación comparativa que permita no solamente hacer un balance de lo sucedido en los últimos 15 años, sino también prepararse para los cambios en marcha y por venir.

Los diez estudios nacionales han sido realizados bajo la orientación de una guía uniforme, elaborada siguiendo las recomendaciones metodológicas desarrolladas por los especialistas en estudios de caso. El estudio de caso suele confundirse con un estado preliminar o exploratorio de una investigación, así como suele atribuírsele características principalmente monográficas y descriptivas sin implicaciones teóricas. Se trata, en realidad, de investigaciones en el pleno sentido de la palabra, diseñadas con el propósito explícito de que la obtención de conclusiones generales de validez teórica y conceptual amplia, no se haga a expensas del conocimiento de la singularidad de cada caso y situación. Cada una de las diez investigaciones de caso se construyó alrededor de la exploración de cinco hipótesis generales que en su conjunto recogen las interrogaciones de teoría y política más relevantes.

La primera hipótesis, *la vigencia del discurso favorable al DET*, se mueve en el plano de la construcción del discurso político y de política económica que orienta las acciones públicas, así como la generación de nuevas reglas de juego para el conjunto de la sociedad. Pretende explorar si durante estos 15 años ha habido o no un discurso favorable al desarrollo económico territorial, entendido como la capacidad de una sociedad local para formularse propósitos colectivos de progreso material, equidad, justicia y sostenibilidad, y movilizar los recursos locales endógenos necesarios para su obtención. El seguimiento de esta hipótesis, como podrá observarse a través de la lectura atenta de los diez casos, permitió comprender las diferencias y semejanzas de acepción y enfoque otorgado a estas políticas en los diferentes países, e hizo posible precisar las continuidades y rupturas de este discurso al interior de cada uno de los países.

La segunda hipótesis, *del discurso a la política pública*, tiene la intención de establecer el contraste entre el discurso y la práctica, sus posibles divergencias, vacíos, convergencias. Adicionalmente intenta delimitar el universo de políticas públicas que en cada país se relaciona con el DET y conocer su mayor o menor grado de articulación. Además de medir la distancia entre lo que se dice y lo que se hace, esta hipótesis tiene la importancia de darnos a conocer el conjunto de políticas relacionadas con el DET, independientemente de si ellas son o no concientes de esta conexión.

La tercera hipótesis, *de la política pública a la práctica institucional*: lo sectorial, ahonda en esta exploración del contraste entre discurso y práctica, enfocándose en una preocupación estratégica para las políticas territoriales. Pretende observar con algún detalle cada uno de los sectores con prácticas políticas relevantes al DET y conocer el mayor o menor grado de articulación y coordinación mutua a nivel de lo nacional, lo regional y lo local. La hipótesis conjetura un alto grado de desarticulación y descoordinación pero al mismo tiempo, intenta hacer visibles las distintas arquitecturas organizacionales y financieras que hayan sido inventadas por los países para resolver la necesidad de garantizar una acción territorialmente coordinada de las políticas sectoriales nacionales.

La cuarta hipótesis, *de la política pública a la práctica institucional*: lo territorial (regional, local), hace una exploración complementaria a la realizada a través de la tercera hipótesis pero enfocándose ahora en la manera como cada política sectorial territorializa su acción. Aunque el concepto de política regional desapareció, entendida como acción nacional para difundir el crecimiento y el desarrollo del centro a la periferia de cada país, numerosas políticas sectoriales siguieron recurriendo a distintas descomposiciones espaciales de los territorios nacionales, como una de sus estrategias de ejecución de políticas. Con esta hipótesis se pretende verificar si se da o no la existencia de estas múltiples formas de regionalización de la política pública, conocer sus vacíos de articulación y coordinación, e igualmente identificar soluciones y alternativas a estas dificultades que hayan sido adelantadas por algunos de los países estudiados.

La quinta y última hipótesis, desde lo local: autonomía y posibilidades de protagonismo territorial, pretende poner en evidencia cuales son los verdaderos grados de autonomía y capacidad de acción para el desarrollo económico ejecutable desde lo local e intenta identificar casos y procesos de DET destacables a nivel de cada país. La teoría del desarrollo local de los últimos 20 años se ha centrado en la exploración de esta quinta hipótesis, descuidando relativamente la exploración y el conocimiento de las otras cuatro. Por esta razón, el aporte de estos diez estudios debe evaluarse en función del conocimiento aportado por la exploración de las cuatro primeras hipótesis y por la visión panorámica y de conjunto construida gracias a la presencia de todas cinco.

Cada una de las hipótesis y cada uno de los resultados específicos de los 10 estudios nacionales arroja información y aporta criterios de reflexión de particular relevancia para comprender el pasado reciente y preparar las orientaciones teóricas y políticas necesarias para confrontar los retos del presente y del inmediato porvenir. El ILPES espera que estos estudios nutran las discusiones nacionales en materia de DET, susciten reflexiones de futuro y motive el intercambio de experiencias, logros y fracasos, entre los distintos países de América latina y el Caribe. Una síntesis de los diez estudios de caso está en proceso de preparación, lo que junto a los estudios individuales de países esperamos den origen a distintas actividades de difusión e intercambio de los resultados de estos trabajos, con el objeto que cumplan la finalidad de consolidar las acciones de política pública para el desarrollo económico territorial en nuestra región.

Introducción

Metodología

Para llevar adelante la presente investigación se trabajó en la revisión¹ de los principales programas y planes en Desarrollo Económico Territorial del Gobierno Nacional; Ministerio del Interior (MI), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Desarrollo Social (MDS), Ministerio de Educación (ME), Ministerio de Economía y Producción (MEP), Ministerio de Planificación Federal, Servicios e Infraestructura (MPFSI), la Secretaría de Agricultura, el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), el INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial) y el CFI (Consejo Federal de Inversiones).²

Se efectuaron además, revisiones de Planes Subnacionales en Desarrollo Económico Territorial en la Provincia de Buenos Aires y Santa Fe y se tomaron insumos de distintas jornadas de capacitación y seminarios.³

¹ A partir de www.gobiernoelectronico.ar se tiene acceso a todas las páginas oficiales.

² Organismo constituido por las Provincias y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires cuya conducción superior ejerce la Asamblea de Gobernadores, sus dos ejes son el federalismo y el Desarrollo Regional a través del fortalecimiento del sistema federal de gobierno y la participación de la comunidad local en sus regiones. www.cfired.org.ar

³ Programa AREA. OIT-Ministerio de Trabajo: talleres de formación dirigidos a los funcionarios de los equipos centrales del MTEySS cuya principal operatoria es el desarrollo económico local o territorial, abril 2005 con presencia del Secretario de Empleo Enrique Deibe y sus Directores Nacionales. Jornada de Municipios Productivos, Ministerio de la Producción, Provincia de Santa Fe. Curso ILPES-CEPAL sobre “Gestión estratégica del desarrollo Local y Regional, en el Instituto de Desarrollo Local de la universidad Nacional del Noroeste de la Pcia. de Bs. As. UNNOBA) Junín, Argentina, Noviembre de 2004 y Marzo y Abril de 2005. Jornadas de Capacitación Ministerio de la Producción de la Pcia de Buenos Aires.

Se realizaron entrevistas a informantes claves,⁴ conocedores de las políticas en estudio y se analizaron diversas fuentes de información, tales como las disposiciones constitucionales y legales que rigen la vida de los municipios.

Además, se consultó bibliografía y documentación especializada que se presenta en listado adjunto.

En base a los resultados obtenidos, la presente investigación está estructurada de la siguiente manera:

En el primer capítulo se analiza la presencia del discurso del Desarrollo Económico Territorial sobre todo en los Organismos del gobierno Nacional de Argentina, las temáticas abordadas, su evolución en el tiempo agregando un espacio para revisar el recorrido del fomento productivo como un elemento importante dentro del Desarrollo Territorial.

En el segundo capítulo se estudia el difícil paso del discurso a la práctica y se dedica una parte al análisis de la construcción de la institucionalidad local, impulsada desde los ámbitos nacionales.

En el tercer capítulo se describe lo que ha pasado en dos Provincias Argentinas, Buenos Aires y Santa Fe como ejemplos que nos permiten comenzar a explorar las políticas de DET en ámbitos subnacionales con mayor escala que los municipios.

En el cuarto capítulo se estudia en qué medida la configuración institucional de la Argentina favorece u obstaculiza el desarrollo de las capacidades locales antes mencionadas como también se analiza el grado de autonomía fiscal y financiera con las que cuentan los territorios para asumir iniciativas de desarrollo económico territorial con algún nivel de autonomía y legitimidad política.

En el quinto capítulo se propone conocer la distribución de competencias y atribuciones entre los diferentes niveles territoriales para el desempeño de estas políticas; es decir el proceso de organización que influye en la gestión del desarrollo económico territorial para terminar con un capítulo conclusivo sobre la políticas de DET, rasgos distintivos; contribuciones y limitaciones a la generación de condiciones favorables a estos procesos.

⁴ Daniel Arroyo (Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano de MDS) Cristina García, (en el momento de la entrevista Directora Nacional de Fortalecimiento Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación), Lic Rodolfo Garay, (CFI Red de Información), Carlo Ferraro (División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL) Roberto Domecq (Coordinador de la Unidad Ejecutora Central del Programa BID-FOMIN sobre Desarrollo Local y competitividad PYME) Personal de la SePYME, Roberto Mirabella (Diputado Pcial en Santa Fe y presidente de la comisión de Industria), Mauricio Caussi (Secretario de Industria del ministerio de la Producción de la Pcia de Santa Fe), Rafael Kohanof INTI (asesor de Presidencia), Jorge Arroyo (Proyecto AREA-OIT), Noemí Saltarelli (Ministerio de la Producción de la Pcia. de Buenos Aires).

I. La presencia del discurso del desarrollo económico territorial en Argentina. Temas y evolución

La década del noventa del siglo pasado, caracterizada por una fuerte apertura económica y un predominio de las recetas del “Consenso de Washington” produjo, entre otros resultados, un Estado débil en términos de su relación con el mercado, una decadencia de las economías regionales, un retroceso del nivel de empleo. Durante este período, el discurso oficial abogó por la no intervención del Sector Público y por una dinámica de ajuste estructural donde las políticas activas en términos de desarrollo estuvieron ausentes y relegadas ante un modelo que privilegió otros elementos de la economía.

Si bien el análisis de lo anteriormente descrito es mucho más profundo, constituye un marco para la mirada de este trabajo que intenta indagar si, en estos últimos años, existen nuevas oportunidades generadas por, lo que parece ser, una transición de las políticas que entendían al desarrollo como el resultado de la difusión del crecimiento del centro a la periferia hacia una política más compleja, que incorpora al *desarrollo económico territorial*⁵ considerándolo un proceso endógeno con base en la iniciativa local.

⁵ Por *Desarrollo Económico Territorial* se entiende la capacidad de una sociedad local para formularse propósitos colectivos de progreso material, equidad, justicia y sostenibilidad, y movilizar los recursos locales endógenos necesarios para su obtención. Por *Políticas e Instituciones para el DET* se entiende el conjunto de programas, proyectos públicos o privados, organizaciones y reglas del juego relacionadas con la promoción del desarrollo económico territorial, la promoción de empresas, la generación de empleo y la competitividad en un territorio determinado.

1. El discurso público de los organismos nacionales

Aún en el escenario descrito de la década pasada algunos pocos municipios comienzan tímidamente a generar una propuesta para gestionar de manera diferente sus ciudades realizando esta tarea con una perspectiva vinculada al Desarrollo Local. Este fenómeno fue emergiendo más desde abajo hacia arriba que a la inversa. Esta visión es bastante coincidente con la de Alejandro Villar⁶ quien plantea que “El desarrollo local en Argentina se fue incorporando a la agenda municipal desde mediados de los noventa.” y agrega que “esta primera etapa abarca hasta la crisis del país en el 2001 mientras que la segunda se origina a partir de la devaluación”. Sobre esta segunda etapa es donde más profundizaremos, sin dejar de tener en cuenta el proceso que se ha vivido en el país, ya que si bien en la primera “las políticas nacionales y provinciales han sido escasas, desarticuladas y con problemas de sustentabilidad”⁷ hay algunas enseñanzas y aprendizajes.

El relevamiento realizado para este trabajo demuestra que en la Argentina existe actualmente un discurso público favorable al DET en todos los niveles del Sector público, tanto nacional como subnacional. Con diversos grados de complejidad, se están llevando adelante programas y planes en el Gobierno Nacional, en muchas provincias y en un elevado número—difícil de precisar—de municipios. Cabe aclarar que, no es objetivo del trabajo hacer evaluaciones de impacto de las acciones analizadas, ni de la consecución de los objetivos propuestos en ellos.

Desde el Ministerio de Economía y Producción (ME) de la Nación, en la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, se está trabajando, desde hace varios años, en la creación de Agencias de Desarrollo. Esta política es articulada por el Área de Desarrollo Regional de la Subsecretaría y apunta al fortalecimiento de la capacidad regional y local de diseñar y llevar a cabo planes y programas de apoyo al Desarrollo Local y al mejoramiento de la competitividad de las pequeñas unidades económicas.

El INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial), organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Industria del mismo Ministerio de Economía y Producción, actúa en tres frentes: las regulaciones, la competitividad y la integración del tejido productivo; en estos dos últimos puntos, la conducción del Organismo plantea fuertes relaciones con las temáticas regionales y territoriales de Argentina.

El Consejo Federal de Inversiones (CFI), organismo con presencia en todas las Provincias, también ha sumado el tema del Desarrollo Local a su grilla de propuestas. Este organismo, con tendencia a la ejecución de políticas activas de tipo sectorial, está actualmente desarrollando incipientes acciones de transferencia de conocimientos, implementando algunos seminarios nacionales.

En el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación más puntualmente en el ámbito de la Secretaría de Empleo los avances son grandes, este organismo sobresale exponiendo su intención de ligar la problemática del empleo con el desarrollo Territorial.

En el Ministerio del Interior de la Nación, en la Secretaría de Asuntos Municipales, más específicamente en el IFAM (Instituto Federal de Asuntos Municipales) se realizan acciones de capacitación y asistencia técnica en DET.

También en el ámbito de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, se ha comenzado a diseñar políticas en este sentido.

⁶ Investigador de la Universidad Nacional de Quilmes publicó en el tercer trimestre del 2004 en la revista virtual mundo urbano ed 24. “Un década de Desarrollo Local en Argentina” Balance y perspectivas

⁷ Villar Alejandro, ob. cit.

Recientemente ha puesto en marcha un Programa llamado Uni.DL (Universidad y Desarrollo Local), que intenta fortalecer un proceso de transferencias desde lo académico hacia los actores del territorio.

En lo que refiere al sector agrícola ganadero encontramos también elementos que confirman la presencia del Desarrollo Territorial; en el Seminario sobre Desarrollo Sustentable de la Región Chaqueña, el Secretario de Agricultura de la Nación, Miguel Campos decía en su discurso: “La Secretaría a mi cargo juega un rol activo para establecer políticas que fomenten estrategias colectivas y el fortalecimiento de capacidades organizativas entre los productores, para mejorar, en el mediano plazo, el ingreso global de las familias de productores, de tal forma que puedan integrarse a procesos económicos productivos locales y regionales”. Asimismo, en su mensaje de asunción a la Dirección del INTA⁸ (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), en marzo del presente año, el Ing. Mario Boscheto planteó la necesidad de que este organismo accione en cinco puntos básicos, uno de ellos versaba: “transformar los procesos de innovación tecnológica en agronegocios regionales, que generen fuertes cluster de desarrollo local y territorial”.

En el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, encontramos un importante plan denominado “Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social, Manos a la Obra”. Lanzado en el año 2003, se propone financiar proyectos productivos, que favorezcan la inclusión social y cuyos orígenes estén dados a partir de las experiencias, oficios, recursos y habilidades de los vecinos y de las características propias de cada municipio y localidad.

También en la relación que se establece entre los Organismos internacionales y el gobierno nacional aparece el Desarrollo Económico Territorial. Una misión del Banco Interamericano de Desarrollo (Programa AR-L1016), que visitó Buenos Aires en noviembre del 2004 y tuvo reuniones con las autoridades de los Ministerios de Economía y Producción (MEP), Planificación Federal, Servicios e Infraestructura (MPFSI), y del Interior (MI), trabajó sobre la base de ideas y proyectos a fin de dar respuesta al interés del Gobierno Nacional de contribuir al fortalecimiento de los Gobiernos Municipales entre otros, en los siguientes aspectos: fortalecimiento de las competencias y capacidad financiera para implementar inversiones dirigidas a incrementar la productividad de sus territorios y promover el desarrollo local y el fortalecimiento de su capacidad institucional y operativa para planificar, monitorear y evaluar sus inversiones, así como proveer servicios eficientes.

Cabe destacar que no encontramos una definición clara con respecto a la dimensión territorial en los objetivos generales del Ministerio de Planificación Federal, Servicios e Infraestructura (MPFSI); solo un ítem de los objetivos específicos versa: “reactivar al sector productivo, las economías regionales y locales promoviendo obras de infraestructura y vivienda”. Por el contrario, este tema aparece explicitado en Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, un plan para Argentina 2016, desarrollado desde este Ministerio.

Más adelante abordaremos las cuestiones provinciales, las que también brindarán elementos que posibilitarán un primer análisis de los espacios subnacionales que hasta el momento no hemos visto profundizar en Argentina.

⁸ Organismo con autarquía operativa y financiera dependiente de la Secretaría De Agricultura de la Nación

2. Varios contenidos, varios conceptos

En este apartado queda claro que no existe un único concepto, en principio encontramos una cantidad de definiciones y enfoques con tantas variaciones como organismos analizados aunque sí aparecen elementos comunes que posibilitan hablar de una idea eje.

Para el “Manos a la obra” (MDS), programa que para Villar marca un hito, Desarrollo Local, Economía Social y Trabajo Asociado, se complementan. Su articulación genera la posibilidad de pensar las capacidades, tanto sociales como de producción, de cada una de las comunidades, analizar los propios recursos y elegir un camino de desarrollo. Dota de una visión más sistémica, no solo impulsando lo económico y lo social.

Para esta área del gobierno, el sentido de la Economía Social es fortalecer las economías regionales y se materializa en el compromiso y la participación de las organizaciones sociales; buscando el crecimiento, el aprendizaje, el incentivo de las actitudes solidarias y el desarrollo económico justo y equilibrado.

En el MTSS, el programa “Mas y mejor trabajo” cuenta entre sus objetivos con el de “contribuir al sostenimiento y promoción del empleo genuino, fortaleciendo las unidades productivas como eje del Desarrollo Local” y además plantea la creación de institucionalidad local para trabajar en este sentido.

Por su parte, el Programa Área–OIT, que tiene como contraparte también a la Secretaría de Empleo del MTSS, plantea en la presentación de sus acciones que “el enfoque de la OIT sobre Desarrollo Económico Local, se basa esencialmente en el despliegue de procesos de desarrollo participativo, fomentándose acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, a fin de lograr el diseño y la puesta en práctica de estrategias de desarrollo económico local y empleo, concertadas por esos actores y basadas en el aprovechamiento de los recursos endógenos y la construcción de ventajas competitivas locales”.

En SePYME (Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional ME), relacionan el concepto de desarrollo económico local con la detección de necesidades locales en pos del mejoramiento de la competitividad de la empresas en el territorio y agrega, como tareas de promoción, la problemática del empleo y la reconversión de sectores. Es impulsada con mucha fuerza desde esta instancia, la articulación público–privada como componente clave de la gestión del desarrollo económico.

El INTI plantea un enfoque dirigido a jerarquizar a todos los actores económicos de un determinado espacio, cuyo destino depende de la suma de las capacidades de sus componentes.

Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Un Plan para Argentina 2016, del Ministerio de Infraestructura, comienza diciendo que la gestión del territorio no solo puede depender de las autoridades nacionales, sino que es necesario apelar al fortalecimiento de los gobiernos provinciales y locales en el tema territorial y a la consolidación de un desarrollo económico sustentable, con una mejor distribución geográfica. Continúa diciendo que el desarrollo territorial depende, por un lado, de una compleja y dinámica vinculación entre territorio–ambiente–economía y sociedad; y por otro, de la construcción de una nueva manera de abordar y construir ese territorio.

En este sentido, uno de los informantes clave, Daniel Arroyo, planteó que todavía no ha habido esfuerzos para la unificación de conceptos y que en general en la práctica, desde los ámbitos nacionales, se entiende por Desarrollo Local al proceso de apoyo a las iniciativas de cada localidad, tratando de adaptarse a los requerimientos de las mismas.

3. La evolución en la aplicación del concepto

En la SePYME, después de una época con la mirada puesta en los instrumentos de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, que luego abordaremos –dada su importancia en la evolución–, incorpora desde el año 2000, una dimensión más territorial de las políticas de apoyo a la PYME. Las regiones empiezan a ser identificadas como parte de una estrategia y convierten la constitución de Agencias territoriales en un instrumento de la política.

Este proceso de construcción de las Agencias no es lineal y muestra por un lado, diferentes grados de maduración y por otro, algunos elementos comunes: se construye sobre una institucionalidad con autonomía jurídica –a pesar de que tienen distintas figuras–, se trabaja sobre la participación pública privada e intentan prestar servicios de desarrollo empresarial.

En el INTI, durante varios años, se aplicó el criterio de que el Desarrollo Local, podía ser estimulado a través de la detección de un puñado de empresas exitosas a las cuales apoyar, y que luego –por una suerte de carácter transitivo– ellas traccionarían al resto de la comunidad empresarial. Hoy el criterio es realizar de manera sistemática, la jerarquización de todos los actores económicos, al mismo tiempo que desarrollar y consolidar la capacidad para formular programas horizontales desde los ámbitos locales.

Por su parte, los responsables de la elaboración de Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, sostienen que ya no se depende solo de la Nación para el Desarrollo Local y es necesario un nuevo modelo, con objetivos y metas comunes de los actores y en el que los responsables deben no solo comprender, sino también atender, los complejos procesos de desarrollo territorial. Plantean asimismo la necesidad de una política transversal, basada en las necesidades reales y concretas de la población y no una política elaborada solo por técnicos y en función de las demandas coyunturales.

En el área de las políticas agrícolas y ganaderas también se incorporan estos temas, ayudados por una descentralización iniciada en el INTA hace casi veinte años con los consejos regionales, la evolución pasa por reconocer el valor de los actores locales, además de crear instrumentos que atiendan a la problemática del productor, vinculándolo a la cooperación, la capacitación y las redes.

En cuanto a la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación, se verifica una evolución, dada a partir de una mirada de lo que sucede en la práctica. Según sus responsables, se advierte una considerable multiplicidad de experiencias concretas de interacción con los sectores sociales y productivos, por lo que se hace necesario entonces, fomentar nuevas acciones de transferencia tecnológica para el Desarrollo Local; circunstancia impensable hace algunos años atrás en este ámbito, máxime cuando resulta como una respuesta institucional a “cosas” que aparecen desde abajo.

En el CFI, también se instala el tema del desarrollo local como un tema transversal de apoyatura a otras acciones; normalmente el CFI basa su accionar en capacitación y asistencia técnica desde lo sectorial y el DET les permitiría incorporar otra mirada a su complejo cúmulo de instrumentos y estudios de caso para la PYME. Se pretende transferir conocimientos, pero también existe un incipiente apoyo a proyectos específicos de desarrollo local y regional; a modo de ejemplo, podemos mencionar que en la Provincia de Buenos Aires se financia la formulación e implementación de un Plan estratégico para un corredor Productivo, un Plan estratégico para Bolívar, un Parque del conocimiento en Olavarría, el Plan estratégico en Berisso, así como un plan de Desarrollo productivo en La Plata y en el Delta Bonaerense. Este apoyo otorgado hace que los Planes Estratégicos aparezcan como una herramienta importante del DET.

Haciendo un seguimiento de los programas y las acciones de la Secretaría de Asuntos municipales (MI), se puede notar un pasaje desde un municipalismo más ortodoxo a una concepción más amplia, que incorpora el territorio desde una visión más sistémica.

La Secretaría de Empleo del MTSS también está experimentando una interesante transición, cual es la que va de una política con un alto nivel de centralismo, al reconocimiento del territorio como un aliado. En un seminario de capacitación la pregunta sobre la que giraba el debate fue “cómo se interviene en el Desarrollo territorial desde una instancia nacional, cómo se hace sinergia con lo local, cómo se mejora lo que se está haciendo”. La conducción política expresó claramente que en la problemática del empleo, los pactos territoriales (fórmula utilizada para la participación pública–privada en los diversos municipios) y las oficinas municipales de empleo, tienen un lugar especial dentro de las líneas estratégicas de la Secretaría lo que habla a las claras de la evolución.

Es necesario recalcar, como parte del cambio que se vive en algunos ámbitos, que los participantes de las jornadas mencionadas en el párrafo anterior, presentaron una interesante diversidad de formación y aproximación al tema; algunos de ellos contaban con experiencia en trabajo de campo, otros combinaban la intervención territorial con tareas en el ámbito central, algunos solo trabajan en Buenos Aires y sin contacto con los territorios. Al contar con cada vez más espacios de formación y recursos formados con práctica es posible comenzar a unificar lo que se entiende como la intervención territorial al interior de las organizaciones.

De la lectura global puede concluirse que, si bien desde hace algunos años se menciona la temática, hoy la misma está adquiriendo otra dimensión.

4. El fomento productivo

Párrafo aparte merece el Fomento Productivo, entendido éste como la promoción y el desarrollo de empresas. El mismo está incluido en el concepto de DET, al ser este último un concepto más abarcativo.

En la Argentina existe una gran cantidad de instrumentos para las PYMEs, pero éstos no llegan a constituir un verdadero sistema de apoyo. Conviven un sinnúmero de programas y acciones⁹ sin una estrategia que los articule y los potencie.¹⁰ En algún momento parece que, ante tamaña oferta, el escenario se termina complejizando o distorsionando de cara a los destinatarios.

Sin embargo, en los últimos diez o doce años, ha habido progresos en el diseño, en la búsqueda de participación del sector privado, en la formación de recursos humanos capacitados para la implementación, en la incorporación del cobro en los servicios y en la diversificación temática; que incluye desde capacitación, hasta instrumentos para la reconversión empresarial, la transferencia de tecnología, los programas asociativos, la promoción de exportaciones entre otros.

Desde el punto de vista institucional, la creación de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa en 1997 ha sido importante para el desarrollo de políticas en este sentido, así como punto de referencia del sector. No obstante ello, debemos resaltar la profunda inestabilidad y los cambios por los que han pasado tanto el área como el país; la misma no ha escapado a la falta de continuidad de políticas por parte del Estado en casi todas las áreas de gobierno.

También Casaburi y Angeleli (2000) apuntan algunas limitaciones cuando analizan la experiencia Argentina. En tal sentido señalan: “un conjunto de puntos débiles como ser la ausencia

⁹ Se recomienda la Guía de Instrumentos de apoyo para las empresas elaborada bajo el Programa de los Foros Nacionales de competitividad bajo la Subsecretaría de Industria de la Nación, un texto de 147 paginas con una importante cantidad de información.

¹⁰ En relación con la necesidad de contar con una estrategia de apoyo a las PYMEs como una política de Estado, véase “Ejes centrales de una nueva política PYME en la Argentina. Las oportunidades de la crisis” y “Lineamientos para una política PYME en la Argentina”; ambos artículos son del Grupo de Políticas PYMEs y fueron publicados en Aportes para una Estrategia PYME en la Argentina, CEPAL, 2003.

de iniciativas tendientes a identificar y resolver distorsiones del ambiente de negocios, un entorno institucional que opera en forma desarticulada y con baja interacción público–privada; instrumentos que mayoritariamente no recogen la enseñanza de la experiencia internacional, están escasamente difundidos y no cuentan con evaluaciones de su desempeño; y áreas de intervención que se encuentran desatendidas, tales como el capital de riesgo y la creación de nuevas empresas”.¹¹

Por otro lado y más allá de los inconvenientes estructurales en la Argentina para la medición del gasto público, aparece la “...falta de recursos en todos los niveles de aplicación de las políticas de apoyo a las PYMES...”, señalando como particularmente seria esa carencia de recursos en el nivel nacional y municipal”.¹²

Al mismo tiempo, muchos programas del ámbito nacional llegan directamente a los ámbitos municipales sin que los funcionarios provinciales tengan conocimiento; y programas provinciales y nacionales llegan directamente a las empresas, sin que haya articulación con los niveles municipales. “Es importante señalar que el diseño de los programas nacionales, en general, no incluye criterios que faciliten su difusión desde las estructuras provinciales y no existen tampoco mecanismos que organicen la adicionalidad de los recursos técnicos y financieros entre los tres niveles de gestión de las políticas”.¹³

Podemos decir que, si bien se ha avanzado, siguen faltando, entre otros factores, agentes operando en el sistema para decodificar el uso de instrumentos realizando sinergias y tratando, también, de superar el problema generado donde “la mayoría de las empresas desconoce la oferta de servicios y que ésta no se adapta a sus necesidades”.¹⁴

Por otro lado, si bien la heterogeneidad de las temáticas aparece como un indicador positivo en términos de la evolución, se evidencia la necesidad de fortalecer un esquema de prioridades y diferenciación de empresas por tamaños y sectores. También será necesario vincularse al DET como visión más sistémica de apoyo a las empresas.

Sin perjuicio del importante salto cualitativo realizado, aún en una década en la que se negaba la promoción de políticas activas, el desafío final parece seguir siendo el de incrementar la acción de llegar a aquellas empresas que no acceden a los instrumentos y producir mayor impacto en el conjunto de las que están en condiciones de tomarlos.

Aún con este diagnóstico debemos mencionar que, en lo referido a fomento productivo a nivel subnacional durante la última década, se comenzó en algunos lugares con la implementación de servicios empresariales (Centros de Desarrollos Empresariales, Instituto de Empresarial Bonaerense–IDEB–Promendoza en la Provincia de Mendoza) y que, al estar más cerca de las dinámicas territoriales y de las demandas de las empresas, denotaban el comienzo de un cambio de enfoque.

La evolución del fomento productivo y el recorrido realizado, pueden dejar algunas enseñanzas de valor para mejorar el proceso del Desarrollo Económico Territorial.

¹¹ Estrategias de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas. Casaburi, G. Y Angelelli, P. Eudeba – PNUD, 2000.

¹² Rappoport, L. “Instituciones y normas. La clave para la gestión de políticas de desarrollo empresario” En Aportes para una estrategia PYME en Argentina, CEPAL, 2003.

¹³ Costamagna P, Saltarelli N. Documento de trabajo “Instrumentos de apoyo a las PYMEs en Argentina. (2003).

¹⁴ Moori Koenig, Ferraro, Yoguel (2002). “Situación y política de las pequeñas y medianas empresas industriales en Argentina” en Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe. Peres y Stumpo coordinadores. CEPAL Siglo XXI.

II. Del discurso a la política pública. El “universo” de las políticas de DET

Como hemos planteado en el capítulo anterior, existen en la Argentina importantes avances en el discurso público en lo que al DET refiere; aunque el pasaje hacia una práctica avanzada, será parte de un recorrido más extenso, con mayor continuidad de las políticas en ese sentido y con un profundo proceso de aprendizaje y formación.

El proceso aparece desestructurado, no hay una línea conductora y todavía no se han incorporado áreas importantes, como la infraestructura, el medio ambiente y el ordenamiento territorial, los que de alguna manera, aún quedan excluidos de esta dinámica.

El DET parece ser “un gran marco de referencia de los planes con intervención local”, pero su abordaje se realiza principalmente desde las iniciativas sectoriales, como son el empleo, la problemática PYME, la gestión de emprendimientos sociales.

El DET está recorriendo un camino con avances positivos. Sin embargo, quedan pendientes temas centrales, los que hoy aparecen como puntos débiles. Un ejemplo de ello está dado por los responsables de la política; insisten en proponer una gestión conjunta e integrada en lo local, a fin de aunar esfuerzos y coordinar tareas, pero la falta de diálogo y concertación se produce también entre estos responsables generando un problema clave de eficiencia.

1. Universo y diferentes beneficiarios al cual se dirigen las políticas. Aspectos o dimensiones estratégicas al DET quedan incluidos o excluidos

El INTI define dos de sus roles: “Responsable tecnológico de procurar integrar toda la comunidad al sistema productivo y asistente público para la mejora de la competitividad industrial”, para cumplir con esto, se plantea llevar adelante una tarea de promoción de la asociatividad y apuntar al desarrollo local integrando la formación profesional, promoviendo la creación de nuevas empresas y trabajando en la jerarquización de la cadena de valor.

En Educación, las áreas incluidas en el programa UNI.DL son: Gobierno y sociedad, desarrollo productivo e infraestructura y medio ambiente. Es una de las pocas instancias gubernamentales que promueve la infraestructura y el medio ambiente ligadas directamente al Desarrollo Territorial.

El “Manos a la Obra” (MDS) está destinado a grupos de personas organizadas en forma asociada, que necesiten trabajo y tengan una alternativa laboral, que estén llevando adelante o necesiten apoyo para empezar. También podrán participar los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Si bien el MDS trabaja con la población que se encuentra debajo de la línea de pobreza, especialmente desocupados y subocupados, en las líneas de crédito y/o algunos subsidios participativos, se plantea incorporar a otros sectores, siendo el límite estricto la empresa formal.

El MDS trabaja con emprendimientos productivos y con Fondos Solidarios para el desarrollo, conjuntamente con actores locales, que son destinados a financiar y consolidar la gestión de emprendimientos productivos asociativos, unipersonales y familiares en sus diversas líneas de trabajo. Los mismos pueden ser de autoconsumo, asociativos, cadenas productivas y servicios de apoyo a la producción.

En el CFI, al tema desarrollo local lo intentan relacionar con negocios, internacionalización y también con los planes estratégicos; aunque todavía, para la estructura formal del organismo, son proyectos sectoriales.

En SePYME, los servicios que prestan las Agencias de Desarrollo Productivo destinados a la PYMEs cubren un amplio espectro que incluye, a modo de ejemplos, el asesoramiento en comercialización, en acciones concretas para mejorar las ventas, en implementación de programas de proveedores para grandes empresas, en “pooles” de compra para comercios minoristas y en implementación de programas de calidad y mejora continua de diseño y tecnología de fabricación, entre otros.

En el sector rural, los programas son más bien sectoriales y se dirigen a pequeños productores; otorgando financiamiento y asistencia técnica, pretenden mejorar sus gestiones, sus ingresos y en algunos casos, procesos de reconversión productiva; incipientemente plantean una relación con el DET. Igualmente hay experiencias de técnicos del INTA involucrados en procesos locales, como los realizados por la Agencia Reconquista, con la conformación de Consejos de Desarrollo Rural Local en toda una microregión del Noroeste de la provincia de Santa Fe o la Agencia del INTA radicada en San Martín de los Andes en Neuquén.

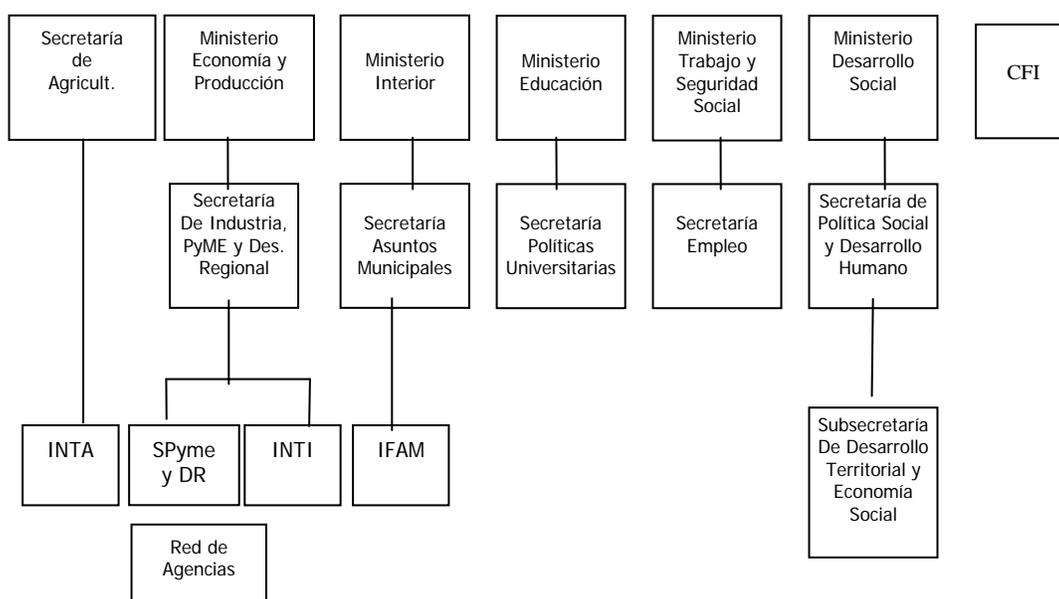
En el IFAM, los municipios son receptores fundamentalmente de la formación de agentes de desarrollo local, de jornadas de capacitación en gestión municipal y talleres de formación de funcionarios. También desde el área, se construyó una Guía de Programas de Impacto Local (Ministerio del Interior, año 2004) con la voluntad de sistematizar y difundir información para las políticas locales.

En el Ministerio de trabajo, las líneas más importantes son la promoción de nuevos puestos de trabajo, incentivos para el sostenimiento del empleo, intermediación laboral, asistencia técnica y formación profesional.

Si bien la construcción de nuevas herramientas está creciendo, sobre todo las ligadas a las mayores capacidades de acción del Ministerio de Desarrollo Social y de Trabajo, la dimensión de mayor trayectoria sigue siendo el fomento productivo y empresarial, tal como lo hemos expuesto en párrafos anteriores.

En el cuadro siguiente, se presenta un organigrama que sintetiza la mayoría de las instituciones públicas nacionales que tienen que ver con los programas DET:

CUADRO 1
INSTITUCIONES DEL GOBIERNO NACIONAL CON PROGRAMAS DE DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL



Fuente: Consejo Federal de Inversiones, CFI.

Nota: el CFI (Consejo Federal de Inversiones) es un organismo de las provincias pero lo ubicamos en este cuadro por su trascendencia en el ámbito de las políticas productivas a nivel nacional.

2. Los espacios territoriales y la construcción de la institucionalidad local

Como hemos descripto, existe actualmente la necesidad y la decisión política de acercarse a los actores locales considerándolos protagonistas. Hay avances pero también algunas interferencias producto de una cultura de centralismo por la cual el territorio, muchas veces, es un delegado de las políticas que provienen desde arriba no terminando tampoco de definirse las relaciones Nación–Provincia–Municipio. En este sentido existen argumentaciones variadas sobre la des-coordinación desde todos los actores.

La Red de Agencias de Desarrollo Productivo de la SEPYME que constituye, por definición, una plataforma institucional que contempla la visión local desde la cual es posible llevar adelante la complementariedad de las tres dimensiones, nacional, provincial y local; se observa una integración débil y en algunos casos inexistente. Algunas Provincias cuestionaron la “bajada” sin aviso de la Nación y se escuchan argumentos sobre que algunos estados subnacionales no apoyaron ni referenciaron estas políticas, aunque esto parece estar modificándose.

El Ministerio de Desarrollo Social tiene definidas regiones y agentes territoriales que interactúan con lo territorial al igual que el Ministerio de Trabajo, este último tiene estructuras fijadas en las provincias. No hay criterios unificados; igualmente, el nivel de articulación con las provincias varía, aunque prevalece un accionar que no cuenta con un piso mínimo de concertación. En este sentido uno apuesta a los consejos consultivos y el segundo a los Acuerdos Territoriales.

El tema es complejo, otras visiones desde la Nación aportan que buena parte de las provincias reclaman control y no participación y que los municipios no prefieren tener relación directa con las provincias; también expresan que las provincias, con excepciones, quieren especialmente el poder de veto sobre donde actuar. También se han dado experiencias intermitentes de coordinación con las Provincias donde, en algunos casos el compromiso de las contrapartes provinciales y nacionales es bajo.

Si bien es cierto que la gestión de la mayoría de las Provincias es limitada y con bajo nivel de involucramiento, algunas de ellas tienen otra mirada (como veremos más adelante) y siguen siendo numerosos los casos en los cuales los Instrumentos nacionales siguen llegando directamente al territorio sin articular con los niveles provinciales, generando desorden y superposición.

En la práctica parecería que en las intervenciones desde las instancias supralocales sigue prevaleciendo la idea de “bajar a los territorios”; ya sea porque necesitan a estas instancias de niveles inferiores como “intermediación” con los beneficiarios, o porque desde las debilidades de las gestiones territoriales no se logra superar el rol de receptor pasivo de las políticas.

Aun falta recorrer un largo camino para que exista una interrelación política coherente entre estos niveles, elemento imprescindible para que cualquier estrategia resulte exitosa.

En lo que refiere específicamente al marco institucional local, se han impulsado, desde el orden nacional, tres tipos importantes: las agencias, los acuerdos territoriales (MTSS) y los consejos consultivos (MDS), a los que encontramos diseminados en toda la geografía y en algunos lugares compartiendo el mismo territorio. En la década pasada, fue importante una iniciativa del Ministerio de Interior, de constitución de microregiones, aunque no se ha dado su continuidad en el tiempo.

Las Agencias tuvieron—en general—origen en los servicios empresariales; sin embargo, algunas nacieron con objetivos más amplios, dando así cabida al Fomento Productivo.¹⁵ La causa de este origen está dada en que la génesis no es única, en forma casi simultánea la SePYME (también el Banco Nación y menos el IFAM) y algunas ciudades (Córdoba, Rosario), comienzan a trabajar esta institucionalidad.

Con un recorrido menos extenso encontramos los Acuerdos Territoriales y los Consejos Consultivos Locales. Los primeros, impulsados por el Ministerio de Trabajo intentan estimular un ambiente de consenso local con énfasis en la problemática del empleo y los segundos, potenciados por el Ministerio de Desarrollo Social hacen eje en la problemática de la relación entre la Economía Social y el DL.

Estos procesos se realizaron bajo algunos denominadores comunes e implican crear una instancia local con representación de los distintos sectores, como parte de un esquema de

¹⁵ P. Costamagna y N. Saltarelli: “Las Agencias de Desarrollo Local como promotoras de la competitividad de las PYMEs” en el libro de J L Rhi Sausi (editor): *Desarrollo Local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea*. RECAL CeSPI Nueva Sociedad (2004)

descentralización, que intenta acercarse a las necesidades de los beneficiarios aún cuando existen casos que han sido solo “para la foto”.

Es importante destacar que en algunos territorios no hay una comprensión exacta de los alcances de estas iniciativas, estos instrumentos van directamente a insertarse en sistemas con crisis en las producciones locales, ausencia de mirada estratégica y de proyectos.¹⁶ En este sentido, se hace necesario trabajar en nuevas competencias para la gestión de estos entornos y estas capacidades no abundan actualmente en el país. Al mismo tiempo, en este tema parecería no haber demasiados programas nacionales que, por su condición de sectoriales, estén dispuestos a “hacerse cargo” de acompañar el proceso en lo local.

Asimismo, en muchos casos, estas intervenciones siguen ligadas a una estructura “ofertista”, que en ocasiones instala las instituciones, sin generar ni el espacio ni el tiempo necesarios para un buen nacimiento. Además son muy poco flexibles ante la existencia de una alta heterogeneidad de la Argentina, con diferentes bases territoriales, legitimidades e intereses que debe ser agregado a la agenda de trabajo.¹⁷ Igualmente, el paso dado en acercar las políticas a los beneficiarios, intentando contemplar los recursos locales y sus necesidades, ha sido importante.

¹⁶ Costamagna, Saltarelli (2004) op.cit.

¹⁷ Costamagna, Saltarelli (2004) op.cit.

III. Un análisis en dos provincias Argentinas

Paralelamente al escenario analizado, algunas pocas Provincias, a posteriori del diseño de políticas de Fomento Productivo, comienzan a delinear e implementar lentamente programas en términos de DET. La diversidad vuelve a ser la característica común pero continúan prevaleciendo Estados Provinciales con intervenciones más sectoriales o con incipientes políticas ligadas a la pequeña y mediana empresa donde a los ejemplos, ya mencionados en páginas anteriores, se pueden agregar los Centros PYMEs de Neuquén o las Agencias en Río Negro.

El DET requiere de un ejercicio de rediseño de la gestión pública; y en este sentido Roberto Mirabella afirma que “no todas las provincias han debatido su rol en términos de Desarrollo Territorial ni cuentan con recursos para afrontarlo”. En efecto, actualmente las provincias han quedado ubicadas en el medio de una coordinación entre los diferentes niveles, cuando podrían cobrar importancia y relevancia, construyendo políticas, actuando como interlocutores estratégicos, evitando incoherencias, contribuyendo eficazmente a la articulación e influyendo en la transformación productiva a nivel micro. Por otra parte, en este mismo sentido tampoco existe la comprensión y la decisión política de proceder con una política de descentralización hacia el interior de las mismas.

Si bien sería necesario ampliar los casos estudiados, queda la sensación que no está claro para muchos de estos espacios subnacionales las posibilidades que se generan a partir de la dimensión territorial donde algunas escalas de acciones, que no son responsabilidad de los municipios, pasan definitivamente a las actuaciones Provinciales.

También será necesario repriorizar las cuestiones productivas que aún no ocupan un lugar relevante en términos presupuestarios.¹⁸

Además de lo expuesto, en la mayoría de los casos subnacionales, el ordenamiento territorial, el tratamiento de los temas ambientales y las infraestructuras básicas para el Desarrollo Económico no participan como elementos en una idea de política conjunta.

1. El análisis de la provincia de Buenos Aires

Una de las pioneras en políticas productivas activas es la Provincia de Buenos Aires,¹⁹ aún cuando, al igual que algunos programas nacionales, tiene problemas en cantidad de presupuestos asignados, de continuidad e impacto de las acciones.

El gobierno de la Provincia de Buenos Aires, en el año 1996, lanza el Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense (IDEB) como un fuerte instrumento de Fomento. Surge como un ente autárquico del Ministerio de la Producción, con la misión de “apoyar y fortalecer a las micro, pequeñas y medianas empresas de la provincia”. Esta institución debía diseñar, implementar y promover nuevos servicios técnicos e iniciativas de capacitación empresarial públicas y privadas, provinciales y locales, tendientes al fortalecimiento competitivo y a la creación de empresas en la Provincia de Buenos Aires.

La Provincia intenta que su gestión se realice desde una posición institucional parcialmente autónoma con participación empresarial, con un esquema descentralizado y en unidades territoriales relativamente independientes, que deban interactuar con instituciones locales, municipios, universidades, centros tecnológicos, cámaras empresariales y consultores locales.

Esta Institución realizó su trabajo en el período 1996-2002, basado en el desarrollo de servicios empresariales; en un primer momento bajo la oferta de servicios concebidos desde el Área Central. En esos momentos el involucramiento de los municipios era muy bajo y principalmente se trabajaba con las Cámaras Empresariales locales. El mensaje institucional no alentaba la participación o promoción en proyectos de desarrollo local o territorial, por cuanto consideraban que era potestad del municipio y era competencia del Centro IDEB la asistencia técnica al sector empresario.

Tampoco se hicieron esfuerzos en el fortalecimiento de las Comisiones Directivas locales, a fin de que tendieran a propiciar un mayor acercamiento a las necesidades de cada distrito y a la potenciación de las capacidades locales. Igualmente, la trayectoria de los centros fue muy distinta, las capacidades locales influyeron para que haya centros con mejor performance que otros.

Paralelamente en el tiempo se trabaja en un organismo de cooperación entre municipios, que se denominan Corredores Productivos, intentando otorgar masa crítica y escala a las acciones; aunque la falta de convencimiento, gestión, la cultura de competición imperante y el financiamiento llevaron a fracasar en buena medida esta experiencia.

¹⁸ El Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe tiene un presupuesto que es el 1.68% del total Provincial ya contabilizando un importante aumento ya que fue duplicado con respecto al año 2004 (Presupuesto de la Administración Provincial. Ministerio de Hacienda. www.santafe.gov.ar).

¹⁹ La base de este apartado es el Documento sobre el Caso del Partido de Bragado realizado como síntesis del trabajo práctico del Curso “Gestión Estrategia para el Desarrollo Local” realizado en (IDL / UNNOBA) Junín en Noviembre del 2004 y abril del 2005.

Con la derogación de la Ley 12889/02, que creaba al Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense, los Centros IDEB pasaron a la órbita del Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires. En esta etapa y a partir de la Unificación de los Ministerios de Asuntos Agrarios y Producción, se trabajó solamente en el financiamiento de los mismos IDEB, sin coordinación estratégica, ni de política de intervención territorial. Cada Centro siguió trabajando según sus posibilidades locales, que se determinaban por las capacidades de sus gestores y de la inserción local que tuviera el Centro.

A mediados del año 2003, entre El FOGABA²⁰ y el Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción, se conformó una Unidad de Gestión llamada BANEXO; uno de sus objetivos era “vincular los instrumentos financieros con los territorios de la Provincia”. En este marco se inició un trabajo de formación de un equipo provincial y de intervención territorial con pocos municipios, a través de espacios de sensibilización, talleres y asistencia técnica.

También se lanzó un programa de Fondos Productivos, cuya misión es apoyar financieramente proyectos locales que posibiliten la reactivación productiva, generando empleo y motorizando la economía zonal. Se intentó promover el consenso local para el aval de los proyectos, impulsando la constitución de una Mesa de Consenso Local en la que estén representadas todas las instituciones territoriales. Este intento de promoción de la articulación público-privada no respetaba los tiempos locales y se convirtió consecuentemente, en un requisito formal a cumplimentar por las distintas comunidades.

Se produce una nueva división del Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción en el Ministerio de la Producción por un lado y el de Asuntos Agrarios por otro.

En el nuevo Ministerio de la Producción existe una Dirección Provincial de Microempresas y Desarrollo Local, que en su funcionamiento real atiende solamente la problemática del sector microempresario y especialmente, la articulación de instrumentos financieros con las demandas de dicho sector.

También desde la Subsecretaría de Industria del Ministerio de la Producción, se promueve un plan industrial para la Provincia de Buenos Aires, que se basa en la conformación y consolidación de distritos industriales a lo largo del territorio provincial, mediante la búsqueda de soluciones a problemáticas comunes que poseen los sectores seleccionados.²¹

Luego de este proceso se conforma una nueva área, llamada “Desarrollo Productivo Territorial” (a principios del año 2004), que intenta funcionar en forma transversal a las Áreas del Ministerio, así como trabajar en forma conjunta con los actores locales, en una provincia con 134 municipios.

Algunos de los objetivos del Área son:

- Diseño de distintas formas de intervención territorial, que permitan sentar las bases de consensos institucionales locales, para la conformación de Agencias de Desarrollo Productivo, que contribuyan a la competitividad de su entorno económico productivo.

²⁰ SA con participación estatal que interviene con garantía en el mercado del financiamiento a PYMEs. www.fogaba.com.ar

²¹ Según material de la subsecretaría se está trabajando sobre: capacitación operaria, capacitación de mandos medios, capacitación de los empresarios en gestión y en procesos productivos. Asimismo se promueve la constitución de Centrales de Servicios Otra de las actividades se basa en la incorporación de valor en las cadenas productivas. Para ello se trabaja en conceptos de calidad, diseño e innovación tecnológica. En estos casos, lo que se promueve es el trabajo conjunto de las empresas interesadas, para certificar normas de calidad internacional, incorporar diseño (contratación conjunta de diseñadores, charlas de sensibilización) y mejorar el nivel tecnológico de las empresas (articulación con organismos provinciales y nacionales de tecnología (INTI, CIC) y con las Universidades regionales). Finalmente se pretende lograr la internacionalización de las empresas que conforman el distrito industrial. Para ello se promueve la conformación de Consorcios de Exportación, el armado de misiones comerciales y viajes a ferias internacionales y el acompañamiento en el proceso de exportación. Se han conformado cuatro consorcios de exportación: Consorcio Confeccionista de Pergamino, Consorcio de Tejido de Punto de Mar del Plata, Consorcio de Maquinaria Agrícola y Consorcio del Mueble en San Martín.

- Asistir en la articulación y armado institucional formal de las distintas asociaciones civiles, para el desarrollo económico local.
- Vincular en red los servicios del Ministerio.
- Trabajar en el fortalecimiento de capacidades locales y acompañar, detectar y fortalecer a los actores locales.

Provocar un debate provincial para la intervención territorial y el desarrollo sustentable.

Los objetivos parecen ser muy ambiciosos y serán parte de un largo proceso que recién se inicia, la continuidad dependerá del acompañamiento, de la decisión política y de los recursos humanos y económicos suficientes para tener un impacto significativo en esta Provincia que hoy no se refleja.

En este sentido hay un desafío y es el de extender las intervenciones a un número mayor de territorios y realizar un acompañamiento sistemático durante todo el ciclo; comenzando por la sensibilización, siguiendo con asistencia técnica en los pasos iniciales y asegurando que los municipios no queden librados a sus propias capacidades, las que en muchos casos no han sido suficientemente desarrolladas y ejercitadas.

Otra de las Instituciones a nivel provincial, que realiza acciones tendientes a favorecer el desarrollo económico territorial, es el Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo; que con la Subsecretaría de Coordinación Operativa, a través de la Dirección Provincial de Planificación para el Desarrollo Local y Regional, trabaja para promover/fortalecer la capacidad de planificación local, para la generación de estrategias de desarrollo local en los distritos de la Provincia de Buenos Aires, con un perfil más vinculado a la problemática social.

Esto demuestra que a pesar de los esfuerzos, aún nos encontramos con que la estrategia para promover el desarrollo económico territorial es solo parte de algunos programas y que la dimensión económica local aún no ha madurado. Esto, en una provincia en la que a nivel de conformación institucional, a manera de ejemplo, podemos señalar la existencia de Municipios con Agencia para el Desarrollo funcionando, otros con Agencia nueva y buscando empezar, territorios con Centro Ideb consolidado, con centro ideb muy débiles, algunas con planes estratégicos de magnitudes y resultados diversos y otras ciudades absolutamente huérfanas en estas cuestiones.

Sumado a esto, están los temas de ordenamiento territorial con respecto a los cuales se mantiene un esquema centralizado, los municipios no tienen toda la potestad de legislar sobre sus cuestiones urbanas.

2. Diversos escenarios municipales²² en la prestación de servicios de uso generalizado.²³ Provincia de Buenos Aires

La situación de los Municipios de Buenos Aires, respecto a la prestación de servicios de uso generalizado, ofrece una diversidad de matices que tornan relativamente complejo encuadrar a todos en una sola matriz de análisis.

La dinámica histórica, la impronta cultural y los vaivenes políticos de la Argentina, han determinado la existencia de realidades locales de diversa configuración en lo que refiere a la prestación de servicios básicos de uso generalizado.

²² Aporte de Pedro Espodaburu, alumno de Curso del ILPES-CEPAL realizado (IDL / UNNOBA) en Junín entre Noviembre 2004 y Marzo, Abril 2005.

²³ Se denomina servicios de uso generalizado a los servicios de gas, energía eléctrica, cloacas, agua corriente.

De este modo, se puede observar la presencia de territorios en los que los servicios de agua corriente y cloacas han estado a cargo de la Provincia de Buenos Aires, que luego han sido privatizados y que recientemente han vuelto a la órbita provincial. Por esa situación han pasado al menos 74 municipios de los 134 que existen en la actualidad.

En otros casos, si bien la construcción de la infraestructura necesaria para prestar estos servicios ha estado a cargo de la Provincia, la gestión se lleva adelante desde los gobiernos locales. También desde la órbita local se han producido casos de privatización para la gestión.

En relación a la energía eléctrica, la situación también ofrece diversas aristas. En la mayoría de los municipios del interior el suministro está a cargo de las empresas que accedieron a realizarlo a través del proceso de privatización.

No obstante ello, la impronta cultural de algunos territorios ha permitido el desarrollo de cooperativas eléctricas, que atienden con éxito la demanda urbana y en varios lugares hacen posible proyectos de electrificación rural. Tandil, Las Flores y la Cooperativa Eléctrica de Egaña, en el Partido de Rauch, son casos que reflejan el escenario descrito. En Tandil, en este momento, la Usina Popular se encuentra gestionando la posibilidad de ofrecer servicios de telefonía e Internet.

Es importante señalar que en lugares pequeños, que no son cabecera de Partido, cooperativas eléctricas o con otras finalidades definidas en su objeto social, suelen asumir la prestación de servicios adicionales, tales como el de sepelios, agua corriente y en menor cantidad, telefonía. Esta situación se puede observar en localidades de algunos Partidos del oeste de la provincia.

En el caso del gas natural, en general se observa que la prestación está a cargo de empresas privatizadas; aunque existen algunas excepciones como la situación de Junín (Bs. As.), donde a partir de una cesión del Estado Federal, oportunamente, se constituyó una empresa mixta; se trata de una sociedad anónima con participación municipal mayoritaria, el resto de los accionistas corresponden a la Sociedad de Comercio e Industria y a la Mutual de empleados municipales, que tomó a su cargo la gestión del servicio.

Este muy breve abordaje general de la situación de algunos servicios básicos de uso generalizado, nos muestra la diversidad de situaciones que se manifiestan en los territorios locales de Buenos Aires, lo que obliga entonces a considerar las circunstancias de cada caso, para comprender las posibilidades concretas de intervención pública, en pos de mejorar y modernizar la oferta de infraestructura y servicios.

3. La Provincia de Santa Fe

El gobierno de la Provincia de Santa Fe, dentro de su política productiva se planteó, desde 1996 varios objetivos:

Crear y fortalecer áreas de apoyo a la producción.

Descentralizar la política productiva del gobierno Sntafesino.

Potenciar las actividades económicas existentes y promover la creación de nuevas alternativas productivas.

Para ello pone en marcha el Programa “Municipios Productivos” en el ámbito de la Dirección de Desarrollo Regional y Local (DDRyL) de la Secretaría de Industria del Ministerio de la Producción el que, desde el inicio, propone crear nuevas formas de vinculación entre diferentes agentes, instalar mecanismos de concertación y articulación y una nueva visión del desarrollo, así como también convertir a las secretarías en polea de transmisión de las políticas provinciales.

Durante cuatro años llevó adelante acciones de capacitación para secretarios, cursos para empresas, construcción de información, ferias y misiones comerciales, búsqueda de financiamiento para empresas, entre otras actividades.

Pasada esta etapa, una evaluación realizada con posterioridad a los primeros cuatro años,²⁴ puso de manifiesto que los secretarios construyeron nuevos mecanismos institucionales; partiendo de la atención de los problemas del sector productivo que hasta esa oportunidad no eran considerados, elevaron el rango de la discusión, instalaron nuevos temas y cambiaron interesantes aspectos de la gestión pública, ya que salieron de su oficina para ir a conversar con los diversos agentes productivos creando espacios de encuentro y dialogo.

Con la utilización reiterada de este método de gestión de trato directo, se fortalecieron los niveles de confianza de los actores, resultando una evaluación positiva por parte de los empresarios, las cámaras empresariales, las sociedades rurales y el sector educativo sobre la gestión del secretario, en tanto fue una importante solución para lograr la colaboración entre empresas, la generación de un buen clima de cooperación y la articulación institucional.

En el recambio del gobierno, en 1999, la nueva gestión optó por trabajar más fuertemente con las Asociaciones para el Desarrollo Regional; entes interjurisdiccionales cuyo objetivo es promover el desarrollo regional entre varios municipios, con fuerte influencia institucional en la coordinación y planificación del desarrollo.

Las ADR tienden a promover la producción y el desarrollo agrícola, ganadero, industrial, socioeconómico, educativo y cultural de la región, además de promover actividades económicas alternativas, que generen nuevos puestos de trabajo y una eficiente y racional utilización de los recursos materiales y humanos.

Actualmente existen 19 asociaciones con unas 16 en funcionamiento real y donde están distribuidas más de 150 localidades. Las más antiguas datan de 1995 y fueron creadas a partir o como consecuencia de una crisis; mientras que otras son de reciente constitución. Revisten el carácter legal de Asociaciones Civiles sin fines de lucro. En todos los casos, las ADR quedan sujetas a los controles administrativos y contables que el Ministerio disponga, así como al seguimiento de los préstamos; habida cuenta de que disponen de un importante presupuesto para asistir financieramente a empresarios de su región.

Estas organizaciones han tenido un desarrollo dispar, algunas se han insertado fuertemente a través del financiamiento a PYMEs pero todavía sin abordar cuestiones más de Fomento o Desarrollo y otras todavía no han podido despegar.

En el año 2004 la nueva gestión retoma también el Programa “Municipios Productivos” y se propone el desafío de estudiar el estado de algunos de los sectores productivos, contar con información actualizada para el diseño de políticas y trabajar en nuevos instrumentos y programas de políticas productivas, profundizando las relaciones provincia–municipio.

En este sentido, realiza jornadas de capacitación para todos los secretarios de la Producción de la Provincia a principios del año 2004, la convocatoria planteaba trabajar el marco conceptual de la competitividad territorial y el fomento productivo y analizar también, las distintas estrategias de desarrollo local.

Al final del año 2004, en una jornada interna de la DDRyL, que actualmente cuenta con 16 agentes, se arribó a conclusiones importantes para el accionar del año 2005.

la DDRyL se encuentra en una interfase de articulación entre la Nación y el nivel de municipios y comunas de la provincia de Santa Fe y entre los diversos actores involucrados. A

²⁴ Ferraro C y Costamagna, P (1999). Descentralización y apoyo a los sectores productivos en la Provincia de Santa Fe. Evaluación del Programa Municipios Productivos. Documento elaborado sobre la base del Informe Final con los resultados del trabajo de evaluación realizado para el MAGIC Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio de la Provincia de Santa Fe.

pesar de esto, existe confusión en cuanto a los canales mas aptos para la comunicación en ambos sentidos, ya que muchas veces los programas nacionales se implementan en el territorio, sin intermediación de la provincia, o los distritos se presentan ante los organismos nacionales sin acompañamiento, con el consiguiente gasto y superposición de recursos por ambas partes.

Hay una gran necesidad de información económica para la toma de decisiones locales, aunque con problemas de capacidades para hacerlo.

Se observa que al descender del nivel provincial al nivel de distrito y al relacionarnos con los Secretarios de la Producción, nos encontramos con una gran heterogeneidad en cuanto a sus competencias de gestión, lo cual se traduce muchas veces en debilidades como por ej: de escala, financieras, de competencias, de saberes y procesos de gestión entre otros. De hecho, estas situaciones distintas desde lo territorial y desde las necesidades, conducen a la DDRyL a tratar de responder de forma diferenciada a las demandas de información, asesoramiento, capacitación y asistencia técnica.

Permanece la necesidad de debatir con los principales líderes territoriales todo lo referente al Desarrollo Económico y que esto se traduzca en más apoyo y presupuesto para los Secretarios.

Además de continuar con el proceso de capacitación y asistencia técnica en Municipios Productivos, con el fortalecimiento de las Secretarías de la Producción, algunos puntos del plan del 2005 de la Dirección son:

- Articular Programas Nacionales.
- Aumentar la relación entre Educación, Trabajo y Producción.
- Abordar la problemática del empleo.
- Trabajar el financiamiento para empresas.
- Retomar políticas con las Asociaciones para el Desarrollo Regional.
- Montar un sistema de Información económica y de Gestión para los Secretarios de la Producción.
- Promover el debate con Intendentes y Presidente comunales sobre el Desarrollo Territorial.
- Proponer el debate sobre Parques Industriales.

IV. Autonomía institucional, fiscal y financiera de los municipios en la relación nación–provincias– municipios

En Argentina existen tres jurisdicciones territoriales gubernamentales definidas, nación, provincia y municipios-comunas. Para la construcción de una parte de las relaciones la Constitución de 1853 expresaba en su artículo 5° que cada provincia debía dictar para sí una Constitución. Así, cada una de ellas, está obligada a organizar sus municipios y comunas según los criterios que adopte en su propia carta magna aunque en ningún momento se precisaban los alcances que debía tener el régimen municipal.

Esto produjo que, en la práctica, las provincias crearon una especie de régimen de descentralización administrativa, otorgando a este nivel de gobierno, facultades limitadas y sujetas a la fiscalización de los organismos superiores.

Las municipalidades y comunas tenían bajo o nulo poder de intervención en temas relativos a la instrucción primaria, la justicia local y la seguridad. Estos temas dependían de otros estamentos del Poder al igual que la construcción de ciertas obras de infraestructura de mayor magnitud que estaban a cargo de organismos nacionales y provinciales. Por supuesto que aún no aparecía ni remotamente en la agenda los temas ligados al DET.

Este escenario, que por cierto duró varias décadas, fue una de las razones más importantes para que los Estados Locales no estuviesen preparados para dar respuesta a temas que los cambios de los últimos años pusieron dentro de sus nuevas obligaciones.

La puerta para el cambio, se abre con el fuerte impulso que otorga con la reforma constitucional de 1994, donde el artículo 123° expresa “cada provincia dicta su propia Constitución conforme lo dispuesto en el artículo 5°, asegurando la autonomía municipal y regulando su alcance y contenido en el orden institucional, administrativo, económico y financiero”.²⁵

Hoy, los siguientes, son los principios del régimen municipal argentino a la luz de las reformas constitucionales producidas:

Naturaleza sociológica del municipio: las Constituciones Provinciales reconocen su existencia como una comunidad natural fundada en la convivencia (Art. 180, Córdoba); la autonomía con el fin del mejor desarrollo de la comunidad (Art. 178, Jujuy); y como comunidad natural con vida propia e intereses específicos (Art. 247, San Luis y art. 216, Santiago del Estero).

La autonomía municipal: Establecida expresamente en las Constituciones de las siguientes provincias: Córdoba (art. 181/183), Corrientes (art. 158), Chaco (art. 182/185), Jujuy (art. 188), La Pampa (art. 115), La Rioja (art. 154), Salta (art. 168), San Juan (art. 241), San Luis (art. 254), Santa Cruz (art. 141), Tierra del Fuego (art. 170).

La unión de la democracia y la eficacia: Este postulado del municipalismo clásico, se ha constitucionalizado para los gobiernos locales al asegurarse la vigencia de organismos y principios técnicos, como planteamiento urbano, códigos y tribunales municipales de faltas, garantías de la carrera administrativa, la asistencia técnica de la provincia y la nación a los municipios, las relaciones intermunicipales.

La plena participación ciudadana: se asegura plenamente la participación política, mediante la elección de las autoridades locales, los partidos políticos, la posibilidad de ejercicio de institutos de la democracia semidirecta, como la consulta popular, la iniciativa, el referéndum y la revocatoria, la participación vecinal, etc.

En este marco de reforma, se están revalorizando fuerte las funciones de los gobiernos locales para brindar servicios con calidad, eficiencia y eficacia a la población y fortalecer a la administración municipal en su entrada a temas más complejos.

Como elemento cuantitativo importante, en Argentina hay 2.198 gobiernos locales, 1.114 son municipalidades y 1.054 conforman el grupo de comisiones municipales, de fomento, comunas y juntas de gobierno. La diferencia entre ambos grupos esta dada en un primer momento en la cantidad de habitantes (que varía según la provincia). El siguiente cuadro, ilustra esta información.

²⁵ A pesar del mandato constitucional, cinco constituciones aún no reconocen la autonomía municipal: Entre Ríos (cuya constitución provincial data de 1933), Santa Fé (1962), Mendoza (1991), Tucumán (1990) y Buenos Aires (1994).

CUADRO 2
GOBIERNOS LOCALES POR TIPO DE MUNICIPIO Y OTRAS FORMAS ADMINISTRATIVAS, SEGÚN
PROVINCIA. JUNIO 2004

Provincia	Total	Municipios ^a			Otras formas administrativas de gobiernos locales ^b	
		Total	Primera Categoría	Segunda Categoría		Tercera Categoría
Total	2 198	1 144	820	187	137	1 054
Buenos Aires	134	134	134	-	-	-
Catamarca	36	36	36	-	-	-
Chaco	246	68	8	24	36	178
Chubut ^c	24	23	23	-	-	1
Córdoba ^c	249	249	249	-	-	-
Corrientes	87	65	11	15	39	22
Entre Ríos	265	73	31	42	-	192
Formosa	54	27	27	-	-	27
Jujuy	60	21	21	-	-	39
La Pampa	79	58	58	-	-	21
La Rioja	18	18	18	-	-	-
Mendoza	18	18	18	-	-	-
Misiones	75	75	14	36	25	-
Neuquén	57	35	11	10	14	22
Río Negro	75	38	38	-	-	37
Salta	60	58	58	-	-	2
San Juan	19	19	19	-	-	-
San Luis	64	18	18	-	-	46
Santa Cruz	27	14	14	-	-	13
Santa Fe	363	48	2	46	-	315
Santiago del Estero	71	28	5	5	18	43
Tierra del Fuego	5	2	2	-	-	3
Tucumán	112	19	5	9	5	93

Fuente: INDEC.

^aCada Ley Orgánica Municipal establece la clasificación de los Municipios en tres categorías definidas por el número de hab., encontrándose Provincias que sólo poseen de Municipios de Primera. El rango de cantidad de habitantes para cada categoría varía según la provincia. Por ejemplo, en la Prov. de Santa Fe las Municipalidades se dividen en dos categorías, de 1o categoría las Municipalidades que tengan más de doscientos mil habitantes y de 2o categoría las que tengan entre diez mil y un habitantes y doscientos mil hab.; mientras que en Chaco los municipios serán de 1o categoría: las de más de veinte mil hab.; las de 2o categoría: las de más de cinco mil hasta veinte mil hab. Y de 3o categoría: las de hasta cinco mil hab.

^b Son las Comunas, comisiones de fomento, comisiones municipales, delegaciones municipales, comunas rurales, juntas de gobierno, juntas vecinales y delegaciones comunales. Este tipo de formas administrativas no llega a cumplimentar los requisitos necesarios para ser consideradas municipios.

^c Según información de la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del interior de la Nación las cifras de Municipios totales para las provincias de Chubut y Córdoba son superiores a las informadas por el INDEC

En el cuadro N° 3 se agrupan los 311 gobiernos locales más poblados,²⁶ que concentran el 85% de la población, el 15% de la población restante habita en los más de 1.800 municipios o comunas de menor tamaño.

CUADRO 3
MUNICIPIOS MÁS POBLADOS DE ARGENTINA (*)

Tipo de Municipio	Cantidad de casos	Población
Ciudad de Buenos Aires	1	2 965 403
Ciudades Capitales	23	6 102 823
Gran Buenos Aires	24	8 684 953
Resto de más de 150 000 hab.	10	3 112 399
Entre 50 001 y 150 000 hab.	58	4 521 158
Entre 25 001 y 50 000 hab.	91	3 112 764
Entre 15 000 y 25 000 hab.	104	2 015 009
Total	311	30 514 509

Fuente: Elaboración propia en base a Ferraro, C. (2003).

(*) Los datos corresponden al Censo Nacional de Población de 2001.

Javier Curcio,²⁷ en su trabajo *Financiamiento Municipal y Reducción de la Pobreza en Argentina (2005)*, analiza la institucionalidad, el financiamiento y gastos del sector municipal argentino, en lo sucesivo del presente capítulo se mencionan algunas observaciones del estudio. La primera que se rescata es que, cuando se analizan los municipios argentinos, hay que tener presente:

Los alcances en la ingerencia territorial: algunos municipios tienen ingerencia solamente sobre el ejido urbano, y otros que también la tienen sobre el área rural. Dicha diferencia no es menor a la hora de ejecutar políticas territoriales.

Las capacidades para la acción: capacidades presupuestarias, administrativas y de gestión. En este aspecto, en todo el territorio nacional se encuentran grandes grupos de municipios. Por un lado aquellos de gran densidad poblacional o capital de provincia, que cuentan con una estructura presupuestaria importante, capacidad financiera y administrativa, en algunos casos también capacidad de gerenciamiento. Por otro lado, aparecen el resto de los territorios locales que a su vez se pueden dividir en municipios de mediana dimensión o también conocidos como intermedios, con ciertas capacidades presupuestarias y financieras, administrativa y diferentes niveles de gestión territorial y otro grupo de municipios pequeños, comunas, juntas de gobierno con limitadas capacidades en todos los sentidos.

Si bien, esto último no asegura capacidad proyectual ni equipos preparados con nuevas competencias de cara al DET, ubica el punto de partida en un lugar más alto para aquellas con más capacidades. En este sentido Villar²⁸ agrega otra visión que complementa "...en la medida que la ciudad es más grande crece la magnitud del Estado, se incrementan los recursos y se consolida la Sociedad Civil, a la vez pierde proximidad entre Sociedad y Estado".

Curcio²⁹ prosigue el análisis y manifiesta:

²⁶ Esta tipología es presentada en Ferraro, C. "Municipios y desarrollo local. Algunas cifras preliminares para enfocar propuestas de acciones productivas hacia los municipios" (mimeo), Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, 2003.

²⁷ Curcio J., *Financiamiento municipal y reducción de la pobreza en Argentina*. Documento Preliminar de Trabajo. CEPAL, Santiago de Chile, 2005.

²⁸ Villar A. (2004) ob.cit.

²⁹ Curcio (2005) ob. Cit.

Los municipios de mayor jerarquía institucional organizan su gobierno a partir de dos, o excepcionalmente, tres poderes. Un poder unipersonal constituido por el intendente con funciones ejecutivas y el otro colegiado denominado Concejo Deliberante a cargo de la función legislativa. Por lo general el tamaño del Concejo Deliberante está asociado a la cantidad de habitantes. En todos los casos, las designaciones surgen a partir de la elección directa con el voto de la comunidad. Además, junto a estas instituciones políticas, existe por lo general un poder judicial local, integrado por juzgados de faltas con jurisdicción correccional en el territorio municipal.

Los gobiernos de menor jerarquía institucional se organizan con un solo cuerpo, con funciones ejecutivas y legislativas, constituido por una junta comunal. Este es el caso de las comunas de la Provincia de Entre Ríos, que son gobernadas por una junta de gobierno de tres personas elegidas por la comunidad. En otros casos el gobierno recae íntegramente en una persona, como en las comunas de la Provincia de Catamarca. En Río Negro y Córdoba el régimen municipal contempla un organismo de contralor, denominado tribunal de cuentas. El propósito principal de este tribunal de cuentas es revisar y aprobar los presupuestos de gastos e ingresos de la municipalidad.

También el mencionado autor explica que el grado de autonomía municipal es diferente en las distintas provincias. En términos generales la autonomía política, financiera y administrativa del nivel local de gobierno se encuentra garantizada en todas las constituciones provinciales. Esto significa que es posible elegir libremente las autoridades de gobierno (autonomía política), manejar y asignar el presupuesto en forma independiente (autonomía financiera), y conformar la estructura orgánica y designar al personal en forma autónoma de otro poder político (autonomía administrativa). En cambio, no todos los regímenes municipales brindan autonomía institucional, es decir, otorgan la facultad a los municipios para ejercer el poder constituyente, mediante el dictado de una carta orgánica municipal.

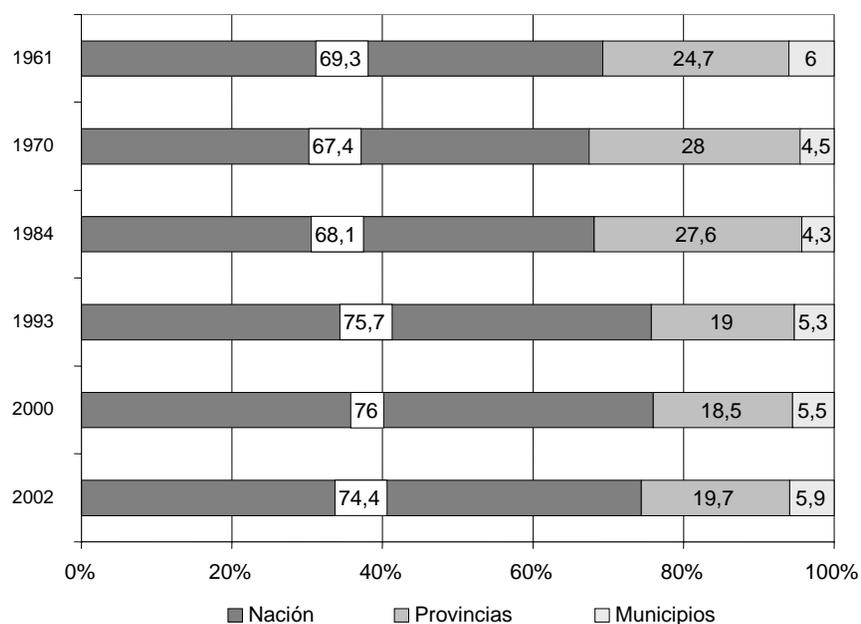
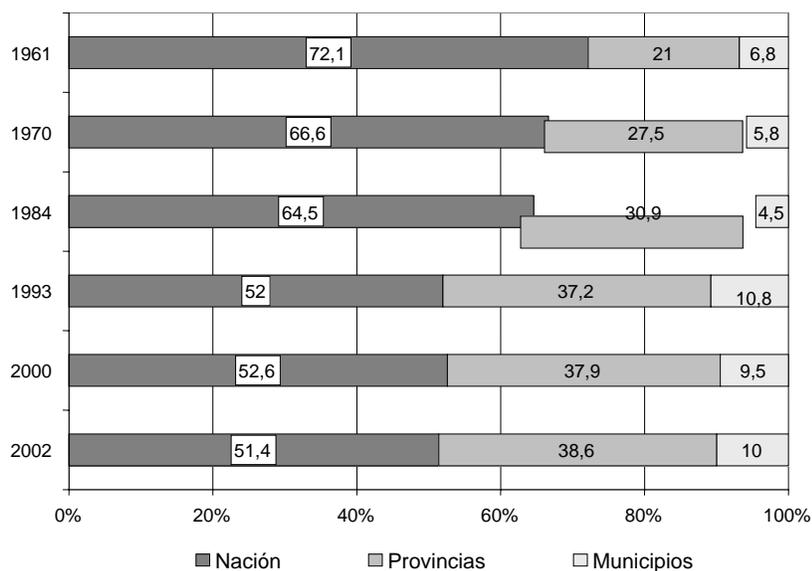
En términos del desarrollo territorial, lo antes dicho confiere una limitación a los Municipios para poder realizar acciones de punta con legitimidad política, ya que la demanda de cada vez más nuevas funciones exige a las administraciones municipales adecuar sus modelos de gestión y planeamiento para responder a los actuales desafíos y una condición necesaria para poder realizarlo es poseer autonomía institucional.

Entonces, como hemos descrito, la historia de desarrollo municipal no prepara a este nivel para afrontar cambios y recién en los últimos años adquieren un mayor grado de autonomía en medio de presiones de parte de su población.

Además, con el advenimiento de la democracia en 1983, el Gobierno Nacional inició la descentralización de algunos servicios que antes eran de su exclusiva jurisdicción. Podemos citar como ejemplo la descentralización de la administración de escuelas y hospitales. A partir de entonces, el papel de los gobiernos locales ha venido creciendo paulatinamente. No obstante ello, la fuerte descentralización del gasto y funciones hacia las provincias y Municipalidades se ha hecho sin que exista una descentralización de igual magnitud en los recursos. En este sentido, la Argentina no escapa a lo que ha sido la tendencia internacional, la participación de los gobiernos subnacionales en los recursos totales no ha crecido en proporción con el aumento del gasto de esos gobiernos, lo que se ha traducido en una creciente brecha entre gasto y recursos a nivel subnacional.

Una evidencia de ello, surge al observar la estructura de recursos y gastos de los tres niveles de gobierno. Así, desde 1980, la mayor concentración de recursos administrados por la Nación y la descentralización de erogaciones generaron una fuerte presión sobre los sistemas de reparto de tributos, al concentrarse en la Nación las tres cuartas partes de los recursos y cerca de la mitad de las erogaciones consolidadas. Antes de la descentralización de escuelas y hospitales, el gobierno nacional recaudaba y gastaba una proporción bastante similar al total. Así, mientras tanto los recursos recaudados y los gastos ejecutados por la Nación representaban en 1961 alrededor del 70% del consolidado, en el año 2002 esta proporción era de 74% y 51% respectivamente. (Gráfico 1).

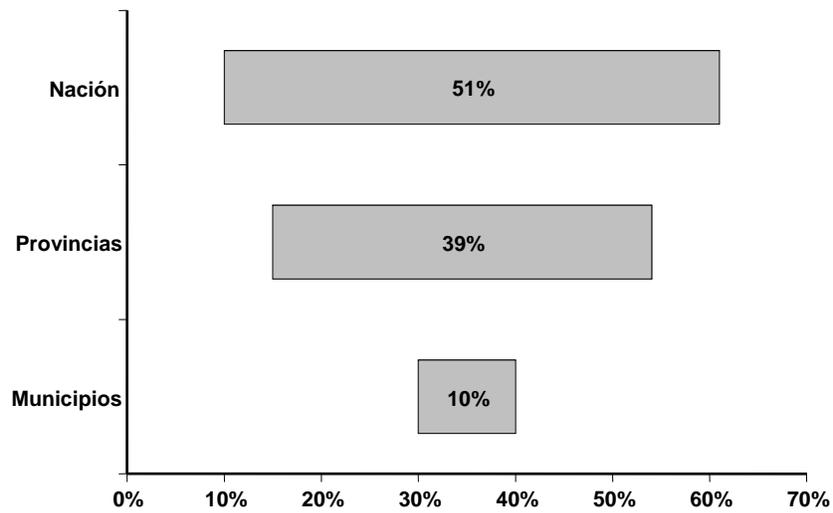
GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LA PROPORCIÓN DE LOS RECURSOS Y GASTOS PÚBLICOS POR JURISDICCIÓN



Fuente: Cetrángolo, Jiménez (CEPAL 2004).

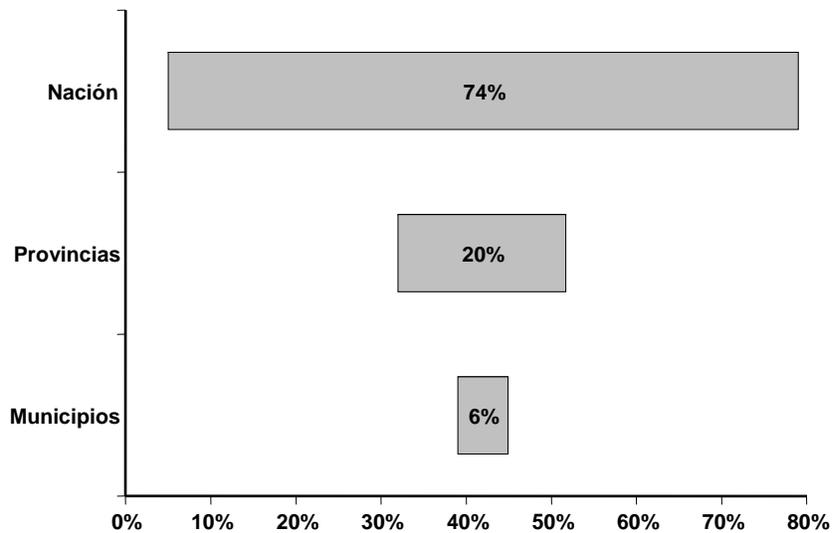
Como se observa en los gráficos siguientes 2 y 3 la estructura vertical del sector público argentino luce como una pirámide invertida con el gobierno nacional en la cúspide y las municipalidades en la base. Esa forma es más acentuada para los ingresos. Esta asimetría entre la descentralización del gastos e ingresos origina un importante desequilibrio vertical.

GRÁFICO 2
ESTRUCTURA DE GASTOS PÚBLICOS POR JURISDICCIÓN, AÑO 2002



Fuente: Cetrángolo, Jiménez (CEPAL 2004), en base a datos de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

GRÁFICO 3
ESTRUCTURA DE RECURSOS PÚBLICOS POR JURISDICCIÓN, AÑO 2002



Fuente: Cetrángolo, Jiménez (CEPAL 2004), en base a datos de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

De esta forma, a partir de las asimetrías encontradas a nivel agregado, es de suponer que el margen de maniobra, en cuanto a la disponibilidad de recursos que poseen los Municipios, actualmente, para encarar nuevas acciones es, a priori, muy limitado.

CUADRO 4
DATOS POBLACIONALES POR PROVINCIA. PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO POR PROVINCIA

Provincia	Población Censo 2001	Población Económicamente Activa. Censo 2001	PBG per cáp. 2000 ^a	Participación provincial en el total nacional del producto bruto geográfico. Año 2000
Total	36 260 130	15 264 783	7,1	100
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	2 776 138	1 433 372	6,2	25
Buenos Aires	13 827 203	6 040 347	23,6	33,14
Catamarca	334 568	122 494	4,6	0,60
Chaco	984 446	332 299	3,3	1,25
Chubut	413 237	175 716	8,4	1,35
Córdoba	3 066 801	1 351 822	6,7	7,98
Corrientes	930 991	317 489	3,1	1,12
Entre Ríos	1 158 147	495 933	5,0	2,25
Formosa	486 559	158 169	2,8	0,54
Jujuy	611 888	228 812	3,6	0,85
La Pampa	299 294	134 313	7,4	0,86
La Rioja	289 983	111 146	4,6	0,52
Mendoza	1 579 651	662 621	6,0	3,70
Misiones	965 522	337 450	3,6	1,36
Neuquén	474 155	201 696	10,5	1,94
Río Negro	552 822	235 482	6,8	1,47
Salta	1 079 051	393 235	3,5	1,45
San Juan	620 023	245 658	4,0	0,97
San Luis	367 933	156 167	8,3	1,18
Santa Cruz	196 958	87 144	12,0	0,92
Santa Fe	3 000 701	1 275 472	6,5	7,57
Santiago del Estero	804 457	264 452	2,8	0,89
Tucumán	1 338 523	503 494	3,7	1,95
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	101 079	46 627	17,0	0,67

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC – Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. Los datos de PBG per cápita son de la CEPAL realizados a partir de información cuantitativa y lineamientos metodológicos de la Dirección de Cuentas Nacionales del INDEC.

^a Miles de pesos de 1993, utilizando la población del año 2001.

Las asimetrías fiscales entre jurisdicciones se suman entonces, a los desequilibrios horizontales, debido a las disparidades territoriales, tal como se muestra en el Cuadro N° 4.

Los indicadores socioeconómicos seleccionados describen claramente una gran heterogeneidad en el territorio nacional. Así, cuatro jurisdicciones (Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe) concentran el 60% de la población total y poseen el mismo porcentaje de la población económicamente activa, al mismo tiempo generan casi el 80% del producto; mientras que ocho provincias (Corrientes, Chaco, Formosa, La Rioja, Santiago del Estero, Jujuy, Misiones y San Juan) generan sólo el 7% del total, a pesar de habitar allí más del 15% de la población. En cuanto a la distribución del ingreso, un indicador proxy de éste, es el PBG per cápita en el que se observa

una mayor concentración, evidenciada por la gran brecha existente entre Buenos Aires y el resto de provincias.

Otros indicadores que, en este caso, expresan la heterogeneidad del entramado productivo de la Argentina, es la cantidad de empresas por tamaño en relación a los empleados que ocupan³⁰ (Cuadro N° 4.1) y la cantidad de empresas por tamaño desagregado por provincia (Cuadro N° 4.2).

CUADRO 4.1
TAMAÑO DE LA EMPRESA SEGÚN CANTIDAD DE EMPLEADOS TODO EL PAÍS

	Año 2001	Cantidad de empresas	Estructura porcentual		Cantidad de trabajadores formales	Estructura porcentual	
1	empleado	132 096	27,0%	MIPYMES 72%	132 096	2,9%	MIPYMES 54%
2	empleados	63 014	12,9%		126 028	2,8%	
3 – 5	empleados	72 371	14,8%		270 291	5,9%	
6 – 10	empleados	37 881	7,7%		287 056	6,3%	
11 – 25	empleados	28 090	5,7%		450 662	9,9%	
26 – 40	empleados	8 109	1,7%		259 470	5,7%	
41 – 50	empleados	2 844	0,6%		128 417	2,8%	
51 – 100	empleados	5 879	1,2%		412 455	9,1%	
101 – 200	empleados	2 885	0,6%		397 629	8,7%	
201 – 500	empleados	1 425	0,3%		435 153	9,6%	
501 – 1500	empleados	552	0,1%	443 451	9,7%		
1501 – 2500	empleados	90	0,0%	177 759	3,9%		
2501 – 5000	empleados	58	0,0%	192 238	4,2%		
Más de 5000	empleados	47	0,0%	838 997	18,4%		
Total		355 341	73%	4 551 702	100%		
Desconocido (*)		133 993	27%				
Total General		489 334	100%				

Fuente: Elaboración propia en base a datos del sistema integrado de jubilaciones y pensiones.

Nota 1: Se señala que la estructura presentada corresponde a las empresas inscriptas en la AFIP en el año 2001 y que declararon los aportes patronales correspondientes. Es por ello que las empresas no inscriptas y que aquellas inscriptas pero que no declaran a sus trabajadores (empleados en "negro" o "no formales") no están incluidas en estas cifras. Por ende la estructura presentada es una "proxy" de la estructura real de las empresas en Argentina al año 2001, dando una idea general de la misma para todo el universo de empresas existentes. Es menester aclarar que las cifras e indicadores de la estructura empresarial deben ser tomadas en términos aproximados en virtud de los cambios que puede haber ocasionado en el entramado empresarial argentino la crisis socioeconómica del año 2001.

Nota 2: Las empresas con 1 empleado hacen referencia, en términos generales, a los cuentapropistas que pueden estar contratando empleados informales y como tales se encuentran fuera del Sistema integrado de jubilaciones y pensiones.

Nota 3: En base a la Resolución 675/02 la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa clasifica a las empresas en base a niveles de facturación. Al respecto, al no disponer de esa información hemos utilizado como Proxy del tamaño de las firmas el número de empleados de manera de poder visualizar cada uno de los segmentos.

(*) Estas empresas no declararon trabajadores en el período considerado.

³⁰ A partir de una clasificación de empresas realizada en base a un relevamiento de metodologías para la definición de micro, pequeña y mediana y gran empresa a escala nacional e internacional, se clasificó a las micro empresas como aquellas que poseen un plantel de entre 1 a 10 empleados, pequeña y mediana las que tienen de entre 11 y 200 trabajadores y las Grandes Empresas aquellas con un plantel de empleados mayor a 201. Es de destacar que para la clasificación de empresas por tamaño se consultó fuentes del Observatorio Permanente de las PyMIs Argentinas, organismo dependiente de la Unión Industrial Argentina. Existe actualmente otra base de consulta acerca de la estructura productiva como el Observatorio de empleo y dinámica empresarial en Argentina. Castillo, Rojo, Stumpo, Yoguel y otros. CEPAL, Serie Desarrollo Productivo, número 148, 2004, Santiago.

CUADRO 4.2
TAMAÑO DE LA EMPRESA SEGÚN CLASIFICACIÓN DE TIPO DE EMPRESA POR CANTIDAD DE EMPLEADOS. AÑO 2001

Jurisdicciones	Micro y PYMES	Grandes Empresas	Total Empresas
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	88 775	1 057	89 832
Provincia de Buenos Aires	83 226	405	83 631
Provincia de Catamarca	1 038	6	1 044
Provincia de Córdoba	26 306	82	26 388
Provincia de Corrientes	3 066	13	3 079
Provincia de Entre Ríos	8 520	39	8 559
Provincia de Jujuy	1 754	11	1 765
Provincia de Mendoza	11 032	61	11 093
Provincia de La Rioja	1 034	15	1 049
Provincia de Salta	3 401	20	3 421
Provincia de San Juan	3 274	22	3 296
Provincia de San Luis	1 789	24	1 813
Provincia de Santa Fe	29 891	116	30 007
Provincia de Stgo. del Estero	1 608	16	1 624
Provincia de Tucumán	4 479	43	4 522
Provincia de Chaco	4 026	11	4 037
Provincia de Chubut	3 890	19	3 909
Provincia de Formosa	982	4	986
Provincia de Misiones	4 102	21	4 123
Provincia de Neuquén	2 900	18	2 918
Provincia de la Pampa	3 558	5	3 563
Provincia de Río Negro	3 991	26	4 017
Provincia de Santa Cruz	1 276	7	1 283
Tierra del Fuego, Antártica e Islas del Atlántico Sur	977	12	989
Sin datos	58 181	119	58 300
Total	353 076	2 172	355 248

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema integrado de jubilaciones y pensiones.

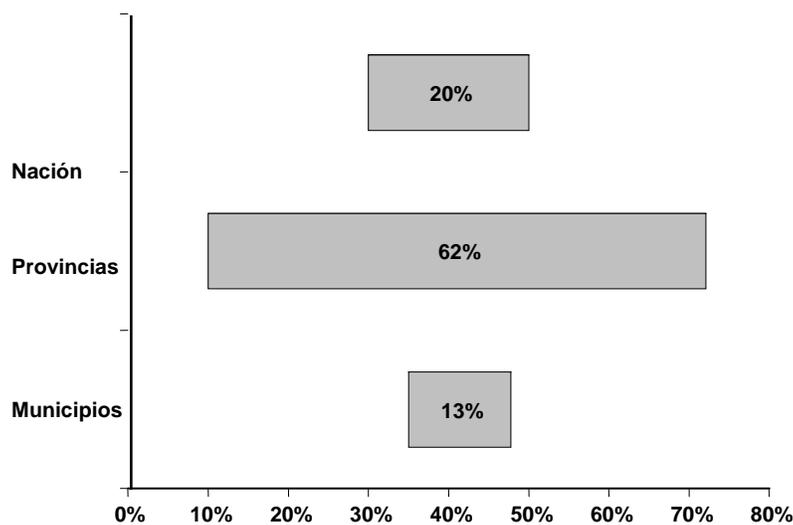
Nota: Cabe señalar que el domicilio declarado por las empresas corresponde al domicilio Fiscal.

Del análisis de las cifras desagregadas a nivel provincial surge que casi el 70% de las empresas se encuentran concentradas en cinco jurisdicciones (Ciudad de Buenos Aires, provincia de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza). (Cuadro N° 4.2)

De esta forma, podría decirse que la gran heterogeneidad en cuanto a la estructura poblacional y las potencialidades económicas que se observan, sumadas a las disparidades fiscales entre jurisdicciones, dan cuenta de muy diferentes capacidades territoriales, tanto institucionales como económicas, a la hora de encarar acciones delineadas desde los Estados Locales y sus diversos territorios.

Asimismo, tal como afirman Cetrángolo y Jiménez (2004), como resultado de los procesos de cambio en la estructura fiscal del país, el gobierno nacional ha centrado progresivamente sus erogaciones en la previsión social, la salud para la tercera edad y los servicios de la deuda. Las provincias, por su parte, lo han hecho en educación y salud, y los municipios en diferentes servicios urbanos. No obstante, en algunas provincias existen escuelas y establecimientos sanitarios que se mantienen en la órbita municipal. Esto revela la especialización de funciones: el gobierno nacional está especializado en el pago de transferencias y deuda pública; los gobiernos locales en la provisión de bienes públicos y semi-públicos.

GRÁFICO 4
ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL EMPLEO PÚBLICO POR JURISDICCIÓN AÑO 1999



Fuente: Elaboración propia en a base a Documento de Federalismo Fiscal N° 1, UNLP, 2003.

Esta especialización de funciones, que ha sido consecuencia del proceso de descentralización, debería implicar –tal como la teoría del federalismo fiscal indica– cierta simetría entre las responsabilidades de gasto y las potestades tributarias y fortalecimiento recaudatorio de los Municipios; de manera de fortalecer la autonomía financiera e incrementando la capacidad Municipal para encarar las nuevas funciones.³¹

No obstante ello, y sin la intención de profundizar ahora sobre los temas de coparticipación, se debe reconocer que el debate en este punto es también complejo; existen impuestos que no puedan ser descentralizados sin una importante pérdida de eficiencia y equidad; y allí es donde una adecuada coordinación tributaria entre los niveles de gobierno se hace necesario. Es posible afirmar que un efectivo diseño del sistema de transferencias, que plantee objetivos explícitos y genere los incentivos adecuados para complementar la habitual deficiencia de los sistemas tributarios subnacionales, es crucial.

Para el caso argentino, se mostrará que las acciones para cumplir con estos dos objetivos (incrementar la capacidad financiera propia de los Municipios y disponer de un sistema de transferencias de impuestos nacionales y provinciales equitativo y previsible) no se han cumplido, perjudicando las capacidades públicas locales para realizar desarrollo económico local.

1. Transferencia de recursos de coparticipación a los municipios

La concurrencia de potestades tributarias entre la Nación y las Provincias obliga que algunos recursos recaudados por el gobierno nacional deben ser distribuidos a las provincias. Esto implica, por un lado, una ley general de coparticipación federal de impuestos, que tiene el estatuto de ley-convenio; y por otro, un entramado de leyes específicas, que establecen porcentajes o sumas fijas de recursos que la Nación debe transferir a las Provincias.

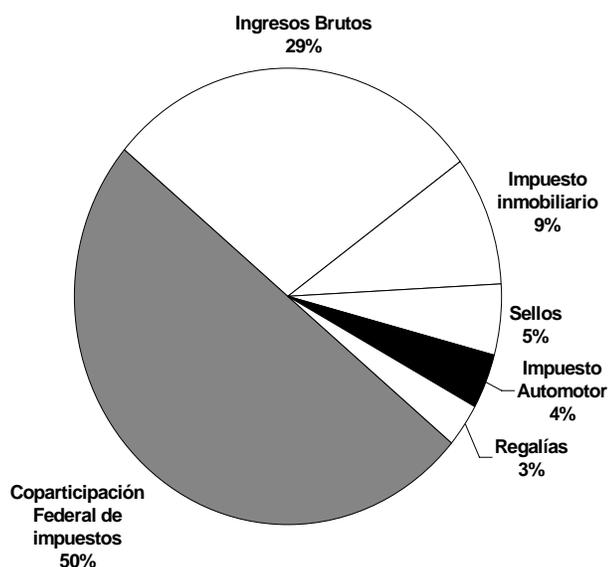
³¹ También llamado correspondencia fiscal y financiera.

Con respecto a los regímenes de coparticipación municipal, Curcio J.,³² en su trabajo manifiesta que a diferencia de las relaciones fiscales existentes entre el gobierno central y las provincias, la ley que las rige entre las provincias y sus respectivos municipios no tiene el estatuto de ley-convenio; esto produjo que, desde el punto de vista jurídico sólo requiere de aprobación del Poder Legislativo Provincial. Esta diferencia tiene una razón de índole histórico-política: mientras que el Estado Nacional es el resultado de un acuerdo entre las provincias, los Municipios son una creación directa de cada Provincia, y son éstas las que delimitan el grado de autonomía que les reconocen. De aquí que su capacidad de establecer impuestos sea, en cierto modo, residual.

En general, las constituciones provinciales prevén que a los ingresos municipales propios se le adicione los ingresos provenientes del producido de los impuestos provinciales y nacionales, estableciendo que una ley específica dictada a tales efectos determine su aplicación. Dichos regímenes se encuentran regulados por leyes provinciales, que asignan por esta vía tanto los gravámenes provinciales como los recursos provenientes de otras fuentes, tales como la Coparticipación Federal de Impuestos y otros ingresos (regalías por la explotación de recursos hidrocarburíferos y/o hidroeléctricos, etc.).

El Gráfico N° 5, muestra que para el nivel municipal los recursos provenientes de la Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) representan, en promedio, la mitad de la masa coparticipable dirigida a ese nivel de gobierno. Asimismo, los recursos del Impuesto sobre los Ingresos Brutos son de alrededor del 30%, los del Impuesto Inmobiliario casi el 10 %, Sellos y Automotores un 5 % cada uno y las regalías el 3 % del total. No obstante estos promedios, las diferencias entre provincias son significativas.

GRAFICO 5
DISTRIBUCIÓN DE LA MASA COPARTICIPABLE A MUNICIPIOS. TOTAL DEL PAÍS



Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con provincias.

³² Curcio, obra citada.

Por su parte, el esquema de transferencia de recursos entre provincias y municipios está regido por un entramado legal sumamente complejo. La legislación provincial, que define características de los regímenes de coparticipación a municipios, está sometida a constantes cambios y modificaciones, sin existir criterios uniformes en todas las jurisdicciones. En efecto, del total de 24 jurisdicciones provinciales, existen más de un centenar de normas legales específicas y una innumerable cuantía de normas accesorias. A ellas deben agregarse acuerdos transitorios y convenios particulares (entre provincia y municipios).

Un total de 13 provincias ha desarrollado algún tipo de traslado de potestades tributarias hacia sus municipios. Las principales experiencias se han centrado en la administración de impuestos sobre los automotores, pero existen algunas jurisdicciones que han avanzado en esta dirección en aquellos tributos que recaen sobre los inmuebles (rurales y urbanos) y los Ingresos Brutos.

Al analizar el mecanismo de distribución primaria vigente en cada provincia, se comprobó que todas las provincias derivan hacia municipios los recursos que reciben desde la órbita nacional, como la Coparticipación Federal de Impuestos. Estas transferencias se ubican entre el 8% y 25%, mientras que las regalías (Hidroeléctricas e Hidrocarburiíferas) tienen mayor dispersión. Por otra parte, si bien en los recursos de origen provincial también se verifica un amplio abanico de situaciones, puede detectarse que la participación de los municipios sobre lo recaudado en concepto de impuestos sobre los ingresos brutos, los inmuebles urbanos y los Automotores, es generalizada. (Cuadro N° 5).

El análisis de los diferentes indicadores utilizados por las provincias para efectuar la distribución secundaria de recursos entre sus municipios, indicó que es generalizado el uso de criterios distributivos de tipo devolutivo y redistributivo, aunque también se advierte la utilización de criterios de eficiencia en los sistemas de reparto de varias provincias Argentinas.

En tal sentido, los indicadores más empleados son los de relación directa con la población (criterio devolutivo) y de la inversa poblacional o por partes iguales; estos dos últimos para la aplicación de criterios redistributivos. No obstante, la existencia de otra veintena de indicadores utilizados para definir la mecánica de asignación de recursos entre municipios, es una muestra elocuente de que si bien se cumplen las premisas de objetividad requeridas, existe una gran heterogeneidad de pautas.

Más compleja aún es la situación cuando se consideran la periodicidad (que puede ser diaria o mensual, con varias posibilidades intermedias) y automaticidad (sólo en diez provincias la legislación prevé las transferencias directa de recursos a los municipios).

Finalmente, el sistema de transferencias de recursos se completa con un conjunto de fondos especiales, que son utilizados por algunas provincias para asistir a los municipios en el financiamiento de trabajos públicos, compra de equipamiento, situaciones de emergencia o de dificultades financieras (hay provincias en las cuales estos fondos especiales llegan a representar más del 15% del monto total a coparticipar).

La teoría del Federalismo Fiscal indica que la transparencia de un sistema de coparticipación sólo se consuma cuando se verifica el cumplimiento de tres condiciones básicas: criterios objetivos de reparto, periodicidad y automaticidad en las remisiones de los fondos; lo que otorga previsibilidad en la disponibilidad de este tipo de recursos por parte de los Municipios. Entendemos que esta característica en el envío de fondos coparticipados es crucial para el diseño y ejecución de políticas de mediano y largo plazo por parte de los Estados Locales por lo que debería ser parte de un debate junto a otros temas que refuercen esta posibilidad de dar una dimensión territorial al desarrollo.

CUADRO 5
DISTRIBUCIÓN PRIMARIA DE LA COPARTICIPACIÓN A MUNICIPIOS
(en porcentajes)

Jurisdicciones	De origen nacional	De origen provincial								
	Coparticipación Federal	Regalías	Ingresos Brutos	Inmob. Rural	Inmob. Urbano	Automotores	Sellos	Otros Recursos	Descripción de otros recursos	Observaciones
Buenos aires	16.14		16.14	16.14	16.14	16.14	16.14	16.14	Tasas retrib. de serv.	
Catamarca	8.50		10.00	10.00	10.00			15.50		
Chaco	15.50		15.50			15.50	15.50			
Chubut	10.00	Observ.								Regalías: 14% H.electr., 165 H.carb.
Cordoba	20.00		20.00	20.00	20.00					
Corrientes	12.00		12.00	12.00		12.00	12.00	12.00	Juego y act. onerosas	
Entre Ríos	12.00	50.00	Observ.	24.00	24.00					Ingresos brutos: suma fija mensual
Formosa	12.00		12.00	12.00		12.00	12.00	12.00	Lotería y espectáculos públicos	
Jujuy	El monto coparticipado mensualmente se establece en base a los gastos salariales del municipio									
La Pampa	10.71	15.00	21.00	21.00	21.00	21.00	21.00	21.00		Excluido imp. c/afectación específica
La Rioja	10.00				50.00		50.00		Otros imp. pciales.	
Mendoza	14.00	Observ.	14.00	14.00	70.00					Regalías: 12% petrolíferas, uníferas y gasíferas, 12% hidroeléctricas.
Misiones	12.00		12.00	12.00	12.00					
Neuquén	15.00	15.00	15.00	15.00						
Rio Negro	10.00	10.00	40.00	40.00	40.00	40.00		40.00	Act. c/fines de lucro	
Salta	15.00	20.00	15.00	15.00	15.00		15.00	15.00	Ptros imp. pciales.	
San Juan	Se distribuye una suma fija establecida en los Convenios vigentes entre la provincia y los municipios									
San Luis	8.00			16.00	16.00	50.00		90.00		
Santa Cruz	11.00	7.00	40.00					40.00	Juegos y act. onerosas	
Santafe	13.44		13.44	50.00	50.00	90.00		20.00		
Stgo. del Estero	15.00		25.00	25.00	25.00	40.00	25.00	25.00	Otros imp. pciales.	Niveles mínimos
Tierra del Fuego	25.00	20.00	45.00				40.00			
Tucuman	16.50			12.00	12.00	76.00		7.90	Rec. Libre disponibilidad	

Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias a través de la legislación vigente del año 1997.

2. El financiamiento de los municipios y la autonomía

Tal como afirma Peirone (2002), son gobiernos municipales débiles aquellos que, en el manejo del presupuesto público global en una Nación, no llega al 15% por parte de los mismos; según este concepto, se está frente a estructuras municipales sin demasiada maniobra y con una baja autonomía política. En este sentido, en Argentina, y tal como se expuso anteriormente, el peso del gobierno central en el total del gasto público es del 51%; un 39% corresponde al gasto público provincial y alrededor del 10% a los Municipios y Comunas. Ello muestra la debilidad de los gobiernos municipales; más aún cuando existe una alta preponderancia de las transferencias (coparticipación) de recursos de otros niveles estaduales hacia los municipios: alrededor del 50% de los recursos totales son de otras jurisdicciones.

De esta forma se sostiene que la autonomía municipal sin financiamiento significa negarles capacidad a las comunidades para administrar sus recursos y atender sabiamente sus necesidades, en el orden de prioridades que ellas mismas conciben.

En este sentido, se retoma a la idea de que una adecuada política de financiamiento a nivel Municipal, debería reunir dos características; por un lado el incremento del flujo de recursos propios en relación a los coparticipados, por lo tanto, el incremento de los recursos propios sobre el total de los ingresos del Municipio y por otro, la búsqueda—directa o indirecta—de una mayor cuota de recursos coparticipados. No hay Estado local autónomo sin una adecuada financiación.

Para ello, agrega también Peirone (2002), no se pueden plantear políticas financieras serias de corto, mediano y largo plazo en los Estados Municipales si éstos no reconvierten totalmente sus objetivos, sus estructuras y el perfil de sus recursos humanos. Claramente está incorporando una dimensión de responsabilidad local en este cambio. Hay cuestiones estructurales que hacen difícil las nuevas políticas; pero también hay cuestiones que son propias a la manera en que reaccionan las sociedades y sus dirigentes. Es decir, el crecimiento y fortalecimiento proviene de una visión de desarrollo “de abajo hacia arriba”.

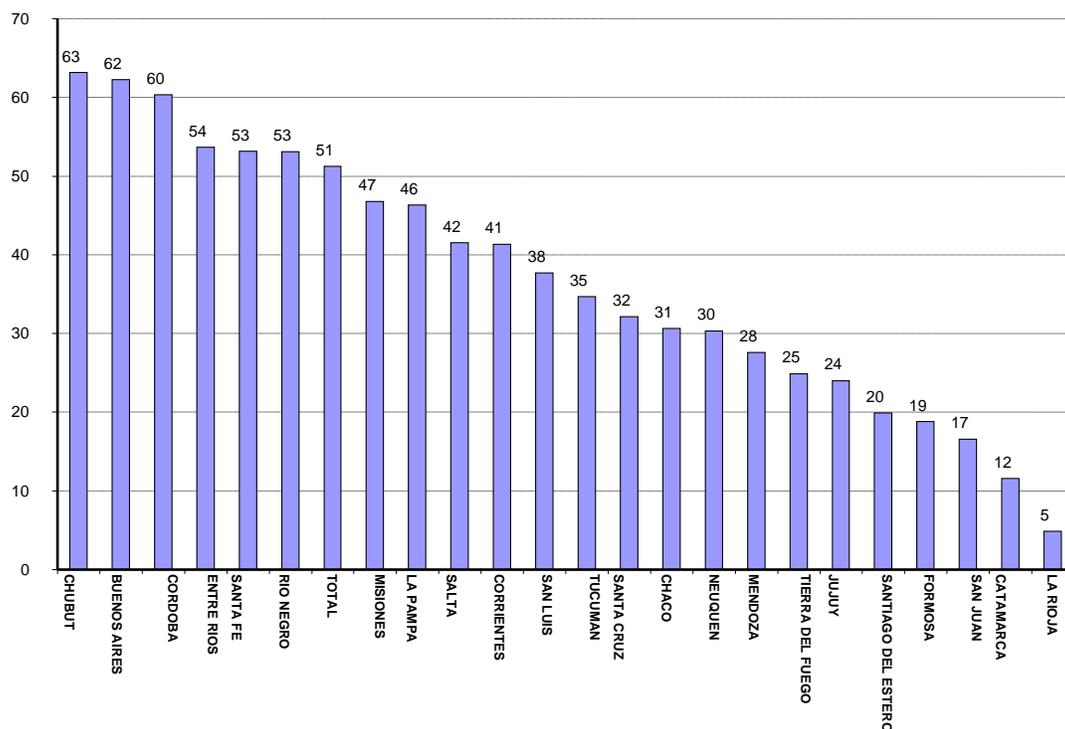
En este sentido se observa que la participación de los recursos propios, en el total de los recursos Municipales, o medida de Autonomía Financiera de cada jurisdicción, varía significativamente en cada provincia. Como puede observarse en el Gráfico N° 6, los recursos municipales representan entre 63% y 5% del total de los recursos subnacionales recaudados. Este desequilibrio afirma nuevamente las diferencias territoriales y repercute negativamente cuando se piensa en las posibilidades de ejecución de políticas de desarrollo de los municipios con mayor dependencia financiera.

Por otra parte es importante destacar que la voluntad política para establecer una sólida autonomía municipal presenta disparidades a lo largo y a lo ancho del territorio nacional y, al mismo tiempo, hoy existen diferentes niveles de autonomías para implementar políticas locales.

Esto se replica al interior de las provincias donde en cada municipio o comuna donde se da esa heterogeneidad.

Se agrega al presente estudio un Anexo, en el que se expone la evolución de los índices de dependencia financiera Municipal (proporción de la coparticipación nacional y provincial sobre el total de ingresos de los Municipios) y de los índices de autonomía financiera Municipal por provincia.

GRÁFICO 6
INDICE DE AUTONOMÍA FINANCIERA (RECURSOS PROPIOS MUNICIPALES / TOTAL DE RECURSOS DEL MUNICIPIO). AÑO 2000 - (EN PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias MECON.

3. El gasto de los municipios

De la clasificación de los gastos en finalidades y funciones, elaborada por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía y Producción de la Nación y también como lo muestra Curcio J. (2005),³³ se puede observar que el 57% del gasto municipal, es destinado a la provisión de servicios sociales, donde los servicios de promoción social representan el 14% del total del gasto Municipal Consolidado y otros servicios urbanos el 27% (Cuadro N° 6). En base a las funciones realizadas por los Municipios, podría considerarse que las erogaciones destinadas a llevar a cabo acciones de desarrollo económico territorial, se encuentran contempladas en estas funciones; no obstante las definiciones no permiten concluir claramente los niveles de gasto destinados a financiar dichas acciones. A pesar de ello, la experiencia muestra muy bajos niveles presupuestarios destinados a incentivar la estructura productiva local. Además en el Gráfico N° 7 se observa que la participación en el gasto social consolidado de los municipios, representan sólo el 7%—recordando que en este ítem las mayores imputaciones no son del rubro promoción del desarrollo—por los tres niveles de gobierno del país, lo que da una idea de insuficiencia para realizar acciones en esta materia.

³³ Curcio, ob. cit.

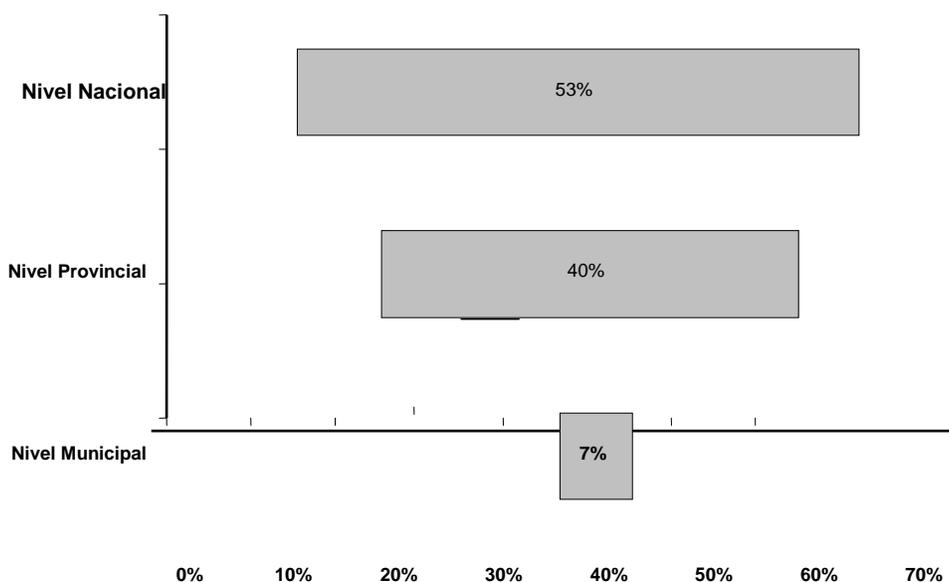
CUADRO 6
GASTO PÚBLICO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES POR FINALIDAD Y FUNCIÓN

FINALIDAD / FUNCION	2003**	en %
GASTO TOTAL	8 529	100
I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	2 865	34
I.1. Administración general	2 865	34
I.2. Justicia		
I.3. Defensa y seguridad		
II. GASTO PUBLICO SOCIAL	4 897	57
II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	441	5
II.1.1. Educación básica	441	5
II.1.2. Educación superior y universitaria		
II.1.3. Ciencia y técnica		
II.1.4. Cultura		
II.1.5. Educación y cultura sin discriminar		
II.2. Salud	999	12
II.2.1. Atención pública de la salud	999	12
II.2.2. Obras sociales - Atención de la salud		
II.2.3. INSSJyP - Atención de la salud		
II.3. Agua potable y alcantarillado		
II.4. Vivienda y urbanismo		
II.5. Promoción y asistencia social	1 195	14
II.5.1. Promoción y asistencia social pública	1 195	14
II.5.2. Obras sociales - Prestaciones sociales		
II.5.3. INSSJyP - Prestaciones sociales		
II.6. Previsión social		
II.7. Trabajo		
II.7.1. Programas de empleo y seguro de desempleo		
II.7.2. Asignaciones familiares		
II.8. Otros servicios urbanos	2 262	27
III. GASTO PUBLICO EN SERVICIOS ECONOMICOS	666	8
III.1. Producción primaria		
III.2. Energía y combustible	3	0,03
III.3. Industria	12	0,14
III.4. Servicios	558	7
III.4.1. Transporte	558	7
III.4.2. Comunicaciones		
III.5. Otros gastos en servicios económicos	94	1
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA PUBLICA	100	1

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales-Secretaría de Política Económica. Ministerio de Economía y Producción.

(**) Estimación

GRÁFICO 7
ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL POR MUNICIPALIDAD
AÑO 2003 (*)

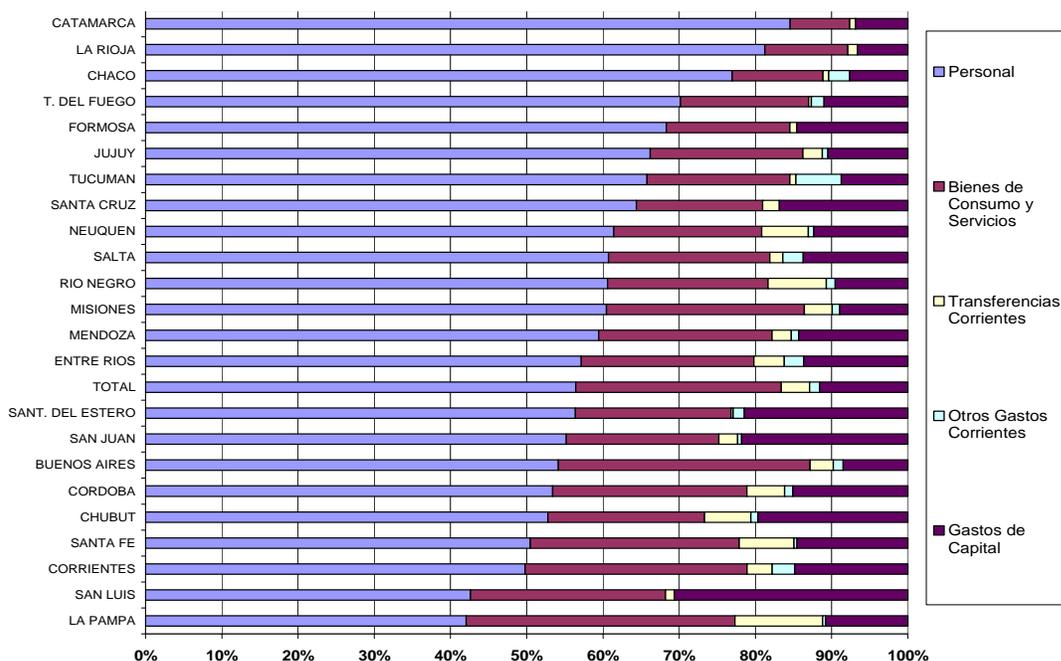


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.
 (*) estimado

Complementando el análisis de la composición del gasto municipal por tipo de gasto (Gráfico N° 8), respecto a los gastos en personal consolidado para todas las provincias en promedio ascienden al 56% del total, los gastos corrientes en bienes de consumo y servicios representan 27% y las transferencias corrientes realizadas constituyen el 4% del gasto. El gasto en bienes de capital (inversiones de los municipios) representa el 12% del total municipal consolidado.

Tratando de mostrar nuevamente la disparidades vemos que en la composición del gasto municipal en las diferentes provincias, el gasto en personal es en un extremo superior al 80% en dos jurisdicciones, (Catamarca y La Rioja) y en el otro extremo se observan porcentajes cercanos al 40% (San Luis y La Pampa). En cuatro jurisdicciones el porcentaje de gasto en bienes de capital representó, en ese año, más del 20% (provincias de San Luis, Chubut, San Juan y Santiago del Estero).

GRAFICO 8
COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO MUNICIPAL–AÑO 2000
(EN PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias, MECON

De lo anterior se concluye que—en términos agregados—más de la mitad del gasto es para cubrir sueldos, esto brinda una idea aproximada del escaso margen de maniobra para la realización de acciones dirigidas al desarrollo económico territorial u otros nuevos temas que poseen actualmente los presupuestos de los Estados Municipales argentinos.

A su vez, observando la composición del gasto municipal y teniendo en cuenta la afirmación de Peirone, R. (2002), relacionada con la autonomía de los Municipios que dice: “debería colocarse como meta mínima la de sustentar el pago de haberes de la planta de personal prestadora de los servicios básicos “tradicionales” (alumbrado, barrido, limpieza, mantenimiento de vías de comunicación, etc) más los sueldos administrativos mínimos e indispensables, a través de los recursos de la propia comunidad destinataria de los mismos”, podemos afirmar que—en promedio—los Estados Municipales de muy pocas Provincias pueden financiar los sueldos de su personal con la totalidad de los recursos que generan localmente, dependiendo del envío de los recursos por coparticipación.

En estos últimos análisis aparecen nuevamente las diferencias entre los territorios donde, el nivel de dependencia de algunas ciudades es claramente distinto al de otras y no es posible aplicar recetas estándares a realidades tan heterogéneas.

V. Competencias de los municipios para la gestión del desarrollo económico territorial

Un sistema federal de gobierno significa que en un mismo territorio coexisten diferentes niveles de decisión, concretamente, como ya se ha descrito, en el caso argentino el nivel nacional, provincial y municipal.

Cada uno de estos tres niveles tiene que cumplir diversas y diferentes funciones, siendo muchas de ellas compartidas entre jurisdicciones –tal como se expone en el cuadro N° 7– para lo cual necesita los recursos que lo posibiliten. Los municipios, como parte integrante de este sistema, no sólo no escapan a las dificultades de coordinación sino que tal vez sean el estamento más perjudicado.

CUADRO 7
POTESTADES DE LOS NIVELES DE GOBIERNO EN ARGENTINA

Funciones	Niveles de Gobierno con potestades funcionales		
	Nacional	Provincial	Municipal
Defensa	X		
Relaciones Exteriores	X		
Regulación del Comercio Exterior, Correo, Telecomunicaciones y Servicios Públicos	X		
Justicia Federal	X		
Rutas Nacionales y Provinciales	X	X	
Educación Básica	X ^a	X	X ^c
Educación Polimodal	X ^a	X	X ^c
Educación Superior no universitaria (técnica y formación docente)	X ^a	X	X ^c
Educación Superior Universitaria	X		
Previsión Social	X	X ^d	X ^d
Salud	X ^b	X	X ^c
Desarrollo Económico Territorial	X	X ^e	X ^e
Infraestructura para el Desarrollo Regional	X ^f	X ^f	X ^f
Vivienda	X	X	X
Justicia Civil y Comercial	X	X	
Protección Social	X	X	X
Saneamiento y Análisis Impacto Ambiental		X	X
Defensa Civil		X	X
Infraestructura de servicios		X ^h	X ^h
Vialidad Urbana			X
Aseo urbano			X
Alumbrado Público			X
Drenajes			X
Áreas verdes			X
Ordenamiento urbano		X ^g	X ^g

Fuente: Elaboración propia.

^a El gobierno nacional es responsable de la Coordinación de las políticas de Educación Básica y también participa de la provisión de este nivel educativo.

^b El gobierno nacional coordina y regula las políticas de la salud y tiene entre sus funciones la administración del INSSJyP.

^c Si bien en algunas provincias existen escuelas con financiamiento municipal, éstas representan una proporción muy baja del gasto total educativo.

^d algunas provincias y municipios mantuvieron sus cajas provisionales sin transferir al nivel central.

^e En cuanto al fomento del desarrollo económico la legislación es amplia al respecto ya que, además de la Carta Magna, tanto en las Constituciones provinciales como municipales se deja abierta la posibilidad de que cada jurisdicción pueda ejercer cualquier otra función o atribución de interés provincial y municipal.

^f Infraestructura para el desarrollo regional: es diversa, por ejemplo si son puentes pueden ser competencia del nivel provincial, si es un aeródromo es nacional.

^g Ordenamiento Urbano: Provincial / Municipal x (*) si bien los municipios tienen mayores atribuciones en estos temas, en algunas provincias los planes urbanos deben ser aprobados por la provincia. Para el caso de Parques industriales, áreas de actividades económicas, áreas de servicios logísticos, necesita aprobación municipal y en muchos casos provincial.

^h Infraestructura de servicios: Provincial / Municipal x (**). Se entiende por infraestructura de servicios, los tendidos de redes de agua, cloaca, gas, etc., los mismos pueden ser provinciales (empresas del estado provincial), empresas privadas concesionadas por la provincia o cooperativas de servicios de nivel local.

En relación con las potestades funcionales asignadas por la Constitución Nacional, los tres niveles de gobierno comparten funciones de ejecutar acciones de política de desarrollo económico y social. Tal como se describe en el Cuadro N° 1, ésta no constituye potestad restringida a algún nivel de gobierno en particular, determinándose en los Regímenes Municipales que dicta cada Constitución provincial diversas atribuciones, sin ser muy explícitas en muchos casos, dado que solo menciona la realización de acciones de interés comunitario.

No obstante ello, y a modo de ejemplo, cabe consignar el caso de la provincia de Entre Ríos donde en el capítulo II de la Constitución provincial se establecen las facultades y deberes de las Corporaciones Municipales incluyéndose la de Promover la agricultura y prosperidad de las

industrias estimulando, en la medida de sus recursos, toda iniciativa útil que se produzca en favor de la agricultura y la fundación y desarrollo de las industrias. Si bien este tipo de acciones son sectoriales, hacen a la intervención y participación de los Municipios en el sendero del desarrollo de sus potencialidades encaradas por ellas mismas, es decir, “desde abajo”.

1. La asignación de competencias

Es importante señalar que la asignación de competencias en un Estado Constitucional no se agota en su derecho público, si bien encuentra en este nivel de regulación jurídico su punto final de resolución. El marco jurídico no es el único nivel regulatorio, pues junto al derecho coexisten otros discursos como el económico, el político, el desarrollo de competencias y capacidades que inciden sobre el juego de competencias.

Esto acontece claramente en el Federalismo Argentino como en cualquier otro federalismo contemporáneo. La distribución de competencias Nación–Provincias–Municipios (a las que se sumarán pronto fórmulas no políticas, pero que ganarán peso competencial; como son la región, la microregión, las áreas metropolitanas) es “un problema” que tiene causas no solo jurídicas sino económicas y políticas evidentes en el caso argentino (Frías, 1996).

El esquema competencial Nación–Provincia–Municipio, tal como está en los textos y en el resto de las fuentes jurídicas, está en condiciones de dar respuestas a buena parte de los problemas que la realidad impone. No se requieren reformas estructurales jurídicas nacionales, pues la reforma constitucional de 1994 ha sido suficiente en este sentido. En cambio, urgen las reformas de las cartas magnas de cinco provincias–Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, Mendoza y Tucumán–puesto que no cumplen con el artículo 123 de la Constitución Nacional. A pesar de esta limitante constitucional provincial, el sistema jurídico argentino esta bien estructurado, los problemas en este plano, están dados por el funcionamiento o interpretación.

Solo una mención sobre un punto crítico que no se podrá superar en los próximos años al mediar inevitables corrimientos territoriales-competenciales: los procesos intermunicipales profundizados (microregiones plenas), los procesos supramunicipales (áreas metropolitanas), la coordinación interjurisdiccional (cuando requiere correcciones de escala), que van de la mano del desarrollo económico territorial, son parte de un fenómeno mayor cuyos primeros pasos se intentan en Argentina, pero están lejos de emerger con peso suficiente en el Derecho (Marchiaro, 2000).

Llegar a esto nos llevará un considerable tiempo, mientras tanto tenemos un importante desafío por delante: utilizar mejor las herramientas con que contamos, pues estas parecen ser buenas en el plano jurídico para resolver la asignación de competencias. Veremos como funciona el sistema.

2. El federalismo argentino como sistema

Los sujetos de la relación federal en Argentina solo son la Nación, las Provincias y ,desde 1994, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (jurídicamente un territorio federalizado, es poco menos que una Provincia o en todo caso una ciudad que no tiene mediación provincial con la Nación). Los municipios argentinos no son “sujeto” de la relación federal, aún cuando sean un factor inductivo muy importante del mismo.

El sistema competencial federal tiene entonces como sujetos a las Provincias y la Nación. Las competencias básicamente son de dos tipos: las exclusivas de cada nivel estatal (bajo ningún punto de vista pueden ser ejercidas por el no competente) y las concurrentes (estas suponen cooperación o bien cada nivel las ejerce de modo aislado). Las primeras son las menos y las

segundas la mayoría (en dicho sector se ubica “el desarrollo económico territorial”). Esta distribución de competencias se completa con dos claros principios: las facultades provinciales no delegadas y los poderes implícitos del Estado Federal (Bidart Campos, 1995).

En la cúspide del sistema aparece el artículo 31 de la carta magna por el cual “Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas”. Lamentablemente esa disposición fue objeto durante mucho tiempo de una interpretación literal, que llevó al equívoco de considerar que ante un conflicto competencial, lo nacional está por encima de lo provincial, sin ponderar antes si en su actuación el Estado expropiaba o no clara competencia provincial, supuesto éste que determina la inconstitucionalidad de la disposición nacional (Marchiaro 2000).

Ahora bien, si la mayoría de las competencias y dentro de estas el Desarrollo Territorial son concurrentes ¿cómo funciona el sistema?. Hay dos respuestas: coordinación o descoordinación, tanto de Provincia como de Nación.

Igualmente es clave aclarar que el conflicto jurídico difícilmente se presente, por cuanto numerosas autoridades—y sus sociedades respectivas—no conocen qué pueden y no hacer y en los hechos no ejercen ciertas competencias, porque no tienen capacidad económica, ni política, ni simbólica, con lo cual volvemos al entorno no jurídico.

El tema de las competencias tiene en el nivel jurídico solo un punto de comprensión y si bien es el punto final del conflicto, la respuesta no es solo jurídica, mucho menos legalista.

3. El régimen municipal argentino

Como ya se dijo, la “materia municipal” en Argentina es de derecho público provincial; en consecuencia la Nación no tiene competencia para ordenar o legislar (sí para actuar incidiendo en lo local, como se hace desde lo fiscal y con servicios y obras públicas). Esto es lo que determina entonces que Argentina no tenga un régimen municipal uniforme, sino diverso como tantas provincias; y aún dentro de éstas, puede haberlos diferentes.

El proceso de reconocimiento jurídico de la autonomía municipal lleva años ya que el artículo 5° de la Constitución Nacional de 1853 refería solo a “régimen municipal”. Ahora se trata de precisar en concreto cual es el “alcance y contenido” que cada Provincia asigna a dicho principio jurídico.

El texto constitucional resultó claro, concreto: cada Provincia debe “asegurar la autonomía municipal... reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. En relación al significado de los cuatro órdenes que hacen a la autonomía (Hernández, 1997) tenemos el “institucional” (podrá haber provincias con municipios que reconozcan el dictado de cartas orgánicas en todos los municipios o solo los más importantes), “político” (el respeto del régimen republicano y democrático en lo local es fundamental; si bien pueden existir diferentes formas de gobierno local, diferentes sistemas electorales, etc.), “administrativo” (aquí la potestad provincial es extensa, pues atañe a materias como servicios públicos, obras públicas, poder de policía, modelos de gestión, es decir, las competencias materiales), “económico-financiero” (también hay buen margen de regulación provincial, claro que entendiendo el poder tributario local como originario).

Parte del tema de las competencias municipales entonces como ya se explicitó, depende del grado de autonomía municipal que asegure determinada Provincia. De allí que el tema de las competencias al interior de cada Provincia es también una agenda abierta.

En los inicios del S. XXI y cuando hemos dejado de lado el Estado de Bienestar de modo abrupto, sin saber todavía bajo qué modelo global nos regiremos (García Delgado, 2003), la cuestión de las competencias locales es un nudo dentro de un fenómeno muy amplio.

Igualmente, aquellas competencias concurrentes si no se ejercen “coordinadamente”, difícilmente son funcionales; en este marco la coordinación es lo ideal.

Asimismo la “buena fe” es indispensable como criterio rector de las respectivas autoridades y sociedades involucradas en los procesos de consolidación del federalismo y de la autonomía municipal, pues estas últimas son también fórmulas de la “democracia territorial” y del desarrollo integral.

En última instancia, el desarrollo como fenómeno integral requiere interacción de diversas disciplinas y diversos discursos regulatorios. Ni el derecho, ni la política, ni la economía tienen el monopolio, sino que deben dialogar y encontrarse; claro está que el tema del diálogo y el encuentro también constituyen un serio “problema”, mucho más delicado que el competencial.

Dicho esto, la realidad marca que todos pueden intervenir en el DEL, las competencias y atribuciones de las políticas de desarrollo económico territorial y su consecuente configuración institucional, no está claramente delimitado en Argentina, existiendo superposiciones y descoordinaciones.

Tal como afirma Peirone (2002), hoy se impone un trabajo en común con las provincias y con la Nación, donde las competencias se cruzan, se comparten, e inclusive muchas veces, como hemos dicho, se superponen; lo esencial es una fórmula de concertación, donde se afirme la autonomía de los gobiernos locales en la armonía de la cooperación con otros niveles de Estado.

En este sentido, conviene ahora volver a señalar que el desarrollo económico territorial, en base a diversos enfoques teóricos, no implica actuar en forma independiente y no coordinada con las políticas nacionales o provinciales, en particular cuando existen desde estos ámbitos posibilidades de encaminar políticas de competitividad y de desarrollo de infraestructuras que son de altísimo interés local.

La falta de coordinación con las instituciones nacionales y provinciales es causa de funcionamiento ineficiente que se traduce en bajo nivel de adicionalidad y complementariedad entre instituciones e instancias de decisión y aplicación. Es necesario también que los agentes locales se conviertan en vehículos ya que de esta manera se logra un mejor aprovechamiento de los recursos e instrumentos existentes y una mejor llegada de las políticas a los beneficiarios.

Es muy importante este papel de interfase y mejorar los canales de acceso que son aún más necesarios cuando las áreas locales están alejadas de los centros. Así, tal como afirma Ferraro, C (2003), la búsqueda de nuevas formas de desarrollo, tanto desde el ámbito local como nacional, es convergente con la necesidad de encontrar respuestas a la gestión institucional de la economía y la sociedad. En el plano local, esto resalta la importancia de desarrollar y fortalecer la institucionalidad local como condición necesaria para poder llevar a cabo una gestión adecuada de los recursos locales.

VI. Conclusiones

Argentina, al igual que otros países de la Región, está abriendo nuevas oportunidades para la instrumentación de políticas de Desarrollo Económico Territorial. Es fuerte la presencia de un discurso que, al respecto, se ha instalado en los niveles nacionales y subnacionales aun cuando persisten limitaciones en la práctica.

Esta situación nos permite hablar de la existencia de un proceso, no solo por lo que significa ir dejando atrás la mirada centralizada, sino porque en el camino se van superando las primeras definiciones del Desarrollo Local vinculadas a la potenciación de las inversiones extra-locales; al impulso de las empresas exportadoras exitosas y también a aquella definición que asimilaba el territorio al municipio-estado, quitándole la perspectiva integradora de otros actores y sectores.

Además, se denotan importantes acuerdos sobre algunos contenidos del DET; el mismo se está instalando sobre elementos comunes: la gestión del desarrollo desde la articulación entre lo público y lo privado; la búsqueda de la concertación y los consensos con base en las necesidades y capacidades locales; la necesaria participación de la sociedad civil y la incorporación (no tan generalizada aún) de una visión más sistémica del desarrollo que excede la dimensión económica.

En este escenario, parece que el Desarrollo Económico Territorial es un gran marco de referencia para abordajes desde un amplio abanico en su universo temático, aún cuando, el sesgo en la práctica se lo está otorgando, en general, el origen sectorial de las intervenciones.

Hemos visto como los programas que tienen origen en espacios dedicados a la PYME, al empleo, a la economía social, al ámbito rural trabajan la dimensión local, pero buscando llegar de mejor manera al colectivo por el cual encuentran su razón de ser y hacer.

Asimismo hay que destacar que la evolución es todavía desordenada, no hay armonía entre los sectores, hay problemas de densidad en los lazos de las políticas, pocas redes y necesidad de reflexión, aprendizaje y ordenamiento de las iniciativas. El Estado no ha diseñado un sistema de apoyo.

En este sentido, las escasas instancias de coordinación originan un escenario con bajas vinculaciones, donde urge aumentar la eficiencia de las acciones que se están llevando a cabo, trabajar la articulación hacia el interior de las estructuras ministeriales, entre los actores de un mismo nivel, así como también en la articulación vertical Nación-Provincias-Municipios. A esto le debemos sumar la histórica necesidad de mayor continuidad de las acciones y programas emprendidos desde los gobiernos.

Siempre en general y en términos de vacíos de las políticas para el DET, estamos en presencia de programas nacionales y provinciales con relativa capacidad de gestión, con estructuras débiles frente a la demanda generada por estos mismos programas y desde donde, muchas veces, se desconoce la institucionalidad provincial o local. También es muy incipiente la incorporación de nuevas dimensiones como lo son el ordenamiento territorial y el medio ambiente y su relación con la competitividad del Territorio.

Sumando, por el lado de los avances, ha sido muy significativa la alternativa que el DET ha generado para superar políticas asistencialistas. También y como puntos positivos, existen decididas acciones dirigidas a construir institucionalidad local, a comenzar a descentralizar recursos y decisiones con un profundo respeto por la diversidad y las características de los territorios donde intervienen. Es importante también mencionar que no es de menor valor varias acciones nacionales y provinciales que tienen como objetivo formar recursos humanos en este tema.

Como se observa en estos párrafos, muchas debilidades también aparecen desde el lado de los aciertos, esto es consecuencia de la diversidad del proceso que se vive en el amplio territorio argentino.

Por otro lado, a diferencia de etapas anteriores, debemos destacar que en la actualidad este camino está acompañado por una tendencia hacia el fortalecimiento de lo local, sustentado en la reforma constitucional del 1994, a partir de la cual, la autonomía municipal fue ganando nuevos terrenos en la Organización Federal Argentina.

Nuevamente en el marco de la diversidad, la voluntad política para llevar adelante este cambio de escenario difiere a lo largo y a lo ancho del país, esto se traduce en distintos grados de autonomía, sobre todo en lo que refiere a la facultad para ejercer el dictado de una carta orgánica y la sanción de nuevas normas, lo que impone una fuerte limitación para muchos Municipios.

Párrafo aparte, merece el impacto de la descentralización realizada en la última década hacia las provincias y Municipalidades, ya que la misma no ha sido acompañada por una descentralización de igual magnitud en los recursos y capacidades. Dada sobre urgencias de ajuste fiscal y transferencia de responsabilidades, no reconoció las grandes diferencias entre los actores y los territorios, así como tampoco se implementaron políticas de capacitación y desarrollo institucional para su ejecución. La descentralización, de otro tipo, al igual que el sistema de coparticipación, parecen ser temas de debate pendiente en la agenda política Argentina.

Igualmente, la misma, debe ser mirada en forma conjunta con el sistema de competencias vigente. A favor juega el hecho, de que una parte de las incumbencias del Desarrollo Económico Territorial es una típica competencia concurrente asignada por el derecho público argentino a la Nación, las Provincias y los Municipios. Salvo los complicados temas de ordenamiento urbano y

medio ambiente, lo referido a competencias, no es una limitación en la práctica. Todos pueden ejecutar funciones en este tema. No es una competencia restringida, pero si no se ejerce “de manera coordinada”, difícilmente sea funcional y se torne eficiente, traduciéndose en baja adicionalidad y complementariedad.

El desarrollo como fenómeno integral requiere interacción de diversas disciplinas, ni el derecho, ni la política, ni la economía tienen el monopolio, por el contrario, se deben generar instancias en las que exista coordinación e intercambio y este “diálogo” no ha tenido lugares permanentes de encuentro y todavía no se visualiza al Territorio como un buen ámbito de coordinación.

Este planteo también tiene su base además, en la profunda heterogeneidad existente en el país: estructura poblacional variada, características institucionales cambiantes en la conformación de un municipio o de una comuna, gestión sobre base urbana o rural o ambas y potencialidades económicas o características productivas diversas, las que sumadas a las disparidades fiscales entre jurisdicciones e intra-jurisdicciones, otorgan capacidades territoriales diferentes. Todo ello, sin dejar de considerar la historia, las identidades y la cultura, que también son factores claves de diferenciación y por ende, deben ser tenidos en cuenta en las intervenciones.

Por lo expuesto en este documento, se visualiza un impulso proporcionado desde arriba a programas para el DET, que todavía se encuentran provistos de un sesgo ofertista y poco flexible; pero también es necesario ser concientes de la necesidad de construir desde abajo, de manera que se generen las conexiones entre las iniciativas favoreciendo que ambas converjan en objetivos comunes.

Así, las nuevas acciones planteadas desde lo local, exigen a los territorios una forma de actuación distinta, que tiene su centro en la necesidad de las administraciones municipales de adecuar sus modelos de gestión y planeamiento, así como incorporar nuevas capacidades para esta intervención.

Es evidente la imposibilidad de plantear políticas de mediano y largo plazo si el Estado Local no trabaja sobre la reconversión de sus objetivos, sus estructuras y el perfil de sus recursos humanos, dotándolos de capacidades de gerenciamiento, de diseño de proyectos y gran legitimidad social.

Además, es difícil interactuar con el desarrollo cuando la relación ingreso/gasto de los municipios deja un margen de maniobra reducido. Actualmente, en muchos municipios un alto porcentaje de los ingresos se destinan al pago de haberes de la planta permanente Municipal y si bien cabe la aclaración de siempre ligada a las disparidades entre los territorios, el grado de dependencia del nivel nacional y subnacional es un condicionante.

Con este marco, será importante incrementar la capacidad financiera propia de los Municipios desde un sistema de transferencias de impuestos nacionales y provinciales equitativo y previsible, así como también, un redimensionamiento de los sistemas tributarios locales consensuando reformas tributarias para mejorar la correspondencia fiscal de los gobiernos territoriales.

A la vista, está la necesidad de continuar y profundizar los diferentes mecanismos disponibles de fortalecimiento de los Estados Locales, pero dentro de una política más amplia de fortalecimiento de los territorios que incluye un nuevo entorno innovador.

El federalismo debe abrirse a estos cambios, debe ayudar a comprender que una estrategia de desarrollo tiene una dimensión territorial y que deben darse otros debates en el marco del DET: cuál es el rol de la provincias, cómo se avanza hacia la interpretación mas profunda del apoyo al DET como desarrollo de competencias estratégicas; o el problema de detectar quién se hace cargo de sostener los procesos en los territorios con debilidades en el medio y largo plazo.

Por último, es importante remarcar que, como en toda etapa de transición y cambio, el recorrido será extenso y deberá estar acompañado de un proceso de aprendizaje y formación. Para este proceso, resultan provechosas las experiencias realizadas desde las políticas específicas de fomento productivo en Argentina ya que, desde hace un tiempo más largo, sus protagonistas vienen estudiando como continuar con progresos en el diseño, en la formación de recursos humanos capacitados para la implementación, en los temas a abordar desde la capacitación y la asistencia técnica, y con el gran desafío de incrementar los impactos en las empresas, en la democratización de los instrumentos y en la difusión de los aprendizajes.

Bibliografía

- Bidart Campos Germán, 1995, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Tomo VI, 1° reimpresión. Ediar, Buenos Aires.
- Censo Industrial Bragado, 2003, Publicación Municipalidad de Bragado.
- CEPAL Buenos Aires, 2000, Análisis de la experiencia del Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense. Documento de trabajo N° 85.
- CEPAL Buenos Aires, 2003, Municipios y desarrollo local. Algunas cifras preliminares para enfocar propuestas de acciones productivas hacia los municipios” (mimeo)
- Cetrángolo Oscar y Jiménez Juan Pablo, 2004, Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina, Revista de la CEPAL 84.
- Costamagna Pablo y Saltarelli, 2004, Las Agencias de Desarrollo Local como promotoras de la competitividad de las PYMEs” en el libro de J L Rhi Sausi (editor): *Desarrollo Local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea*. RECAL CeSPI Nueva Sociedad
- Costamagna Pablo y Ferraro Carlo, Gor , 2005, Estudio del funcionamiento y la articulación del tejido de instituciones de apoyo a la producción de la ciudad de Bragado, Provincia de Buenos Aires. IDL/UNNOBA
- Curcio Javier, 2005, Financiamiento Municipal y Reducción de la Pobreza en la Argentina. CEPAL.
- Ferraro Carlo, 2003, Estudio 1.EG.33.3 Estudios sobre Empleo. Componente B: Desarrollo Productivo Local en Argentina.
- Ferraro Carlo y Costamagna Pablo, 1999, Descentralización y apoyo a los sectores productivos en la Provincia de Santa Fe. Evaluación del Programa Municipios Productivos. Documento elaborado sobre la base del Informe Final con los resultados del trabajo de evaluación realizado para el MAGIC Ministerio de Agricultura Ganadería Industria y Comercio de la Provincia de Santa Fe.
- García Daniel, 2003, Estado-Nación y la crisis del modelo. 1° edición, Norma, Buenos Aires
- Hernández Antonio, 1997, “Derecho Municipal” 2° ed. Actualizada, Desalma, Buenos Aires.

- Marchiaro Enrique, 2000, Derecho Municipal nuevas relaciones intermunicipales: poder de policía micro región y sistémica jurídica. 1° edición, Ediar, Buenos Aires
- Mirabela Roberto, 2002, Estrategias de Desarrollo Económico en el Marco de la Cooperación Público Privada. ICEDEL. Municipalidad de Rafaela.
- Peirone Ricardo, El Estado Local: Autonomía Financiamiento y Reconversión.
- Peres Wilson y Stumpo Giovanni, 2002, Coordinadores. Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe. CEPAL Siglo XXI.
- Pérez Pedro, 1998, Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina, en Rosatti Horacio. "Tratado de derecho municipal", 2° ed. Amp., Rubinzal-Culzoni, Santa Fe
- Villar Alejandro, Un década de Desarrollo Local en Argentina Balance y perspectivas. Revista virtual Mundo Urbano número 24.

Anexo

Tablas

1. Evolución del Índice de dependencia financiera municipal (período 1993–2000)

Mide el peso de los recursos provenientes de otras jurisdicciones (impuesto nacionales y/o provinciales) en los ingresos totales. Cuando el indicador se acerca a cero, la situación es óptima; si, a la inversa, se acerca a 100, es francamente mala y su falta de autonomía muy peligrosa. Lo razonable es que se sitúe a un punto intermedio con tendencia a menos del 50%.

2. Evolución del Índice de autonomía financiera municipal (período 1993–2000)

Relaciona los ingresos propios con los ingresos totales. Cuando se acerca a 100 el grado de autonomía y—por lo tanto la posibilidad de planificar y ejecutar políticas propias—es óptimo. Lo razonable en una administración normalmente sana, es que se sitúe en 50% o más.

3. Evolución del Índice de solvencia financiera municipal (período 1993–2000)

Relaciona ingresos corrientes y gastos corrientes. Cuando supera el valor 100 denota un grado notable de respuesta de las finanzas municipales frente a los egresos. Si por ej, el número es 149 significa que por cada peso de gasto corriente (sueldos, contrataciones, alquileres, et), hay 1.49 pesos de ingresos corrientes (tasas, contribuciones, derechos y coparticipación).

4. Evolución del Índice de autosuficiencia municipal (período 1993–2000)

Mide la capacidad de pago de los gastos corrientes con ingresos propios (vale decir, con los ingresos apuntados en el punto anterior sin computar la coparticipación). Tener un índice de 100, cercano a él o superior, es excepcional. Significa la posibilidad de que el Estado Local funcione sin recursos de coparticipación, con los que, por otra parte, legalmente siempre va a contar.

Sin embargo, debemos enfatizar que el hecho de alcanzar este punto—de Autosuficiencia—no garantiza ni permite realizar obras de infraestructura interurbana con financiamiento propio. Al respecto, según surge de los datos de la tabla N° 4 para ninguna provincia el indicador del consolidado Municipal alcanza un valor de 100.

TABLA 1
ÍNDICE DE DEPENDENCIA FINANCIERA. INGRESOS POR TRANSFERENCIAS POR
COPARTICIPACIÓN / INGRESOS TOTALES

PROVINCIAS	1983 %	1994 %	1995 %	1996 %	1997 %	1998 %	1999 %	2000 %
La Rioja	93	93	94	93	92	90	88	95
San Juan	81	81	84	81	82	76	80	86
Jujuy	74	74	78	82	80	80	79	76
Tierra del Fuego	89	89	80	71	72	73	72	75
Santiago del Estero	82	82	75	78	79	76	70	74
Formosa	74	74	66	75	61	66	73	73
Chaco	54	54	65	61	58	64	67	65
Mendoza	69	69	70	68	69	66	62	64
San Luis	44	44	43	46	59	58	57	62
Corrientes	56	56	56	57	57	51	63	54
Neuquen	54	54	49	52	55	44	46	54
Misiones	56	56	47	54	55	52	52	51
Salta	43	43	44	49	48	49	53	50
Tucumán	40	40	42	54	49	31	43	44
Santa Fé	45	45	41	44	42	41	45	44
Santa Cruz	56	56	49	50	51	46	42	44
Rio Negro	37	37	44	47	52	50	48	43
Entre Ríos	43	43	42	43	40	38	40	42
Catamarca	35	35	33	38	37	40	29	39
TOTAL	43	43	40	38	38	36	37	39
Córdoba	47	47	35	33	34	38	37	36
La Pampa	39	39	38	38	39	33	32	34
Buenos Aires	35	35	34	31	33	29	31	33
Chubut	36	36	25	31	28	25	28	31

Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias. Ministerio de Economía de la Nación.

TABLA 2
ÍNDICE DE AUTONOMÍA FINANCIERA. RECURSOS PROPIOS MUNICIPALES / TOTALES DE
RECURSOS DEL MUNICIPIO

PROVINCIAS	1983 %	1994 %	1995 %	1996 %	1997 %	1998 %	1999 %	2000 %
Chubut	55	65	64	60	63	67	66	63
Buenos Aires	60	63	63	65	63	63	63	62
Córdoba	53	65	63	63	58	60	61	60
Entre Ríos	52	54	53	54	55	58	56	54
Santa Fe	51	53	52	52	51	55	53	53
Rio Negro	39	47	46	49	41	44	48	53
TOTAL	49	53	53	53	51	52	51	51
Misiones	40	45	50	41	39	45	46	47
La Pampa	42	41	45	44	41	40	39	46
Salta	47	48	47	46	42	43	36	42
Corrientes	42	41	43	38	34	37	29	41
San Luis	38	51	45	46	37	38	42	38
Tucuman	37	38	39	39	37	38	34	35
Santa Cruz	38	34	35	36	34	39	34	32
Chaco	42	37	35	37	37	33	29	31
Neuquen	25	28	31	39	29	32	29	30
Mendoza	29	30	30	31	28	30	27	28
Tierra del Fuego	19	22	19	27	25	24	28	25
Jujuy	26	23	22	18	20	20	21	24
Santiago del Estero	16	20	23	21	19	20	19	20
Formosa	12	26	24	22	26	18	14	19
San Juan	19	17	16	19	18	24	20	17
Catamarca	20	26	25	16	16	17	19	12
La Rioja	7	8	6	7	8	8	5	5

Fuente: Elaboración Propia en base a la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias. Ministerio de Economía de la Nación.

TABLA 3
ÍNDICE DE SOLVENCIA FINANCIERA (INGRESOS CORRIENTES / GASTOS CORRIENTES)

PROVINCIAS	1983 %	1994 %	1995 %	1996 %	1997 %	1998 %	1999 %	2000 %
San Luis	134	107	120	135	142	143	127	153
Corrientes	102	112	109	102	98	119	114	132
Santa Cruz	123	130	137	125	124	128	130	124
San Juan	115	119	118	112	119	116	124	123
Santa Fe	116	121	121	116	120	115	112	116
Neuquen	120	113	122	116	109	106	111	115
Santiago del Estero	116	12	118	113	114	124	119	113
Chubut	140	116	108	131	128	102	112	113
Entre Rios	130	112	109	113	118	113	109	113
Salta	113	107	105	118	121	117	106	112
Tierra del Fuego	118	130	119	110	118	113	95	109
TOTAL	112	113	110	112	116	112	108	109
Buenos Aires	104	109	106	111	117	112	108	108
La Pampa	120	119	115	116	114	123	119	108
Formosa	101	104	88	99	102	111	105	107
Chaco	110	92	90	99	111	108	97	107
Río Negro	131	109	105	106	104	110	106	107
Misiones	114	116	105	121	129	136	117	106
La Rioja	105	93	103	105	103	107	104	105
Mendoza	118	116	111	109	111	110	106	103
Catamarca	102	98	102	105	108	99	115	102
Cordoba	128	134	128	119	119	109	104	102
Tucuman	104	107	88	97	109	106	95	100
Jujuy	94	93	88	106	107	99	104	100

Fuente: Elaboración Propia en base a la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias. Ministerio de Economía de la Nación.

TABLA 4
AUTOSUFICIENCIA (INGRESOS PROPIOS / GASTOS CORRIENTES)

PROVINCIAS	1983 %	1994 %	1995 %	1996 %	1997 %	1998 %	1999 %	2000 %
Chubut	79	78	72	81	84	76	77	74
Buenos Aires	63	68	68	73	74	73	68	68
Córdoba	71	88	81	76	70	68	65	63
Santa Fe	60	64	63	61	62	64	60	63
Entre Rios	67	61	58	61	66	70	62	61
Río Negro	53	54	51	54	44	50	52	60
San Luis	52	57	55	64	53	55	54	58
Total	56	60	59	60	60	60	56	56
Corrientes	43	46	48	39	33	44	33	55
La Pampa	52	50	52	52	48	50	46	52
Misiones	46	52	53	50	51	62	54	50
Salta	54	53	50	55	51	50	38	47
Santa Cruz	47	44	48	46	43	51	45	41
Neuquen	31	32	39	33	32	38	34	35
Tucumán	40	42	34	38	42	41	33	36
Chaco	47	34	31	37	42	36	29	33
Mendoza	35	35	34	35	32	34	30	30
Tierra del Fuego	22	28	23	30	29	28	27	27
Jujuy	24	21	19	19	21	20	22	24
Santiago del Estero	19	24	27	24	22	25	22	23
San Juan	22	20	19	22	22	28	25	20
Formosa	12	27	22	22	27	20	15	20
Catamarca	20	26	26	16	18	17	22	12
La Rioja	7	7	6	7	8	8	5	5

Fuente: Elaboración Propia en base a la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias. Ministerio de Economía de la Nación.



NACIONES UNIDAS

CEPAL Serie desarrollo territorial

Números publicados

- 1 Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina, Pablo Costamagna, (LC/L.2702-P; LC/IP.L.281) N° de venta: S.07.II.G.51(US\$10.00), 2007.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@CEPAL.org.

Nombre: Actividad: Dirección: Código postal, ciudad, país: Tel.: Fax: E.mail:
