

**“Nuevas competencias de los municipios
en la provincia de Santa Fe”**

**Configuración y transformación del
Estado Local**

TESIS

MAESTRÍA EN DESARROLLO TERRITORIAL

Universidad Tecnológica Nacional

Facultad Regional Rafaela

Marzo de 2018

Alumno: Lic. Roberto Mirabella

Director: Dr. Pablo de San Román

ÍNDICE

1. Introducción	3
2. Objetivo general.....	5
3. Objetivos específicos.....	5
4. Hipótesis del trabajo	5
5. Precisiones conceptuales y metodológicas.....	6
5.1. El Municipio. Definición:	6
5.2. Naturaleza del municipio:	9
5.3. Elementos del Municipio:.....	11
5.4. Las Competencias Municipales:	18
5.5. Autonomía y Descentralización:.....	21
6. Antecedentes históricos/jurídicos de las competencias municipales en la provincia de Santa Fe.....	23
6.1. Del cabildo indiano a la sanción de la Constitución Nacional de 1853:.....	25
6.2. El debate en torno al régimen municipal:.....	28
6.3. El régimen municipal vigente en la Provincia de Santa Fe:.....	35
6.4. La proclamación de la autonomía municipal en Argentina:	47
7. Análisis orgánico de los municipios de Rafaela, Venado Tuerto y Reconquista, tomando como base la ejecución presupuestaria de 2016.	51
8. Enfoque comparativo	66
9. Posición sobre el modelo de autonomía. Hacia un nuevo régimen jurídico-institucional. 79	
10. La descentralización del Estado Provincial para fortalecer el desarrollo.....	91
11. Conclusión: La gestión de la ciudad en el cambio de época.	102
12. Anexo I: Entrevistas a los intendentes de Rafaela, Venado Tuerto y Reconquista.....	107
12.1. Entrevista al Intendente de Rafaela Arq. Luis Castellano	107
12.2. Entrevista al Intendente de Venado Tuerto Lic. José Freyre.....	121
12.3. Entrevista al Intendente de Reconquista Dr. Enrique Vallejos.	135
13. Bibliografía.	152

1. Introducción

El siguiente trabajo de investigación propone analizar el cambio producido en los últimos años en las competencias de los municipios de la provincia de Santa Fe que, planteo, fueron asumiendo nuevas y más complejas obligaciones, sumándose a las establecidas en los marcos políticos y jurídicos preexistentes.

Investigaré la naturaleza y función de estas competencias añadidas, asumiendo como hipótesis que las mismas no fueron consideradas originalmente en la estructuración jurídica y orgánica de los municipios pero que suponen una asignación de recursos importante para llevarlas adelante.

Argumento que, al existir una ausencia de recursos legales y normativos que encuadren esta situación, se crea un vacío jurídico para su aplicación que convive, además, con la paralización del tratamiento del proyecto de autonomía plena y la falta de descentralización de los recursos del Estado provincial en virtud de esta “nueva carga” que van asumiendo los municipios.

Las preguntas que plantea este trabajo son: ¿puede comprobarse esta ampliación de las competencias municipales a partir del estudio de caso? y, siendo así: ¿en qué medida se ha dado esta transformación? Por otra parte, se interroga si, comprobando que efectivamente existe un cambio en las condiciones de las competencias del Estado local: ¿fue acompañado, promovido o ignorado por el Estado provincial?

Para resolver estos interrogantes realizaré tres estudios de caso correspondientes a los municipios de Rafaela, Venado Tuerto y Reconquista que, por sus diferencias de situación geográfica, económica y sus componentes estructurales, permitirán obtener una visión representativa y consistente del problema que pretendo examinar.

El estudio pretende constituir un aporte original al análisis de la situación de las competencias de los municipios santafesinos entendiendo que han sufrido una evidente transformación, asumiendo nuevas y más sofisticadas funciones.

Por ello, planteo investigar cómo, en qué nuevas competencias, y en qué medida asignan actualmente sus recursos los municipios considerados, revisando los encuadres jurídicos que regulan su administración y analizándolos de manera comparativa.

Al mismo tiempo, considero que es un campo poco explorado y que su análisis constituirá un aporte para proponer cambios en las leyes que involucran a los Estados locales. Al tratarse de un fenómeno que ha tomado relevancia en los últimos tiempos, la verificación del estado de situación del problema podría resultar relevante para la modificación de las políticas públicas a nivel provincial.

Procuró contribuir finalmente, a repensar el desarrollo de las políticas públicas a nivel provincial, en particular aquellas destinadas a la descentralización administrativa y de gestión de los recursos, que impactan directamente en las posibilidades de atención de las necesidades sociales, económicas, educativas, sanitarias y culturales a nivel local y regional.

2. Objetivo general

Estudiar la situación de las competencias municipales en los casos de Rafaela, Venado Tuerto y Reconquista tomando como referencia las estructuras orgánicas y las ejecuciones presupuestarias de 2016. Analizar si efectivamente hay una ampliación de las competencias originales y qué tipo de problemas conllevaría su consideración desde el punto de vista político y normativo. Emplear dicho conocimiento para repensar la descentralización de las políticas públicas del Estado provincial.

3. Objetivos específicos

- a) Estudiar el estado de situación de las competencias municipales en los municipios de Rafaela, Venado Tuerto y Reconquista.
- b) Especificar, en caso de encontrarse, aquellas competencias que no están enmarcadas en la ley vigente de municipios de la provincia de Santa Fe (Ley 2756).
- c) Analizar y cuantificar la distribución de los recursos públicos en aquellas nuevas competencias si las hubiere.
- d) Examinar, en virtud de los casos relevados, las características del vínculo prevaleciente entre el Estado provincial y la administración a nivel local.

4. Hipótesis del trabajo

La materialización de nuevas funciones y competencias municipales en la provincia de Santa Fe hace necesario repensar el Estado tanto a nivel local como provincial, implicando tanto la autonomía plena de los municipios como la descentralización política, administrativa y económica de aquel, para que todas las políticas que puedan ejecutarse a nivel local no se ejecuten desde un ámbito centralizado.

5. Precisiones conceptuales y metodológicas

A modo de encuadrar conceptualmente este trabajo haré referencia a las definiciones y terminología empleadas para caracterizar el municipio, las posturas sobre su naturaleza y sus elementos constitutivos, sus competencias y recursos.

Por otra parte, abordaré el concepto de autonomía, vigente en nuestro país a partir del rango constitucional incorporado en 1994, ya que problematizaré sobre la idea de descentralización y la transferencia de competencias desde unidades centralizadas a unidades locales.

Por último, en este capítulo explicaré la metodología elaborada para desarrollar el trabajo.

5.1.El Municipio. Definición:

En la doctrina encontramos diversas definiciones sobre el municipio. Por ejemplo, para Lisandro de la Torre el municipio es “...una organización completamente natural, que nace sin violencia donde quiera que exista una agrupación de individuos” (en Abalos, 2003).

Por su parte, Adolfo Posada conceptualiza a este instituto desde tres ángulos diferentes. Una aproximación desde el punto de vista sociológico que entiende al municipio como “...el núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad”; desde el punto de vista político como un “...organismo con un sistema de funciones para los servicios, que se concretan y especifican más o menos intensa y distintamente, en una estructura: gobierno y administración municipales propios, desarrollados en un régimen jurídico y político más amplio: regional o nacional”; y por último, desde la óptica jurídica, que lo define como “...una expresión de valor estrictamente histórico, aplicada a un fenómeno que se ha producido en los diferentes países de manera distinta, planteándose y resolviéndose su problema de modo muy diverso” (Posada, 1927).

Por su parte, Rafael Bielsa, con clara influencia del derecho administrativo, concibe al municipio como una unidad netamente autárquica y afirma que es “...la unidad

administrativa más simple y bien podría considerársele como la célula del Estado (...) En nuestro régimen las comunas no son autónomas sino autárquicas. Las municipalidades, como ha declarado la Corte Suprema, no son más que delegaciones de los poderes provinciales circunscriptas a fines y límites administrativos que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial" (Bielsa, 1940).

El debate sobre la definición de municipio, desde sus comienzos, estuvo marcado por las concepciones que cada autor tenía en cuanto a su naturaleza, y por consiguiente, esto fundamentaba las posturas autárquicas o autonómicas de los mismos.

Desde otro punto de vista, Alcides Greca afirma que el municipio actúa en el organismo del país "...como la célula en el cuerpo humano. Su funcionamiento autónomo, individual, está subordinado a las leyes generales, permanentes, de un todo orgánico, a las que debe someterse a riesgo de desaparecer" (Greca, 1943).

En el mismo sentido argumenta Tomás Bernard para quien el municipio es "...poder del Estado, en tanto la institución con personería propia en la estructura orgánica de la Nación, estudiando su anatomía y su fisiología, condicionadas, en buena medida, por dichas estructuras superiores en que se inserta" (en Hernández, 2003).

Esta conceptualización alude a un sentido sistémico entendiendo las sociedades como conjuntos de elementos que se interrelacionan e interactúan de manera interna y externa. Actores que van redefiniendo su rol, su trascendencia y sus funciones según van modificándose las condiciones globales del sistema, al tiempo que proporcionan información para el cambio de las condiciones generales según el comportamiento individual (retroalimentación).

Para Ricardo Zuccherino el municipio es la "...unidad básica, autónoma y fundamental, generada naturalmente en función de la suma de intereses y necesidades determinados por la vecindad y provista por la ley de la categoría de persona jurídica de derecho público" (Zuccherino, 1992).

Este enfoque juricista coincide con la concepción de Antonio M. Hernández quien define al municipio como “...la sociedad organizada políticamente, en una extensión territorial determinada, con necesarias relaciones de vecindad, sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los gastos del gobierno propio y con personalidad jurídica pública estatal” (Hernández, 2003).¹

Según este autor, es el cubano Adriano Carmona Romay quien realiza una magnífica síntesis sobre el concepto en cuestión, cuando expresa “El municipio, en razón a su gobierno y administración, es, pues, la organización político-administrativa de la sociedad local” (en Hernández, 2003).

Resulta de interés, además, detenernos en los términos y categorías que habitualmente se utilizan para referir al sistema de competencias y funciones del ámbito municipal.

Según Horacio Rosatti debemos distinguir entre la voz “ciudad” que deriva del latín civitas, es decir, conjunto de los ciudadanos de un Estado o ciudad, y la perspectiva funcional, que es la ciudad actual, entendida como ámbito geográfico de escala relacional que se adapta a los requerimientos cotidianos de los habitantes (Rosatti, 1997).

Por “municipio”, en general, se reconoce a la “comunidad local autosuficiente”, distinguiendo este término de “municipalidad”, que supone la expresión institucional revestida de poder estatal, de la organización de los servicios e intereses que se administran y gobiernan en un municipio.

Afirma Rosatti que:

“...no es cierto que la ciudad sea una macro-familia o que proporcionalmente sea a la familia lo que ésta al individuo, porque es de la esencia de aquélla la politicidad, mientras que ésta se define por la nota de privacidad. Las dimensiones propias de una ciudad, más allá de su sesgo característico o vocación particular (industrial, portuaria, turística, administrativa, comercial, etcétera), son aquellas

¹ El autor señala que este concepto está incorporado en el Anteproyecto de Ley Orgánica Municipal para la provincia de Córdoba, de su autoría, cuya definición sigue, en sus lineamientos esenciales, el artículo 209 de la Constitución cubana de 1940.

que permiten dar razonable cumplimiento a las cuatro funciones básicas establecidas en la Carta de Atenas de 1933: habitar, trabajar, recrearse y circular” (Rosatti, 1997)

Concluye luego que:

“...la ciudad es —más allá de cualquier consideración jurídica— una realidad social, territorial, económica y política; el municipio es una realidad que surge por el reconocimiento atributivo de caracteres jurídicos (status jurídico, competencia, etcétera) a aquellos elementos sociales, territoriales, económicos y políticos, y la municipalidad es la representación institucional del municipio” (Rosatti, 1997)

Como vemos, hay diferentes consideraciones para definir al municipio, entendiendo que existen diferentes posturas en cuanto a la naturaleza del mismo. Hay quienes consideran al municipio una institución natural que nace por razones de vecindad y que surge a partir del reconocimiento jurídico de los diversos elementos sociales, económicos, territoriales y políticos. En esta postura ubicamos entre otros a Posada, Bidart Campos, Hernandez y Rosatti. Otros prestigiosos autores como Bielsa consideran al municipio como una construcción legal del Estado, siendo fuertes defensores de la autarquía municipal.

Veamos entonces las diversas miradas sobre la naturaleza del municipio.

5.2. Naturaleza del municipio:

En este punto precisaré los aspectos más importantes de la teoría general del municipio, considerando además sus consecuencias prácticas. Estos han separado a juristas y pensadores, originando distintas escuelas. A su vez, influyeron la legislación y regímenes municipales de los diversos países.

Analizando estos aspectos, encontramos en la doctrina dos posturas diferenciadas: 1) aquella que ve al municipio como una comunidad primaria surgida necesariamente por relaciones de vecindad; y 2) aquella que hace hincapié en la comunidad nacida en función de un esquema distributivo de funciones considerado eficaz.

Los primeros reconocen la existencia de una comunidad natural, con vida propia, intereses, necesidades y, como consecuencia de ello, deriva en la creación de una institución política, administrativa y territorial, con gobierno propio.

Los segundos, derivan de la escuela legalista, que tiene como denominador común el considerar al municipio creación del Estado, mero artificio legal que no tiene origen natural. El municipio es una realidad social regulada por el derecho.

Antonio Hernández, que estudia y sistematiza las distintas escuelas sobre la naturaleza del municipio², reconoce a éste como una institución, de base sociológica, de carácter natural, basado en relaciones de vecindad, que requiere de un poder y del derecho para alcanzar el bien común. Así, manifiesta que

“la sustancia política y social resulta inesquivable, porque están todos sus fundamentos: hombres ligados por necesidades comunes que organizan poder y derecho para alcanzar el bien común en la sociedad local. O sea que las consideraciones sociológicas encuentran su lugar dentro de este enfoque de la teoría del municipio que postulamos” (Hernández, 2003)

También Zuccherino analiza las escuelas existentes en torno a la esencia del municipio y concluye que en su opinión “...el municipio es una institución natural que nace en forma espontánea y en función de razones de vecindad, generada esta última en el espíritu gregario del hombre”, por lo que, el derecho positivo no crea al municipio, sino que se limita a reconocerlo, dada su condición previa de existencia (Zuccherino, 1992).

² Hernández entiende que la clasificación del venezolano Leal Osorio sobre la base de la formulación de Carmona Romay es la más completa y correcta. Así Leal Osorio expone los principios que deben ser rectores sobre la naturaleza municipal, separándolos en: históricos, sociológicos y filosóficos. En cuanto a los históricos, los principios son: 1) El municipio es anterior al Estado. 2) El municipio no nació en la expansión romana ni en el demos griego. Respecto de los sociológicos, señala: 1) El municipio es una comunidad. 2) El municipio es una sociedad local. 3) El municipio es sociedad territorial. 4) La solidaridad social y el aumento cualitativo y cuantitativo de las necesidades originan al municipio. Y los filosóficos son: 1) El municipio es una entidad natural. La naturaleza de un ente es su propia finalidad. 2) El bien común exige al municipio. 3) Organización propia del municipio que deviene de su naturaleza.

Es importante remarcar, en este sentido, el argumento de Hernández en cuanto a que “el municipio no pudo ser anterior al Estado, porque el municipio, para ser tal, siempre debe estar inserto en el orden estatal” (Hernández, 2003).

El creador de la Escuela de La Plata, Adolfo Korn Villafañe, sostiene que no se debe llegar a identificar completamente al municipio con el Estado, justamente porque el municipio lo es tan sólo cuando está inserto en una unidad política de orden superior que es el Estado. Asegura que existe una diferencia de grado y de extensión entre los elementos del Estado y los del municipio, que imposibilita tal identificación. Por ejemplo, la soberanía será una cualidad que jamás podrá tener el municipio (Hernández, 2003).

Contrariamente, el español Adolfo Posada asegura que “es, en rigor, el del municipio el problema de un Estado, ya que el municipio puede reclamar la condición de Estado, siendo así legítimo hablar de Estado municipal (...) Ni una sola de las cuestiones que entraña la política social moderna deja de plantearse en los municipios con más o menos intensidad, según la complejidad de su vida” (Posada, 1927)

Esta investigación aceptará como principio que en el concepto de municipio está intrínseca la idea de autonomía y de subordinación. Esto último implica el reconocimiento de una jerarquía jurídica a la cual el municipio debe respetar, y ésta es indudablemente la estatal.

No obstante ello, sostendré que el municipio, en su esencia, debe entenderse como un problema de Estado. Como veremos más adelante tiene los mismos elementos: territorio, población y poder; mismo fin: el bien común y, por consiguiente, según la idea aristotélica: la misma naturaleza.

5.3.Elementos del Municipio:

Los elementos jurídicos del municipio han sido analizados por diversos autores. Por ejemplo Daniel Martins discrimina los siguientes: población; territorio; organización; competencias; materia municipal; ordenamiento jurídico; potestad normativa; patrimonio propio; capacidad económico-financiera; integración democrática; descentralización autárquica; autonomía política, y capacidad técnica (en Hernández, 2003).

Por su parte, Zuccherino distingue entre el territorio, la población, la descentralización política, las competencias y facultades municipales, la organización gubernativa, el ordenamiento jurídico, las facultades de normación, la autosuficiencia económica financiera, y la idoneidad técnica, todos ellos elementos fundamentales del municipio (Zuccherino, 1992).

Hernández, siguiendo la enumeración más común en la teoría del Estado, afirma que el municipio tiene los mismos elementos que el Estado: territorio, población y poder.

En este sentido señala que el *territorio* configura el supuesto físico del municipio, el lugar donde se asienta la población y donde se ejerce el poder político. Este elemento es uno de los problemas más significativos del régimen municipal ya que se vincula con aspectos como la propia definición del municipio según su base sociológica como las relaciones de vecindad, la región y el Estado donde está inserto el gobierno local.

Con respecto a la jurisdicción territorial, los gobiernos locales argentinos se dividen en dos tipos: los de ejido colindante y los de ejido urbano. Los primeros, suponen que todo el territorio provincial queda comprendido en jurisdicciones con límites en común, por lo tanto los municipios incluyen áreas urbanas y rurales. En los segundos, los límites municipales coinciden con aquellos de la localidad. Respecto de la delimitación de los municipios de ejido urbano, algunas provincias hacen una definición funcional -allí donde llegan los servicios municipales- y otra territorial- estableciéndolos en función de puntos geográficos (Cravacuore, 2007).

En algunas legislaciones, se sugiere un “sistema mixto”, que partiendo del contorno del ejido urbano, prevé la ampliación de la competencia sobre la base de futuras prestaciones de servicios públicos o del crecimiento de las ciudades.

Como pasa en el resto de la Argentina, en la provincia de Santa Fe la competencia respecto de la división del territorio y la fijación de los límites de los municipios la tiene el Poder Legislativo provincial.

El Art. 106 de la Constitución de Santa Fe establece “...la ley fija la jurisdicción territorial de municipios y comunas y resuelve los casos de fusión o segregación que se susciten.”

Los departamentos de la Provincia de Santa Fe se dividen en distritos, los cuales pueden tener la categoría de municipios o de comunas, cubriendo todo el territorio provincial, estableciendo un sistema de ejidos colindantes. A ambos se les confía la administración de los intereses de la población local.

El otro elemento, la **población**, supone la base humana, “el elemento sustancial de la indestructible realidad sociológica formativa del municipio. Es inconcebible siquiera imaginar un municipio sin población, como un Estado sin población” (Hernández, 2003).

Pero para que sea municipio debe existir un deseo de destino común y de voluntad compartida que vaya perfilando la organización local y se constituya en comunidad. Ahí radica la base social del municipio, que es la ciudad y en particular su esencia sociológica: las relaciones de vecindad. Sin la vecindad no es posible imaginar al municipio.

Irrumpen entonces con este elemento poblacional los caracteres fundamentales del municipio: institución local, natural, política y social (Hernández, 2003).

Por otra parte, la base humana sobre la que se asienta un municipio ha sido muchas veces utilizada para definir categorías de los mismos. Los parámetros poblacionales a tener en cuenta para efectuar la distinción entre las distintas categorías son variables y sin duda discrecionales, debiendo ajustarse a las necesidades reales de cada comunidad.

En el caso de la provincia de Santa Fe la Constitución distingue entre municipios y comunas. En el mismo Artículo 106 de la Constitución vigente antes mencionado lo establece: “...las poblaciones que tengan más de diez mil (10.000) habitantes se organizan como municipios por ley que la Legislatura dicte en cada caso y las que no reúnan tal condición como comunas...”

Además distingue la Ley Orgánica de municipalidades (Ley 2756) entre municipios de primera categoría (más de 200 mil habitantes) y segunda categoría (el resto). Esto tiene repercusiones en la distribución de la coparticipación como veremos en el Capítulo 8.³

Es difícil responder el interrogante sobre cuál es la cantidad ideal de habitantes que debe tener un municipio.

En la provincia de Santa Fe podemos observar que el pequeño municipio, comuna en este caso, origina problemas verdaderamente insolubles, ya que no cuenta con la infraestructura técnica, financiera y administrativa suficiente para el cumplimiento de los fines del gobierno local y se requiere el auxilio de las relaciones intermunicipales o de organismos provinciales y centrales para superar las dificultades del infra-municipio.

Como podemos observar en los cuadros que siguen la provincia de Santa Fe tiene una diversidad muy grande de gobiernos locales. De los 363 que existen, más de la mitad, exactamente 205 no llegan a los 2000 habitantes. Y 73 de ellos no llegan a los 500 habitantes. Por otro lado de las 55 ciudades solo dos contaban con más de 100.000 (cien mil) habitantes al momento de realizarse el último censo nacional de población en el año 2010.

³ En diciembre de 2017 existen en la Provincia de Santa Fe 308 comunas, 53 municipios de segunda categoría y 2 municipios de primera categoría.

COMUNAS	cantidad
con menos de 500 habitantes	73
entre 500 y 1000 hab.	56
entre 1000 y 2000 hab.	76
entre 2000 y 3000 hab.	34
entre 3000 y 5000 hab.	38
entre 5000 y 10000 hab.	31
308	

MUNICIPIOS	cantidad
menos de 10.000 habitantes	8
entre 10 mil y 20 mil hab.	26
entre 20 mil y 50 mil hab.	14
entre 50 mil y 100 mil hab.	5
mas de 100 mil hab.	2
55	

Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Poblacion, Hogares y Vivienda 2010. INDEC.

Por otra parte, el municipio que tiene como base a una metrópolis (Rosario y Santa Fe en menor medida) también debe enfrentar una problemática sumamente compleja, que complica el funcionamiento de la institución local. De esto se deduce, una vez más, la importancia que tiene para el municipio su base sociológica y cómo las estructuras gubernativas y administrativas locales deben adecuarse a ella.

No olvidemos que ninguna de las cuestiones de la vida moderna deja de plantearse en los municipios en mayor o menor grado. En definitiva la vida humana es hoy prácticamente vida en la ciudad, y el derecho, que es la norma de vida con la incierta búsqueda de la justicia, debe partir de una adecuación a las realidades sociológicas, que muestran las diferencias entre las pequeñas localidades y las gigantescas urbes (Hernández, 2003).

El régimen municipal, y dentro de él la categorización, es uno de los problemas principales del régimen político. La legislación santafesina utiliza el criterio poblacional para efectuar la categorización de municipios, pero no siempre establece distinta organización, y menos distinta competencia, para cada categoría, lo que la convierte en inútil.

Finalizando el análisis de este elemento humano, la población, haremos referencia a la diferencia que se pueda establecer entre habitantes y ciudadanos. Los primeros viven, los segundos ejercen los derechos cívicos.

En la provincia de Santa Fe, todos los habitantes tienen derecho, en principio, a participar activamente en la vida municipal, a utilizar las instalaciones y espacios públicos, a participar de las políticas públicas municipales; y el ejercicio de esos derechos no depende de la posesión de inmuebles, de tener una profesión, del pago de los impuestos u otras condiciones parecidas. Incluso la Constitución provincial santafesina admite la participación del extranjero en los temas electorales, es decir la posibilidad de elegir y ser elegidos para cargos en el gobierno local.⁴

El último elemento a analizar es el *poder* del municipio, entendiendo este como la capacidad, competencia o energía que se dispone para alcanzar un fin, entendiendo que dicho fin es el bien común de la sociedad local (Bidart Campos, 1997).

⁴ El Art. 6° de la Constitución santafesina establece que “...los habitantes de la Provincia, nacionales y extranjeros, gozan en su territorio de todos los derechos y garantías que les reconocen la Constitución Nacional y la presente, inclusive de aquellos no previstos en ambas y que nacen de los principios que las inspiran.” Y el Art. 29 “...los extranjeros son electores en el orden municipal y en las condiciones que determine la ley...”; el Art.30 “...los extranjeros son elegibles en el orden municipal en las condiciones que determine la ley.”

Desde una perspectiva sociológica, el maestro español Manuel Castells afirma que la sociedad se define en torno a valores e instituciones, y en este proceso fundamental lo que se valora e institucionaliza está definido por relaciones de poder. Es decir que el poder es la capacidad relacional que permite a un actor social influir en las decisiones de otros actores sociales de modo que favorezcan la voluntad del actor que tiene poder (Castells, 2009).

El poder se ejerce desde la coacción y/o mediante la construcción de significado, y las relaciones están enmarcadas por la dominación que es el poder que reside en las instituciones de la sociedad.

Hablar de capacidad relacional significa que el poder no es un atributo sino una relación y siempre hay un mayor grado de influencia de un actor sobre otro.

En definitiva, como argumenta Weber “para que exista el Estado, el dominado debe obedecer a la autoridad de los poderes existentes” (en Castells, 2009). En la ciudad, el municipio ejerce la autoridad sobre diversos temas urbanísticos, de convivencia social, de tránsito, de orden público.

Sostiene Bidart Campos:

“...el poder en cuanto potencia disponible requiere ser puesto en acto, o sea impulsado y ejercido. Quienes lo ejercen, son los gobernantes, titulares o detentadores del poder. También se los llama operadores constitucionales. Los hombres titulares del poder aparecen en el orden normativo como órganos, y su conjunto compone el gobierno, que es el cuarto elemento del estado.... El gobierno es, entonces, el conjunto de órganos que ejercen el poder del estado a través de sus diversas funciones. La actividad del gobierno se imputa o atribuye al estado en cuanto persona jurídica a la cual los órganos gubernativos representan” (Bidart Campos, 1997).

Hernández, por su parte, argumenta que del elemento “poder” surge en mayor medida la naturaleza política del municipio, más allá de lo que dispongan los ordenamientos legales,

y afirma “...es indiscutible que en el municipio se presentan todos los problemas políticos y sociales del Estado” (Hernández, 2003).

En esta línea de pensamiento, Salvador Dana Montaña ha señalado que por la naturaleza política del municipio, en principio, le corresponde un “poder constituyente” (o de darse su propia ley fundamental), un “poder legislativo o de legislación” (para dictar sus reglamentos y ordenanzas), un “poder institucional” (para darse sus propias autoridades y regirse por ellas sin injerencia de los poderes o esferas superiores de gobierno), un “poder financiero” (recursos y facultades impositivas) y un “poder jurisdiccional” (para juzgar las infracciones a sus normas y disposiciones) (en Hernández, 2003).

El bien común como fin del Estado sirve también para caracterizar el fin del municipio. La diferencia está dada por el ámbito en que actúa la institución municipal. Así, el bien común de la sociedad local si bien es permanente, su contenido está determinado por condiciones variables de orden político, social, histórico, económico, propias de cada realidad municipal.

Cuando hablamos de lo común indefectiblemente nos referimos a la comunidad y sus relaciones, que lo sustentan y lo gestionan. No hablamos de un recurso o una cosa, sino a un recurso junto a una comunidad, unas relaciones, unos valores sociales, unas reglas y unas normas que sirven para organizar ese recurso y las derivaciones sociales que uso y gobierno colectivo exige (Subirats, 2011).

Tal como señala Hernández existe una inmediata correlación entre fin y funciones, ya que estas últimas persiguen como objetivo aquél. De ahí la especial importancia de las funciones y competencias municipales.

5.4.Las Competencias Municipales:

La noción de competencia, referida inicialmente al contexto laboral, ha enriquecido su significado en el campo educativo donde es entendida como un saber hacer en situaciones concretas que requieren la aplicación creativa, flexible y responsable de conocimientos y habilidades. Es decir que las competencias en este caso las entendemos como una combinación de conocimientos, capacidades, destrezas y actitudes que desarrollan las

personas como también las organizaciones. Es decir la capacidad para desarrollar una tarea determinada.

Por otro lado también cabría la noción de competencia a la función, responsabilidad u obligación que le corresponde a alguien.⁵

Sin profundizar en extensas consideraciones propias del derecho administrativo, cabe definir a la competencia como “... el conjunto de funciones que un agente puede legítimamente ejercer,... las actividades que de acuerdo al ordenamiento jurídico corresponden a cada órgano administrativo... su aptitud legal de obrar...incluso formaría parte esencial e integrante del propio concepto de órgano”, siendo la competencia para los órganos lo que la capacidad es para las personas físicas, con la diferencia de que la segunda es la regla en materia civil, mientras que la competencia es la excepción en el derecho público (Gordillo, 2013).⁶

La competencia debe salir de una norma expresa, pertenecer a la institución y no a la persona física que ocupa el cargo, ser improrrogable, por estar establecida a favor del interés público, y surgir de una norma estatal y no de la voluntad de los administrados o de la voluntad de la institución (Hernández, 2003).

Definir las competencias -vale decir la “aptitud de obrar”- que es necesario asuman los municipios para responder a los actuales desafíos, requiere la resolución de dos interrogantes: qué hacer y cómo hacerlo (Iturburu, 2001). La respuesta al primero nos indica en qué áreas debe actuar el gobierno municipal. El segundo, en tanto, nos orienta respecto de las modalidades más adecuadas para encarar las tareas.

⁵ Entre sus varias acepciones la Real academia española define competencia como el ámbito legal de atribuciones que corresponden a una entidad pública o a una autoridad judicial o administrativa.

⁶ En el derecho administrativo la competencia debe ser expresa, es decir, solo está permitido hacer lo que la ley establece, lo demás se entiende como prohibido. Esto se conoce en el derecho como el Principio de Legalidad, que es sin lugar a dudas el principio más importante del derecho administrativo puesto que establece que las autoridades administrativas – y en general, todas las autoridades que componen el Estado – deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que fueron conferidas dichas facultades.

En síntesis, cuando mencionamos la palabra competencia hacemos referencia a las capacidades que tiene la organización para llevar adelante una tarea como a las incumbencias de carácter improrrogable, administradas por las estructuras orgánicas de cada municipio (sus órganos y funcionarios) y validadas jurídicamente por el marco legal y orden constitucional vigente.

Por lo tanto, la referencia analítica fundamental de este trabajo de investigación es la categoría de competencia definida como la suma de incumbencias y atribuciones sobre las que actúa el gobierno local, delimitadas por un ordenamiento jurídico específico que permite que estas atribuciones se desarrollen válidamente (Ábalos, 2003; Smulovitz, 2001; Cravacuore, 2007); como también las capacidades y conocimientos que han desarrollado los mismos para poder hacerlo.

Estamos ante la aptitud de un municipio para diseñar y aplicar sus políticas de estado limitadas por funciones y atribuciones preestablecidas. Por prerrogativas constitucionales que organizan y regulan la administración del estado.

En la Argentina, conforme la Constitución, el Gobierno nacional es responsable de las relaciones externas, la emisión de moneda, los tipos de cambio, la reglamentación del comercio externo, la defensa y la legislación sobre asuntos civiles, comerciales y penales, trabajo y Seguridad social, y aunque los municipios santafesinos son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus funciones (art. 2 ley 2756), están sometidos, sin embargo, a una cierta vigilancia de los poderes jurisdiccionales, y sus atribuciones derivan de la Constitución provincial, la ley orgánica y leyes específicas que organizan a los municipios. Ello obedece a que las provincias, conforme el artículo 121 de la Constitución Nacional, conservan todo el poder que no ha sido expresamente delegado en el gobierno central.

Siguiendo la clasificación propuesta por Daniel Cravacuore, en nuestro país existe un sistema de distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno que están expresadas en la Constitución Nacional y que podríamos definir de la siguiente manera: competencias exclusivas del Estado nacional; competencias concurrentes entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales; competencias concurrentes entre el

gobierno nacional, los provinciales y los municipales; competencias exclusivas de las provincias; competencias compartidas entre el gobierno provincial y los municipios; competencias exclusivas de los municipios (Cravacuore, 2007).

Este trabajo hará énfasis en las competencias de los municipios, en particular aquellas que, como plantea la hipótesis, se analizarán si fueron consideradas originalmente en la estructura jurídica y orgánica de los mismos y que fueron incorporándose en los últimos años por una diversa cantidad razones. Es en este sentido que resulta relevante considerar el contexto político y jurídico de la autonomía municipal y la descentralización del Estado provincial, entendiendo que puede constituir un principio de solución a las transformaciones mencionadas.

5.5. Autonomía y Descentralización:

Para Antonio Hernández *autonomía* significa “la posibilidad de darse la propia ley” y considera que, al igual que la autarquía, “integran la descentralización, pero en la primera prevalece lo político, la idea de gobierno, mientras que en la segunda la idea de lo administrativo” (Hernández, 2003).

Siguiendo este criterio, sostiene que autonomía es la facultad que tienen los municipios para darse sus propias normas, elegir sus gobernantes y administrarse a sí mismos, dentro de su competencia territorial y material definida por las relaciones de vecindad y las bases sociológicas de la comunidad local.

A ello puede añadirse el criterio sostenido por Velásquez, quien afirma que la autonomía “supone decisiones que afectan las relaciones de poder vigentes, tanto en términos de fuerzas sociales y políticas locales, como de las relaciones entre la municipalidad y otros niveles del aparato estatal” (Velásquez, 1992).

El desarrollo del trabajo pondrá especial énfasis en las atribuciones de la autonomía plena, entendiendo que los cambios producidos en las realidades económicas, sociales y culturales de una comunidad deben encontrar nuevos cauces de nivel institucional.

Además de las categorías de competencia y autonomía, el trabajo problematizará sobre la idea de *descentralización*; la transferencia de competencias desde unidades centralizadas a unidades locales, “trasladando la capacidad para planificar, decidir y ejecutar acciones concretas, de valor colectivo, sin la necesidad de intervención de agentes distintos a los conformados por la base política de la vida municipal” (Velásquez, 1992).

Según Catalina Smulovitz y Adriana Clemente “las políticas de descentralización suponen el pasaje de poder y atribuciones desde los gobiernos nacionales hacia los gobiernos locales (...) implicando no sólo la reducción del tamaño del gobierno nacional sino también la transferencia de responsabilidades en la toma de decisión hacia las unidades locales” (Smulovitz y Clemente, 2001).

En consonancia con este criterio, Tulia Falleti concibe la descentralización como el proceso de reforma estatal a través del cual “se produce una transferencia de poder, responsabilidades y/o recursos desde niveles superiores a niveles inferiores de gobierno” (Falleti, 2001). Es decir, incluye la asignación de recursos al momento de la transferencia, concibiendo su desarrollo no sólo como un traslado de poder sino como el traspaso de los recursos necesarios para su materialización.

Al igual que Falleti, Jordi Borja entiende la descentralización como “el proceso político/administrativo de transferencia de competencias y de poderes decisorios desde el Estado central hacia las administraciones regionales y municipales constituyendo un proceso de carácter global que supone el reconocimiento de la existencia de una sociedad capaz de asumir la gestión de los intereses colectivos”. Esta concepción también incluye la transferencia de recursos financieros, humanos y materiales que la comunidad local podrá gestionar autónomamente (Borja, 1989).

Las mencionadas categorías son referencias teóricas seleccionadas dentro de un debate político y conceptual más amplio, sobre el que existe una extensa bibliografía. Las visiones seleccionadas, indicadas por razones de precisión metodológica, constituyen sólo una parte de las mismas.

6. Antecedentes históricos/jurídicos de las competencias municipales en la provincia de Santa Fe.

Teniendo en cuenta que la investigación plantea un tema de relevancia histórica y jurídica, es necesario realizar un recorrido para comprender cómo se fueron constituyendo los municipios en la provincia de Santa Fe, cuáles fueron sus objetivos y competencias, cómo fue el proceso político, cuáles fueron los hitos históricos, qué episodios marcaron institucionalmente la vida municipal en Santa Fe y cómo fue constituyéndose la relación con el Estado provincial. Es necesario conocer los marcos jurídicos que fueron organizando la vida del municipio, cuáles son sus límites de gestión, qué responsabilidades y derechos le caben.

A partir de allí, surgen interrogantes: ¿Cómo evolucionó la política pública municipal desde la sanción de la primera Ley Orgánica de municipales del año 1872 hasta el presente? ¿Han cambiado las competencias y funciones de los municipios en la provincia de Santa Fe desde su actual encuadre normativo que data de 1939? ¿Qué ocurrió desde 1962 hasta la fecha, que es la última sanción de la Constitución vigente en la provincia? ¿El municipio, la gestión pública de la ciudad, ha sido la misma desde la recuperación democrática en 1983 hasta hoy?

Podríamos dividir la evolución histórica de los municipios en la provincia de Santa Fe en cuatro períodos:

- **El período de los Cabildos**, que comprende desde la fundación de las ciudades, hasta su disolución. En este período, el Cabildo, primera institución generada en el ámbito territorial, fue establecido por Juan de Garay en el acto fundacional, constando en el acta correspondiente su primera composición, todo ello de acuerdo con las Leyes de Indias. Sus funciones eran las atinentes a la vida de la ciudad, aprovisionamiento, higiene, ocupación y defensa, acción religiosa y educativa, entre muchas otras y sus obligaciones se extendían a una jurisdicción mayor que la actual de la provincia⁷.

⁷ Los españoles, al fundar una ciudad, delimitaban su jurisdicción incluyendo al recinto urbano y la zona rural circundante y procedían a la Constitución del cabildo, dando así una base jurídica al núcleo urbano. De este modo, todas las ciudades tenían su cabildo, cuyo funcionamiento estaba

- **El período de Acefalía Municipal**, ya que en 1821⁸ se suprimen los cabildos por una ley bonaerense. Esta disposición legislativa de la provincia de Buenos Aires fue imitada por las otras provincias, que sucesivamente suprimieron sus respectivos cabildos, siendo la provincia de Santa Fe, la última en hacerlo por ley del 13 de octubre de 1833. Desde su disolución hasta la instalación de los primeros entes municipales, después de la Constitución Nacional de 1853, nos encontramos con un vacío en lo que se refiere a la institucionalidad local.

- **El periodo del Régimen Municipal Constitucional** establecido en conformidad con las nuevas Cartas Constitucionales a nivel nacional y provincial, los primeros marcos legales, a partir de la Constitución de 1853. La sanción de la última Constitución vigente en la Provincia en 1962.

- **El periodo desde la recuperación de la democracia en 1983 hasta la actualidad.** Se consolida la democracia en Argentina y la sanción de la reforma de la Constitución nacional de 1994 proclama la autonomía municipal. En la provincia de Santa Fe hubo diversos intentos de reforma constitucional a nivel provincial que incluían la

más fundamentado en las costumbres y en las ordenanzas sancionadas por cada gobierno municipal, que en la existencia de normativa de alcance general. También existían cabildos en las villas, que eran centros urbanos de menor importancia y jerarquía, pero con vecindad y jurisdicción separadas de la ciudad. Los cabildos indios, a diferencia de sus antecesores, los ayuntamientos castellanos, no tuvieron carácter popular. Con inicios muy aristocráticos, en los que estaban representados los conquistadores y sus descendientes, fue cambiando su composición social a principios del siglo XVII. Un nuevo grupo de vecinos, que accedió a los cargos concejiles por la venta de dichos oficios, utilizó al gobierno municipal con fines lucrativos y como medio de ascenso social. Esta nueva clase dirigente ofreció menor resistencia al poder real, lo que sumado a la política más centralista de la Corona, hizo perder a los cabildos el goce de la autonomía que inicialmente tuvieron (Iturburu, 2001).

⁸ Se suprime el cabildo por ley del 24 de diciembre de dicho año, sancionada por la Junta de Representantes de la Provincia de Buenos Aires, bajo inspiración de Rivadavia, ministro del Gral. Martín Rodríguez. “Se reestructuran las facultades de los cabildos, creándose otras instituciones como la justicia de primera instancia, la jefatura de policía y comisarios y la justicia de paz. Se alteró así el sistema comunal de origen español que, a su vez, provenía del derecho romano y con objetivos no centralistas, y se adoptó el modelo opuesto (centralizado) de los prefectos franceses del tiempo del imperio napoleónico, quedando en manos de comandantes militares los distritos de campaña a quienes se subordinaban los jueces de paz, alcaldes y tenientes de alcaldes. El eje político de las provincias pasaba, a partir de entonces, a manos del gobernador propietario. Se consolidaba un sistema unitario en la misma proporción en que los cabildos perdían entidad política y judicial” (Iturburu, 2001). Algunos autores mencionan este hecho como la primera gran crisis del municipalismo en Argentina.

autonomía municipal como también proyectos legislativos para proclamarla y otorgar mayores funciones a las instituciones locales.

6.1. Del cabildo indiano a la sanción de la Constitución Nacional de 1853:

Normalmente, la fundación de una ciudad sólo podía hacerse en las colonias hispanoamericanas con autorización del rey, que delegaba en el fundador, por las capitulaciones, la potestad de constituir el primer cabildo.

El cabildo era designado oficialmente “Cabildo, Justicia y Regimiento”, esto significaba que además de las funciones de fomento, sanidad y ornato de la ciudad y de atención de los servicios públicos municipales, tenía atribuciones vinculadas a la administración de justicia y de regimiento en el sentido de regir, ordenar, normar, disciplinar la vida comunitaria, ejercitando los poderes de policía necesarios para la convivencia pacífica. Es decir que el cabildo, tenía una multiplicidad de funciones.

Por otro lado, también detentaba una excepcional facultad como la de convocar a cabildos abiertos cuando así lo exigían motivos de gravedad, como reclutar tropas, imponer contribuciones, poner en posesión de sus cargos a los gobernadores y aun deponerlos. De esta manera asumía trascendentes funciones políticas que excedían el marco de gobierno local en las ciudades coloniales.⁹

Sin embargo se ha discutido arduamente sobre la importancia del cabildo indiano en relación a la posterior formación de repúblicas representativas en América Latina, así como también su valor como antecedente del municipio actual y del federalismo.

Al respecto Adolfo Korn Villafañe precisa:

⁹ En este sentido hay que recordar los célebres cabildos abiertos de Buenos Aires del 14 de agosto de 1806, durante la primera invasión inglesa, que suspendió al virrey Marqués de Sobremonte, designando a Santiago de Liniers; en Montevideo el 24 de septiembre de 1808, donde se creó la Junta autónoma de esa ciudad bajo el mando de Francisco Javier de Elío, que había sido destituido por Liniers; y el cabildo abierto de Buenos Aires del 22 de mayo de 1810, que con su histórico debate sentó las bases de muchos de nuestros principios políticos cuando la nación estaba comenzando a nacer. Los cabildos fueron relevantes en el proceso de independencia nacional.

“El cabildo del gobierno indiano es solamente un engranaje del sistema monárquico absolutista español; y como tal, absolutamente ajeno al espíritu republicano representativo de nuestras actuales instituciones. Pero dentro del cabildo existió la institución del cabildo abierto, el cual, en efecto, poseía los caracteres de una democracia representativa sobre la base del voto calificado. En las épocas normales el cabildo abierto no era convocado. Pero frente a circunstancias anormales adquiriría una importancia decisiva. Así, cuando el espíritu revolucionario agitó las conciencias americanas, el cabildo abierto sirvió de cauce jurídico al naciente movimiento democrático. En este sentido es dable afirmar que los cabildos coloniales son un antecedente histórico de nuestro sistema republicano representativo” (en Hernández, 2003)

Como vemos, el nacimiento de los municipios argentinos es contemporáneo a la conquista, y poco después de la creación del Virreinato del Río de la Plata (1776), se realizó una reestructuración en todo el territorio y se crearon las intendencias, con el propósito de mejorar la recaudación, promover el desarrollo económico y de acentuar la centralización política del imperio¹⁰.

La ciudad era cada vez más protagonista de la vida política nacional y así quedó reflejado como parte del Proyecto de Constitución para las Provincias del Río de la Plata de 1812, que en el capítulo XXII establecía que “en todas las ciudades, villas y cabezas de partido, que tengan trescientos vecinos, habrá ayuntamientos compuestos de alcaldes y regidores nombrados por los pueblos anualmente”, siendo sus funciones: “primero, velar sobre la sanidad, comodidad, abundancia, prosperidad y ornato de los pueblos; segundo, sobre la Educación pública; tercero, sobre los establecimientos de beneficencia; cuarto, sobre la conservación del orden público, en el modo y forma y con la extensión que prescribirá la ley” (Hernández, 2003).

¹⁰El intendente era nombrado directamente por el rey y tenía a su cargo las funciones de hacienda, justicia, guerra y policía; el impulso a la agricultura y ganadería, protección de la industria, minería y comercio, construcción y conservación de caminos, puentes, Seguridad y asistencia al tránsito de caminantes y transportes, aliento del mejoramiento edilicio. El sistema de intendencias había sido experimentado en Francia y de allí los Borbones lo transplantaron a España (Iturburu, 2001).

Poco después de la Revolución de Mayo, durante 1813 y 1814, se crearon nuevas “provincias” sobre la base de las antiguas intendencias, las que debían ser regidas por gobernadores intendentes designados por el gobierno central. Esto significó una fuerte tensión con las provincias que deseaban mantener un gobierno con independencia de las autoridades generales. En 1819 el poder de Buenos Aires sancionó una Constitución centralista que despertó el enojo de las provincias, celosas de su autonomía.

A partir de ahí, en el país, se fueron definiendo claramente dos tendencias políticas: los federales, partidarios de las autonomías provinciales, y los unitarios, partidarios del poder central de Buenos Aires. Estas disputas políticas, que aún perduran, tuvieron un fuerte impacto en la configuración del Estado Local.

De hecho la abolición de los cabildos y sus múltiples funciones (que como mencionamos comenzó en 1821 en la provincia de Buenos Aires), pasaron a nutrir las atribuciones de los nuevos poderes ejecutivo, legislativo y judicial de las provincias.

La Provincia de Santa Fe en particular fue un espacio de múltiples conflictos con el poder central de Buenos Aires, expresión de rechazo bastante mayoritario de los santafesinos a los porteños. El 25 de abril de 1815, el pueblo convocado bajo la bandera de los Pueblos Libres, eligió a Francisco A. Candiotti como gobernador autónomo y se constituyó la primera Junta de Representantes santafesina, que es el primer antecedente del poder legislativo provincial.

Los Estados autónomos surgidos a partir de 1820 no fueron el producto de la desintegración de una nación preexistente, sino el punto de partida para una organización político-estatal sobre la única unidad sociopolítica existente: la ciudad-provincia.

El conjunto de normas fiscales, legislativas y políticas que las provincias se otorgaron, ante el fracaso en la construcción de un Estado rioplatense, testimonia los esfuerzos de las élites provinciales para consolidar espacios soberanos sin perder la denominación de provincias. Éstas no surgieron como partes integrantes de un Estado superior a ellas, sino como Estados independientes que llegaron, incluso, a asumirse como sujetos de derecho internacional. De modo que la tendencia a confluir en el futuro Estado nacional argentino

convivió, durante la primera mitad del siglo XIX, con la tendencia a la autonomía de la provincia.

6.2.El debate en torno al régimen municipal:

Años más tarde, la sanción de la Constitución Nacional de 1853 estableció en su art. 5 que:

“Cada Provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la Educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

Sin embargo, la expresión "régimen municipal" resultó tan imprecisa que generó más de un siglo de controversias respecto del rol que nuestros constituyentes quisieron darle a los gobiernos locales, dividiéndose las posturas entre los que consideraban al municipio como ente administrativo (autárquico) y los que defendían su autodeterminación política (autónomo).

Las opiniones se dividían en dos posturas, la primera defendida en su momento por Sarmiento, consideraba al municipio como el comienzo de una nueva legitimidad ciudadana y la segunda desarrollada por Alberdi, restringía el espacio comunal a las funciones administrativas y materiales, diferenciándolo así de los planos provincial y nacional que eran ámbitos de la política. Mientras Sarmiento promovía la naturalización de los extranjeros residentes y la conversión del habitante en ciudadano, Alberdi aseguraba que éste no debía participar en política y sólo debía abocarse a las actividades económicas. Sus atribuciones serían así, las del “contribuyente”, y no las del ciudadano. En esta concepción alberdiana –que fue predominante desde mediados del siglo XIX hasta principios del XX– el contribuyente era el vecino –argentino o extranjero– que pagaba impuestos locales.

Tal es así que, hasta 1920, en la mayoría de las provincias rigió el voto calificado para las elecciones municipales y el universal para las provinciales y nacionales. Por otra parte los vecinos en San Luis y Corrientes podían elegir a su Intendente, pero no los que vivían en La Rioja, Santa Fe, Rosario, Santiago del Estero, Catamarca, Tucumán y Jujuy ya que a estos los elegía el gobernador de su respectiva provincia.

La Constitución Nacional definió las competencias de las jurisdicciones nacional y provincial y delimitó expresamente las fuentes de recursos de cada una. Las constituciones provinciales, en tanto, fueron las encargadas de definir las competencias y los recursos de la jurisdicción municipal¹¹, donde se destaca la preeminencia que le otorgaron a la dimensión administrativa, reservando la política a los gobiernos provincial y nacional, reduciendo la autonomía al manejo económico administrativo de la institución local como si se tratara de una empresa privada, en tanto las potestades tributarias, fueron limitadas al cobro de tasas retributivas de servicios.

Para entonces, había un consenso general respecto de las funciones que las constituciones provinciales debían delegar a los municipios como la administración de justicia de paz, o civil y criminal en primera instancia; la instalación y mantenimiento de establecimientos de caridad, ubicados dentro del municipio; definición del número, instalación, sostenimiento y vigilancia de las escuelas primarias; apertura y conservación de caminos de comunicación dentro del municipio, puentes, calles y veredas; el alumbrado público de las ciudades; la policía de orden, de Seguridad, de limpieza, y de ornato; los mercados

¹¹ El Artículo 106 de la Constitución Nacional establecía: “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5º”. De este modo se instituyó la exigencia a las provincias de implementar el municipio, avanzando sobre el proyecto de Alberdi, ya que se instaló al régimen municipal como una materia nacional, con la posibilidad de intervención federal si la provincia desoía el mandato constitucional. Vale aclarar que Alberdi, en su “Proyecto de Constitución Nacional” anexo a “Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”, en cuyo texto se basó la Constitución Nacional de 1853, no menciona la obligatoriedad de los estados miembros de asegurar el régimen municipal; sin embargo incluye la figura de lo que hoy se denomina el municipio autónomo de condición relativa o restringida, (el que posee los elementos de autonomía política, económico-financiera, y administrativa-funcional) en su obra “Elementos de Derecho Público Provincial para la República Argentina” y en el “Anteproyecto de Constitución para la Provincia de Mendoza”. La falta de referencia en “Bases...” y la presencia en el Anteproyecto de Constitución para Mendoza podría estar motivada en que para Alberdi el problema municipal era un problema provincial, así como el problema provincial era un problema de organización administrativa (Iturburu, 2001).

de abasto; el agua y la salubridad; las bibliotecas públicas; los cementerios católicos en un todo de acuerdo con las autoridades eclesiásticas.

En la Constitución Provincial de Santa Fe, en 1856, se fija que en todos los departamentos se establecieran municipalidades. Pero el avance se produce con la reforma constitucional dictada en 1872 donde se establece que las autoridades municipales estarán formadas por dos concejos: uno ejecutor y otro deliberante, y concede a los extranjeros el voto en las elecciones municipales.¹²

Ese mismo año la provincia de Santa Fe tuvo su primera Ley Orgánica de municipalidades, que preveía la organización de ayuntamientos en las localidades que reunieran al menos 1500 habitantes.

La Constitución provincial de 1883, en tanto, fijó este número en 5000, y la de 1890 en 3000, quitando además el voto a los vecinos extranjeros, medida ésta que generó un fuerte

¹² La siguiente es una extracción textual de la Constitución santafesina de 1872, en la cual son reglamentados los estados municipales:

“del poder Municipal sección sexta, capítulo único” Art. 130: queda establecido en la provincia el poder Municipal bajo las atribuciones que determine la Ley Orgánica que el poder Legislativo sancionara en las sesiones del próximo periodo sobre las siguientes bases:

- 1)- Las Municipalidades son independientes de todo poder en el ejercicio de las funciones administrativas que le son propias.
- 2)- Forman su renta y tienen la facultad de impuestos sobre los ramos y materias de su incumbencia.
- 3)- Administran libremente sus bienes y rentas y solo responden de su inversión ante los magistrados del Poder Judicial, en los casos de malversación y demás actos culpables en el ejercicio de sus funciones.
- 4)- Pueden enajenar sus bienes y rentas, celebrar contratos y contraer empréstitos, debiendo, toda enajenación hacerse públicamente y por licitación, (licitación pública). En ningún caso se enajenaran las rentas por más de un año. Para contraer empréstitos fuera de la república será necesario la aprobación de la Legislatura.”
- 5)- Cada Municipalidad es Juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez.
- 6)- La elección del cuerpo Municipal será directa por los vecinos del municipio dividiéndose en dos (2) concejos uno Deliberante y otro Ejecutor. El primero dictara las ordenanzas a la espera de su aprobación y sin intervención de ningún otro poder, el último es encargado de cumplir y llevar a efectos las disposiciones de aquel, ante el cual será responsable rindiendo cuentas de su administración sin perjuicio de las responsabilidades a que uno y otro están sujetos ante la Justicia ordinaria del País, individual o colectivamente según que los actos alusivos o refractarios de la Ley, hubieran sido acordados o ejecutados por todos o algunos de sus miembros. Los miembros de uno y otro Concejo serán elegidos determinadamente por los vecinos del municipio.
- 7)- La elección de los jueces de Paz y Tenientes Jueces, en cada circunscripción Municipal, se hará todos los años directamente por los vecinos de la misma, correspondiendo al Concejo Deliberante el escrutinio de los votos y el fallo de su validez y debiéndolos pagar mensualmente.

rechazo, y que propició el apoyo de numerosos colonos a las revoluciones de ese año y de 1893. La nueva Constitución de 1900 elevó el número requerido a 8000 y restableció el voto municipal a los extranjeros residentes.

El caso santafesino, como indica Marcela Ternavasio, nos muestra, en este período, características especiales, teniendo en cuenta el gran número de extranjeros, el aislamiento de las colonias agrícolas constituidas por los inmigrantes y la puja entre el norte y el sur provincial. Según el censo de 1906-1907, la población rosarina ascendía a 150.686 habitantes, con un 41,2% de extranjeros, y la de Santa Fe a 43.257 y 28,9%, respectivamente (Ternavasio, 1990; De Marco, 1992).

Pero en 1912, cuando la reforma electoral nacional era un hecho, sólo cuatro de los doscientos cincuenta centros urbanos de Santa Fe contaban con municipalidades. Estas cuatro ciudades –Rosario, Santa Fe, Casilda, Esperanza– representaban el 28% de la población provincial. El 72% restante –esto es, 660.000 habitantes sobre 921.000– estaban privados de cualquier organización municipal. Además los intendentes eran designados por el gobernador, al igual que los miembros de las comisiones de fomento de los pueblos. Sólo los concejos deliberantes de las cuatro ciudades mencionadas eran elegidos por los vecinos contribuyentes.

Carlos Malamud Rikles señala que el debate acerca de los espacios municipales fue importante en la Argentina del Centenario ya que se vinculaba a cuestiones decisivas como la autonomía municipal, el poder de los gobernadores, la elección de concejos deliberantes e intendentes, el derecho al voto de los extranjeros, la cuestión fiscal, el aumento del costo de la vida, la justicia de paz, los problemas de urbanización e infraestructura –sobre todo en ciudades de reciente crecimiento en nuestra provincia como Rosario–, y el dilema centralización-descentralización del poder (Malamud Rikles, 1996).

En el debate posterior, aún los defensores de la autonomía municipal esgrimieron argumentos que alejaban a los municipios de la política y obviamente de la democracia, otorgándoles un carácter económico y privado, restándole importancia a sus funciones, posibilitando sólo el voto de los contribuyentes.

En el debate contemporáneo acerca del espacio comunal, Lisandro de la Torre toma partido por la postura alberdiana, considerando que aquél tiene un carácter estrictamente administrativo, y no político. Además de Tocqueville y de Alberdi, De la Torre se apoya en Stuart Mill para afirmar que la función principal de las comunas es recaudar impuestos locales. De esta manera, habrá quienes puedan votar como ciudadanos de una nación y en cambio no podrán hacerlo en el municipio por no ser contribuyentes. Lisandro de la Torre justifica el porqué de este hecho:

“Si tiene el derecho de voto en el primer caso, es porque la situación del Estado interesa a todos, no remotamente, como puede interesar la comuna al no contribuyente, sino directamente; la justicia, la defensa nacional, el servicio militar, tienen que interesar a todo ciudadano, y no hay ninguno exento de los deberes que exige la patria (...) Mientras que el no contribuyente a los impuestos municipales y que no es propietario (...) ¿qué deberes va a alegar ante la comuna para pretender el derecho de sancionar con su voto un impuesto que van a pagar otros?” (de la Torre, 1954).

Algunos autores definían competencias acotadas a la materia edilicia, el tránsito y el ornato, en tanto simultáneamente proclamaban ampulosamente a los municipios como "*repúblicas representativas*" o sostenían la simplicidad de las funciones municipales como argumento a favor de la capacidad del gobierno local de darse sus propias autoridades.

Como el Art. 5° establece para las provincias el sistema representativo y republicano es imposible concebir que dichos principios no se apliquen en las instituciones locales. Dicho de otro modo: no se puede pensar que las obligaciones impuestas por el art. 5° a las provincias no tienen vigencia en los municipios. Por lo tanto se impone un sistema democrático y electivo en el régimen municipal.

Adolfo Korn Villafañe, en su conocida teoría de la Escuela Representativa Municipal, lo definía claramente:

“Para sintetizarlo todo en una sola palabra que sea la clave de nuestras convicciones doctrinarias, consideramos que los gobiernos municipales deben ser en nuestro país repúblicas representativas; no por cierto en el sentido de ser imitaciones literales de los gobiernos provinciales o del gobierno nacional, sino en el significado auténtico de gobiernos republicanos representativos municipales adecuados a sus finalidades urbanísticas” (en Hernández, 2003).

Como afirma Hernández la politicidad es esencial al municipio y cualquiera fuere el régimen jurídico, incluso alguno que la niegue, siempre existirá. Es evidente que los constituyentes y los padres fundadores de la nación confiaron en la institución local como verdadera escuela de civismo y de democracia, resultando entonces francamente contradictoria esta referencia alberdiana al carácter meramente administrativo del municipio (Hernández, 2003).

En 1870 la Corte Suprema de Justicia se pronunció en un fallo¹³ que algunos autores entienden a favor de la autonomía municipal, pero su expresión atípica a la clara tendencia de disminución de funciones municipales sugiere que, por entonces, la cuestión no resultaba prioritaria.

A partir del inicio del siglo XX, vendrían casi nueve décadas de concepción del municipio como ente administrativo. Durante todo este lapso, la Corte mantuvo la jurisprudencia¹⁴ de que las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales,

¹³ “Doroteo García con Provincia de Santa Fe, sobre competencia”, dice que “todo lo concerniente a la apertura, delineación y conservación de calles y caminos provinciales y vecinales, corresponde esencialmente al régimen interno de las Provincias, constituye su derecho municipal, y es, por tanto, de su competencia exclusiva...” (Fallos de la Suprema Corte de Justicia Nacional, 1873).

¹⁴ Con los fallos de la Suprema Corte de Justicia de 1902 (“Castro, María F. B. de c/Provincia de Buenos Aires”) y de 1911 (“Ferrocarril del Sud c/Municipalidad de La Plata”) se inauguró la postura opuesta. En este último caso se expresó que “las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación” para lo cual ejercen también facultades impositivas y coercitivas en la parte del poder que para este objeto “le acuerdan las constituciones y leyes provinciales en uso de un derecho primordial de autonomía”. En la misma línea de pensamiento más adelante dijo que las municipalidades “no son entidades autónomas, ni bases del gobierno representativo, republicano y federal”.

circunscriptas a fines y límites administrativos, postura que reforzó el modelo hegemónico y frenó las pretensiones de los municipios de percibir contribuciones locales.

Mientras tanto, en la Provincia de Santa Fe, y como resultado de la activa participación de Lisandro de la Torre, se sancionó la Constitución santafesina de 1921¹⁵, que contiene el reconocimiento de mayor autonomía municipal: la posibilidad de sanción de la propia carta orgánica. Fue puesta en vigencia en 1932 y en 1933 fue posible la sanción de las primeras cartas orgánicas en Santa Fe y Rosario, posteriormente derogadas por la intervención federal a la provincia en 1935.

La Constitución de 1921 establecía un Régimen Municipal amplio, que reconocía en el cuerpo electoral los derechos de referéndum, iniciativa y revocatoria (Art. 145); posibilitaba la autonomía de los municipios y comisiones de fomento de toda otra autoridad provincial en la materia que a ellos les concernía y responsables solamente ante la autoridad de los magistrados (Art. 143); fijaba el derecho de elegir y ser elegido a las mujeres y los extranjeros (Art. 144).; y concedía a los municipios de primera categoría (aquellos de más de 25.000 habitantes) la posibilidad de dictarse sus propias cartas orgánicas por vía de una convención municipal, la que debía ser aprobada o rechazada por la Legislatura, pero no modificada (Arts. 149, 150 y 151).

En 1930, en medio de la crisis económica mundial, un golpe de Estado desplazó las instituciones constitucionales y a partir de entonces, por más de cinco décadas, los gobiernos democráticos fueron reiteradamente depuestos. Entre sus primeras medidas, el gobierno federal de facto impuso nuevos impuestos, apropiándose de las fuentes provinciales, así como de muchas de sus competencias, funciones y servicios.

En 1935, se firmó la primera Ley de Coparticipación Federal, y desde entonces, se sucedieron distintas reformas para redistribuir los crecientes ingresos de la jurisdicción nacional y las provincias ya no recuperaron sus potestades primitivas.

¹⁵ La Convención Constituyente provincial de Santa Fe de 1921 constituye el primer precedente argentino y uno de los más destacados de América en cuanto al reconocimiento del más alto grado de la autonomía municipal.

Hasta 1983, tanto los gobiernos constitucionales como los de facto mantuvieron el sesgo centralista y agudizaron el proceso de des federalización que incluyó obviamente, la materia fiscal. Estas coyunturas antidemocráticas también atentaron a la estabilidad política de los municipios.¹⁶

Esta “desfederalización” implicó también la des municipalización del país. A partir de 1930, se transfirieron al sector privado y al Estado provincial y nacional servicios públicos cuya prestación estaba a cargo de los municipios.

A pesar del pleno auge del concepto de autarquía, reflejada tanto en el plano jurisprudencial como en el legislativo, muchos autores sostuvieron en este período la autonomía municipal. Esta postura se reflejó en 1957 con la sanción de las Constituciones Provinciales de Chubut, Formosa, Neuquén y Río Negro donde reconocen la autonomía municipal. En 1958 otro tanto hace Misiones. En 1960 lo hace Santiago del Estero y Catamarca en 1966.

6.3.El régimen municipal vigente en la Provincia de Santa Fe:

En 1962 es aprobada en una Convención Constituyente la Constitución Santafesina vigente. Si bien incorporó algunas reformas y avances de la Constitución de 1921, no está incluida la autonomía municipal.

En su preámbulo afirma la vigencia del federalismo y del régimen municipal y en la Sección Séptima habla del mismo, contando con tres artículos. El Art. 106 de Constitución de la Provincia de Santa Fe expresa que:

“Todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia gobierna por sí mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes que se sancionen. Las poblaciones que tengan más de diez mil habitantes se organizan como municipios por ley que la Legislatura dicte en cada caso, y las que no reúnan tal condición como comunas. La ley fija la

¹⁶ Rafaela fue declarada ciudad en 1913, Reconquista en 1921 y Venado Tuerto en 1935. Hasta 1983 con el retorno de la democracia, los ciudadanos de Rafaela y Reconquista habían elegido Intendente solo en dos ocasiones (1934, 1973), y en una sola ocasión en Venado Tuerto (1973).

jurisdicción territorial de municipios y comunas y resuelve los casos de fusión o segregación que se susciten.”

En el Artículo 107 establece en primer lugar que los municipios son organizados por la ley sobre la base de un gobierno dotado de facultades propias, sin otras injerencias sobre su condición o sus actos que las establecidas por esta Constitución y la ley.

Queda determinada la forma de gobierno para los municipios con un intendente elegido directamente por el pueblo y por un período de cuatro años, y un Concejo Municipal, elegido de la misma manera, con representación minoritaria, y renovado bianualmente por mitades.

Establece que los municipios podrán crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción; tendrán participación en gravámenes directos o indirectos que recaude la Provincia, con un mínimo del cincuenta por ciento del producido del impuesto inmobiliario, de acuerdo con un régimen especial que asegure entre todos ellos una distribución proporcional, simultánea e inmediata.

En el 108° se establece que cualquier municipio puede ser intervenido por ley o por decisión del Poder Ejecutivo, en receso de la legislatura y dando cuenta a la misma, en caso de acefalía o para normalizar una situación institucional.

La Ley que es el marco normativo de los municipios no es en realidad posterior a la Carta Magna sino que data de 1939 con las modificatorias que ha sufrido a lo largo del tiempo. Esta define el diseño institucional y el funcionamiento global de los municipios en todos sus aspectos, actuando como ley reglamentaria del régimen municipal.

Como vimos la Constitución de la Provincia de Santa Fe enuncia en los Artículos 106 y 107 el régimen municipal, no detallando expresamente las competencias y funciones de los municipios, facultando al poder legislativo organizar el régimen municipal y comunal (Art.55 inc.5). En efecto, la Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia (Ley N°

2756)¹⁷, enumera atribuciones de los Concejos municipales y de los Intendentes para intervenir en diferentes materias (Art. 39, 41 y 42). Por lo tanto se puede inferir que se trata de materias que constituyen ámbitos propios para el accionar de la gestión municipal.

Lo primero que establece la Ley es que divide a los municipios en primera categoría (más de 200 mil habitantes, es decir Santa Fe y Rosario) y los de segunda categoría (los que tienen entre 10 mil y 200 mil habitantes). Esta distinción tiene consecuencias importantes en el régimen de coparticipación de impuestos.¹⁸

Si bien poseen la facultad de dictar ordenanzas, las mismas no pueden salirse del "marco" establecido en dicha ley, que es siempre una norma de grado superior. Así, el aludido texto legal regula aspectos tan disímiles como los sistemas de compras (licitación pública, etc.), ó el sistema electoral que debe aplicar cada municipio. Estipula -entre otras cuestiones- las facultades y atribuciones de cada órgano de gobierno (Intendente y Concejo Municipal) de quienes regula las condiciones para acceder al cargo, duración, inhabilidades, afección, remoción, etc. La misma Ley es el encuadre normativo tanto para la municipalidad más grande que es Rosario, las intermedias como Rafaela, Reconquista y Venado Tuerto, como para las más pequeñas como Sastre, declarada ciudad en 1986 y que no llegaba a 6 mil habitantes en el año 2010.

Las atribuciones del Concejo Municipal son las siguientes:

En materia de la Hacienda pública:

- Crear impuestos y rentas municipales compatibles con la Constitución Nacional y Provincial, con mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros.
- Fijar anualmente el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración.
- Contraer empréstito de dinero, basado en el crédito de la Municipalidad, dentro o fuera de la Provincia o en el extranjero.

¹⁷ Aunque como ya enunciamos esta ley es anterior a la Constitución santafesina vigente.

¹⁸ Ampliaremos esto en el Capítulo 8.

En Obras Públicas le compete:

- Ordenar las obras públicas que exijan las necesidades del municipio, el ensanche y apertura de calles, la formación de nuevas plazas, paseos, parques o avenidas, la construcción de caminos, puentes, calzadas, acueductos y la delineación de la ciudad.
- Determinar la altura de los edificios particulares, la línea de edificación, el ancho de las ochavas, la nivelación de las calles de la ciudad y la distancia que deben guardar los propietarios de predios contiguos para construir cercos o paredes medianeras, pozos, cloacas, letrinas, acueductos que causen humedad, depósitos de sal, materias corrosivas o peligrosas, maquinarias movidas a vapor o electricidad, instalaciones de fábricas o establecimientos peligrosos para la Seguridad, solidez y salubridad de los edificios o tranquilidad de los vecinos.
- Intervenir en la construcción de templos, teatros y demás edificios destinados a reuniones públicas, reglamentar el orden y distribución interior de los existentes; y, en general, disponer lo conducente para que tengan condiciones de Seguridad e higiene.
- Reglamentar igualmente la construcción de edificios particulares, con el fin de garantizar la solidez e higiene, y ordenar la compostura o demolición de aquellos que por su estado ruinoso ofrezcan peligro inminente.
- Reglamentar la construcción de casas de inquilinato o vecindad, pudiendo determinar la extensión de las habitaciones y patios, el número de personas que podrán habitarlas y demás condiciones de Seguridad e higiene que deban reunir.
- Cuidar la conservación y mejora de los monumentos públicos y en general de toda obra municipal.
- Dictar ordenanzas sobre pavimentación, repavimentación o cambio de cubiertas de calles dentro de los límites del municipio.
- Conceder o negar permiso a título gratuito u oneroso y por tiempo limitado, para la construcción e instalación de tranvías, ómnibus u otros medios de transporte
- Proveer al establecimiento de usinas para servicios públicos municipales

En materia de Seguridad le corresponde:

- Dictar medidas de prevención que eviten las inundaciones, incendios o derrumbes.
- Dictar ordenanzas sobre dirección, cruzamiento o pendiente de los ferrocarriles, en el trayecto que recorran dentro del municipio, y adoptar las medidas necesarias para evitar los peligros que ellos ofrecen, comprendiéndose entre éstas, la colocación de barreras y enrejados en las calles, el nivel de las vías y guardas en los pasos, como asimismo la construcción de alcantarillas y demás obras que fueran necesarias.
- Establecer tarifas para automóviles, carruajes, tranvías, ómnibus, carros, camiones y demás vehículos que atiendan al servicio público de transportes de personas o mercaderías, pudiendo también fijar los recorridos y sitios de estacionamientos.
- Crear con carácter permanente el registro de vecindad, el cual será completado con la información relativa al comercio, industria, población y datos de la propiedad inmobiliaria.
- Sancionar ordenanzas que prohíban los ruidos molestos al vecindario.

Con relación a la circulación y el tránsito:

- Reglamentar el vuelo mecánico y la vialidad dentro del municipio, fijando normas para el tránsito de vehículos a motor y sangre, bicicletas, a la circulación de peatones por las calles y las aceras de la ciudad.
- Autorizar el funcionamiento de nuevas líneas de tranvías, ómnibus y colectivos por tiempo limitado, previa licitación pública.

Sobre la Beneficencia y Moralidad Pública le corresponde:

- Dictar ordenanzas para evitar los engaños de que pudiera hacerse víctima al público consumidor, en el comercio y fabricación de artículos y sustancias alimenticias, sacarinadas, vinos, aceites, etc., haciendo obligatorio en los envases la declaración de la naturaleza de aquéllas.
- Establecer la fiscalización necesaria para garantizar la fidelidad de las pesas y medidas.

- Proteger a las sociedades de beneficencia, mutualistas, culturales y artísticas, por medio de subvenciones tendientes a coadyuvar al ensanche, mejoramiento y dirección de los establecimientos que dichas sociedades tengan, sobre todo colegios, liceos, hospitales, asilo de huérfanos, dementes y mendigos y de niños desvalidos o indigentes y exoneración de derechos o impuestos generales.
- Acordar y sancionar las disposiciones necesarias y vigilar para que no se ofrezcan al público espectáculos que ofendan a la moral o perjudiquen las buenas costumbres, pudiendo prohibir la venta o exposición de escritos, dibujos, o gráficos inmorales, procediendo al secuestro de los mismos, y clausurar los locales, sin perjuicio de las penas que se fijen por las infracciones.
- Reglamentar los permisos necesarios para establecer casas de baile o de otro carácter que puedan afectar la moral, la Salud o cuando se consideren perjudiciales a la tranquilidad de los vecinos.
- Dictar ordenanzas de protección a los animales.

Sobre el orden social le atañe:

- La represión de la mendicidad, la adivinación y el curanderismo.
- Dictar ordenanzas sobre montepío civil-municipal y sobre seguros, jubilaciones y pensiones que comprenda a todo el personal municipal, reformando en su carácter de empleadora, aquellas Cajas que se hallen en funcionamiento.
- Dictar ordenanzas sobre servicio doméstico.
- Dictar ordenanzas que tiendan a asegurar el salario familiar y un salario mínimo de acuerdo con el costo de la vida, para los obreros municipales y los que trabajen en empresas de servicios públicos o adjudicatarias de obras municipales.
- Fomentar y proteger a las sociedades mutualistas e instituciones culturales o artísticas, propendiendo a su mayor eficiencia.
- Fomentar la vivienda popular.
- La higiene general del municipio.
- La desinfección del aire, de las aguas y de las habitaciones

- De acuerdo con la legislación general, la obligatoriedad de vacunarse y la revacunación contra la viruela, la fiebre tifoidea y otras enfermedades de fácil propagación en el vecindario.
- Las disposiciones sobre higiene a regir para los edificios públicos, establecimientos de placer y casas de inquilinato o de albergue, pudiendo determinar la extensión de las habitaciones, de los patios, número de habitantes que puedan contener y los métodos que deban observarse para mantener una limpieza y aseo riguroso.
- Lo referente a los establecimientos clasificados de insalubres, peligrosos o incómodos, pudiendo ordenar su traslado a zonas no pobladas y disponer su clausura si se tornasen incompatibles.
- La vigilancia en el expendio de las sustancias alimenticias, pudiendo prohibir la venta de aquéllas que sean nocivas a la Salud.
- La conservación y aseo de los mercados municipales y particulares, mataderos y tabladas o corrales.
- La conservación y atención de los cementerios.
- Lo relativo a los tambos, caballerizas, establecimientos industriales, fábricas, etc. y demás establecimientos que se juzguen incómodos, debiendo fijarles la distancia o radio a que deben encontrarse de los centros poblados.
- La adopción en general, de todas las medidas que tiendan a asegurar la Salud y el bienestar de la población, sea evitando las epidemias, disminuyendo los estragos o previniendo las causas que puedan producirlas, comprendiéndose entre tales medidas la clausura de los establecimientos públicos y las visitas domiciliarias de inspección.

En materia de cultura física y el deporte en general le compete:

- Dirección de todas las actividades y espectáculos deportivos y de Educación física y social en el municipio.
- Reglamentar y propiciar los espectáculos de Educación artística y cultural de carácter popular, como ser: funciones teatrales, conciertos, cinematográficas, documentaria e instructiva, de preferencia para escolares y trabajadores,

radiofonía, tradiciones populares, concursos de canciones y danzas nacionales, escuelas corales y espectáculos líricos.

- Organizar la dirección autárquica municipal de parques, balnearios, paseos populares y turismo, dando en ella representación a las principales instituciones del municipio, capaces de una eficaz colaboración, debiendo contemplar la necesaria cooperación económica, nacional y provincial para el total cumplimiento de las leyes provinciales sobre parques y paseos.

En lo relativo a la Administración le corresponde:

- Dictar una ordenanza de contabilidad, estableciendo la forma en que deben hacerse constar los egresos e ingresos municipales, y demás normas vinculadas al régimen contable y de control.
- Sancionar ordenanzas que reglamenten el cobro de impuestos, tasas, derechos, contribuciones y multas por la vía de apremio.
- Dictar ordenanzas sobre escalafón y estabilidad de los empleados de la administración municipal.
- Establecer la división del Municipio para el mejor servicio administrativo y crear comisiones vecinales, debiendo reglamentar sus facultades.

En cuanto a los **deberes, obligaciones y atribuciones del Intendente Municipal** la ley enuncia los siguientes:

- Representar a la Municipalidad en sus relaciones oficiales.
- Dictar los reglamentos necesarios para el régimen de las oficinas y cuidado de los archivos de su dependencia.
- Concurrir a la formación de las ordenanzas municipales, teniendo el derecho de iniciarlas mediante proyectos que presentará al Concejo, pudiendo asistir a sus deliberaciones, con voz, pero sin voto.
- Remitir al Concejo en el mes de Setiembre de cada año los proyectos de impuestos, tasas, derechos, contribuciones y otros recursos municipales para el nuevo ejercicio.

- Promulgar las ordenanzas sancionadas por el Concejo y proveer a su ejecución por medio de los empleados a sus órdenes dictando las disposiciones reglamentarias del caso.
- Observar total o parcialmente dentro del término fijado por el Artículo 39, inciso 12, las ordenanzas, decretos o resoluciones que considere ilegales o inconvenientes al interés público, incluso el presupuesto general de gastos.
- Imponer multas hasta la cantidad de cincuenta mil pesos por infracción a las Ordenanzas, Decretos, Reglamentaciones o Resoluciones legalmente dictadas. Cuando la Ordenanza, Reglamento o Resolución no cumplida importase una obligación de hacer la obra, ésta se verificará a costo del infractor, inhibiéndolo hasta la reintegración del importe gastado; pero cuando se tratase de una obligación prohibitiva y la obligación consistiese en la no ejecución de una obra, ésta será destruida y repuesta las cosas a su estado primitivo a expensas también del infractor, procediéndose siempre administrativamente y dejando a salvo el derecho del interesado para recurrir ante los tribunales por las acciones que pudiera tener. Igualmente podrá imponer arrestos en la proporción de un día por cada quinientos pesos de multa, hasta un máximo de quince días. Las sanciones menores de doscientos pesos serán inapelables.
- Nombrar los empleados de su dependencia y removerlos siempre que lo estimase correspondiente con excepción de los designados con acuerdo, y teniendo en cuenta las ordenanzas sobre estabilidad y escalafón que dictare el Concejo Municipal.
- Ejercer la superintendencia y dirección inmediata de los empleados de la dependencia como así mismo de los establecimientos municipales y administrar los bienes y propiedad del municipio.
- Prorrogar las sesiones del Concejo y convocar a sesiones extraordinarias durante el receso del mismo, siempre que así lo requiera algún asunto grave y urgente o lo solicitare la mitad más uno de los concejales en ejercicio, pudiendo en este último caso incluir nuevos asuntos entre los que hubiesen motivado el pedido de convocatoria.

- Presentar anualmente al Concejo en el mes de Abril, las cuentas del ejercicio vencido con la comprobación correspondiente.
- Llenar en comisión, en receso del concejo, las vacantes que requieran acuerdo.
- Informar anualmente al Concejo en la apertura del período de sesiones ordinarias, del estado general de la administración durante el ejercicio fenecido.
- Suministrar verbalmente, o por escrito, por sí o por medio de los secretarios, los informes que le pueda requerir el Concejo.
- Hacer recaudar los impuestos, tasas, derechos, contribuciones, y rentas municipales y decretar su inversión con sujeción estricta al presupuesto y ordenanzas vigentes.
- Comunicar al Poder Ejecutivo de la Provincia, en los casos y épocas que deban realizarse comicios para que convoque a elecciones.
- Celebrar contratos o autorizar trabajos por sí solo dentro del presupuesto general, de acuerdo a la proporción establecida en el Artículo 10 de esta ley y adjudicar las licitaciones.
- Celebrar contratos sobre las propiedades inmuebles de la Municipalidad con autorización del Concejo Municipal, y previa licitación, excepto los casos previstos en el Artículo 11 in fine de la presente ley.
- Hacer confeccionar mensualmente, en forma clara y detallada, el balance de la Tesorería Municipal y publicarlo íntegro e inmediatamente por la prensa o en volantes que se fijarán en los tableros de publicidad municipal.
- Confeccionar la contabilidad patrimonial o bien vigilar la correcta formación y conservación de un inventario de todos los inmuebles de la Municipalidad y otro de los títulos y escrituras que se refieran al patrimonio municipal. Dicho inventario deberá llevarse por triplicado, estando un ejemplar a cargo de la Secretaría de Hacienda, si la hubiere; otro en la Contaduría Municipal y el tercero en la Dirección de Obras Públicas.
- Expedir órdenes por escrito para visitas domiciliarias en los casos determinados en el inciso 24. (el que habla más adelante de la higiene del municipio)

- Inspeccionar los edificios de las escuelas del municipio denunciando al Concejo de Educación las irregularidades que notare y proponiendo las reformas que creyere conveniente.
- Inspeccionar asimismo los establecimientos públicos autorizados por la Municipalidad, o aquellos a cuyo sostén contribuye al tesoro municipal, adoptando las medidas del caso a fin de asegurar el regular funcionamiento de los mismos.
- Velar por la higiene del municipio, comprendiéndose en ella, especialmente la limpieza, la desinfección del aire, de las aguas, de las habitaciones y parajes malsanos, la inspección de sustancias alimenticias, secuestrando e inutilizando aquéllas que por su calidad y condiciones fuesen perjudiciales a la Salud, sin perjuicio de las demás penas que correspondan; la propagación de la vacuna, el aseo y mejora de los mercados, tambos, caballerizas, mataderos y corrales; la conservación y reglamentación de cementerios, y en general, la adopción de todas las medidas tendientes a evitar las epidemias, disminuir sus estragos y remover las causas que la produzcan o mantengan, todas las que concurran a asegurar la Salud y bienestar de la población, comprendiéndose entre ellas las visitas domiciliarias.
- Suscribir ad referéndum aceptaciones de legados o donaciones hechos al municipio, cuando su monto exceda de cinco mil pesos para las Municipalidades de primera categoría y de dos mil pesos para las de segunda.
- En general, tener a su cargo el cumplimiento de todo lo relativo al régimen municipal en su calidad de Intendente.

El Art. 42 le otorga la potestad al Intendente de nombrar a sus secretarios y del análisis del Art. 48 dentro del capítulo presupuesto, contabilidad y rentas generales, se declaran impuestos, tasas, derechos, contribuciones y rentas municipales de diversa índole pero no limita facultades a las municipalidades para crear y establecer impuestos, tasas, derechos o contribuciones, sobre los ramos y materias que se determinen a condición de que

respondan a contribuciones y tasas de servicios y que sean compatibles con la Constitución Provincial y Nacional.¹⁹

Con el paso del tiempo algunas leyes específicas ampliaron las obligaciones del municipio. La Ley 6312 de 1967 que creó los consejos de Administración de los SAMCOS²⁰ estableció que los municipios debían realizar un aporte al funcionamiento de los hospitales públicos ubicados en la ciudad correspondiente. Dicha Ley posee la particularidad de haber sido aprobada bajo un gobierno militar, pero inspirada en casi su totalidad, en la ley nacional del mismo nombre promovida en el gobierno de Arturo Illia por su Ministro de Salud, Arturo Oñativia; y que solo obtiene media sanción antes del golpe militar de 1966. Recuperada por el secretario de Salud Pública surgido del gobierno militar, queda traducida en la Ley Nacional N° 17102, el 30 de septiembre de 1966. Imbuidas ambas leyes de las ideas sanitaristas de la época -que habían comenzado a difundirse desde 1950 en varios informes de organismos internacionales- promueve la participación de la población en los esfuerzos por mejorar su calidad de vida. En ese sentido, el Artículo 2° del Decreto Reglamentario, dice:

“...el objeto fundamental que se pretende lograr, es el de dar intervención a la comunidad en la solución de uno de los problemas que interesan a la misma, mediante su activa participación, tendiente al logro de una más eficaz y económica prestación de los servicios médicos en beneficio de toda la población.”

En términos operativos esta concepción queda ligada a la descentralización de servicios desde la Nación hacia las Provincias, y de éstas, a los Municipios; con la finalidad de acercar el proceso de toma de decisiones a los lugares en donde se generan dichas demandas. Hay que resaltar que en su Art. 10 obliga a los municipios a integrar los mismos, y en su Art. 28 dice que el ente contara con recursos provenientes del municipio.

¹⁹ El Art. 2 y el Art. 39 inc16 también hacen mención a este tema.

²⁰ El Art. 1° establece: Créase bajo la denominación genérica de "Servicio para la Atención Médica de la Comunidad" tantos entes como fueren necesarios, cuyos objetivos, estructura y bases jurídicas se establecen en la presente ley y en los Decretos Reglamentarios que en consecuencia dicte el Poder Ejecutivo Provincial por intermedio del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, en reemplazo del régimen técnico - administrativo vigente para los organismos asistenciales sanitarios dependientes del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

Al año siguiente, se dispone por decreto del Gobernador que los municipios realicen aportes para crear un Fondo de Asistencia Educativa²¹ (F.A.E.) cuyo fin es sostener los establecimientos escolares de cada jurisdicción²². Incluso en 2001 se estableció que “Cada Municipalidad destinará el 10% como mínimo de sus rentas anuales para el Fondo de Asistencia Educativa y para la promoción de las actividades culturales en el radio de su Municipio.”²³

6.4. La proclamación de la autonomía municipal en Argentina:

Las diferentes coyunturas políticas y económicas han ido cambiando la fisonomía del Estado local. Hasta 1983 siete provincias argentinas contemplaban la sanción de cartas orgánicas municipales, pero una sola ciudad había votado la suya: Santiago del Estero en 1961.

El proceso de consolidación democrática a partir de 1983 favoreció las tendencias de reforzamiento de lo local. Anticipándose a la reforma nacional, varias provincias

²¹ El decreto 5085 de 1968 de creación del F.A.E. disponía en su Art.1 “Créase en las Municipalidades y Comunas de la Provincia el "Fondo de Asistencia Educativa", que tendrá por finalidad, asegurar el mantenimiento, ampliación y construcción de todos los edificios escolares de propiedad provincial, municipal o comunal cuya ejecución no tome expresamente a su cargo el P.E. por intermedio de los organismos correspondientes y contribuir al equipamiento de las escuelas ubicadas en su jurisdicción. En los casos en que no funcionaren escuelas provinciales o cuando las existentes no requieran la contribución del Fondo de Asistencia Educativa para mantenimiento, ampliación o construcción de sus edificios, ni para equipamiento de útiles, material didáctico o mobiliario, el Fondo queda autorizado para distribuir las partidas correspondientes entre las escuelas Nacionales que funcionen en la zona, de acuerdo con las necesidades evidenciadas en cada caso.

²² En 1991 la corte falló en contra la Municipalidad de Rosario que había solicitado se declare la inconstitucionalidad de la ley provincial que creó el Fondo de Asistencia Educativa (F.A.E.). Argumentó (citando el antecedente "Rivademar" que mencionaremos más adelante) que una ley provincial no puede afectar la libre disposición y administración de sus fondos. Sin embargo, en esta oportunidad la Corte no hizo lugar a la pretensión de la Municipalidad de Rosario. Declaró que si bien el art. 5° de la Constitución exige a las Provincias asegurar su régimen municipal, la citada norma en ningún momento determina el grado de independencia que corresponde a cada municipio, de manera tal que, queda a cargo del legislador provincial optar por un régimen autárquico ó autónomo, si se tiene en cuenta que ambos constituyen diferentes grados de descentralización. Si la cuestión en debate consiste en determinar si los municipios deben sujeción al ordenamiento provincial y en qué medida, el fallo "Municipalidad de Rosario" dejó en claro que tal "medida" es la subsistencia del municipio. Es decir: el ordenamiento normativo provincial seguirá siendo el marco normativo y político de los municipios, con la limitación de no poner en riesgo su subsistencia económica.

²³ Modificación del Art. 13 de la Ley 2756 establecida por la Ley 11.999.

modificaron sus constituciones provinciales²⁴ y todas incluyeron, en mayor o menor grado, el concepto de autonomía de los municipios. Este proceso influyó definitivamente, y así la misma Corte Suprema lo reconoció, en el viraje de la jurisprudencia que en 1989 admitió la autonomía de los municipios.²⁵

Bidart Campos afirma que el vocablo “régimen municipal” siempre fue indicio claro de la autonomía municipal, pero hasta 1989 las municipalidades eran simples entidades con descentralización administrativa, lo que les asignaba la cualidad de “autárquicas” pero no de “autónomas” a pesar de que el código civil los incluía entre las personas jurídicas “de existencia necesaria” (Bidart Campos, 1997)

En cada Provincia la institución municipal adquiere diversos matices. Sin embargo, todas las Constituciones Provinciales incorporan un capítulo referido a su régimen municipal. En términos generales, todas definen al Municipio como “todo centro de población que cuente con una cantidad de habitantes que sobrepase cierto límite, con independencia política, administrativa, financiera y económica de todo otro poder en el ejercicio de sus funciones”.

Con un notable grado de acuerdo, la Convención Nacional Constituyente de 1994 consagró definitivamente en forma expresa la autonomía municipal. Dejando atrás años marcados por la falta de vigencia del Estado de derecho, la centralización del país, la dependencia de los municipios, la estrecha interpretación de la Corte Suprema sobre la

²⁴ A partir de 1986 se produce un nuevo proceso de reformas constitucionales provinciales; se reforman las Constituciones de Jujuy, La Rioja, Salta, San Juan y Santiago del Estero; en 1987 lo hacen Córdoba y San Luis; en 1988, Catamarca y Río Negro; en 1989, Misiones; en 1990, Tucumán; en 1991, Formosa; en 1993, Corrientes y en 1994, Chaco, Chubut, La Pampa, Neuquén, Santa Cruz y Buenos Aires (sin reconocer la autonomía municipal). Además se sancionó una nueva Constitución Provincial en Tierra del Fuego, Tucumán reformó su Constitución en 2006 y en 2008 Entre Ríos reformó su Constitución.

²⁵ Fallo del 29 de marzo de 1989 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación “Angela D.B. Martínez Galván de Rivademar contra Municipalidad de Rosario”, en el que se destacan diversos caracteres de los municipios que no se avienen con el concepto de autarquía, y se sostiene que la existencia necesaria de un régimen municipal impuesta por el art. 5º de la Constitución determina que las leyes provinciales no sólo no pueden omitir establecer municipios sino que tampoco los pueden privar de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido. Este nuevo sesgo del derecho judicial de la Corte, al abandonar uno anterior anacrónico, merece computarse como antecedente de la autonomía municipal. Sentencia completa en <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/fallo-rivademar.html>

naturaleza jurídica de los gobiernos locales, queda plasmado en el texto constitucional el nuevo encuadre constitucional de los gobiernos locales en sus artículos 5 y 123.

Artículo 5º.- Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la Educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

Artículo 123: “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.”

De manera explícita ahora el régimen municipal, tiene la obligación de cubrir la autonomía de los municipios en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

La dualidad del poder entre el Estado nacional y el Estado provincial se triplica con la reforma de 1994 ya que no se puede dudar de que, dentro de cada provincia, los municipios invisten un tercer poder, que es el poder municipal, también autónomo como lo atestigua el viejo art. 5º y el actual art. 123 de la Constitución Nacional.

Afirma Bidart Campos:

“...Los municipios integran nuestra estructura federal, en la que damos por existente una trinidad constitucional: municipio-provincia-estado federal. Si bien las competencias municipales se sitúan dentro del área de cada provincia, y los municipios no son sujetos de la relación federal, la base última del municipio provincial arraiga en la Constitución federal. Es ésta la que lo reconoce y exige; por eso, cuando se habla de competencias “duales” (federales y provinciales) hay que incluir y absorber en las provinciales las que pertenecen al sector autonómico

del municipio que, no por esa ubicación constitucional, deja de formar parte de la citada trinidad estructural del federalismo argentino” (Bidart Campos, 1997).

Con todo lo descripto podemos comprobar que los entes gubernamentales a nivel local han sufrido varias mutaciones desde su aparición como Cabildos hasta la consagración constitucional de la autonomía municipal. Vemos que en la provincia de Santa Fe las atribuciones, competencias e incumbencias delimitadas por la ley vigente han quedado desajustadas de la realidad, comprobando que se han ido ampliando sus obligaciones en Salud pública y Educación con leyes específicas.

En efecto, la evolución que ha tenido el municipio desde el retorno de la democracia en 1983 y la sanción de la última reforma constitucional de 1994, ha sido de sumar cada vez más acciones y ocuparse de mayor cantidad de situaciones que acontecen en la ciudad.

Por otra parte, si bien la provincia de Santa Fe no ha incorporado la autonomía municipal²⁶ en su Constitución ni tampoco avanzó en una norma legal que la consagre, los municipios han intentado dar respuestas a las nuevas demandas sociales sin ninguna modificación significativa de su estructura de ingresos.

²⁶ A diciembre de 2017, Santa Fe, Buenos Aires y Mendoza son las únicas tres provincias argentinas que todavía no han consagrado la autonomía municipal como lo estableció la reforma constitucional de 1994.

7. Análisis orgánico de los municipios de Rafaela, Venado Tuerto y Reconquista, tomando como base la ejecución presupuestaria de 2016.

Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010, Rafaela (92.945), Venado Tuerto (76.432) y Reconquista (73.293) están dentro de los 5 municipios santafesinos que tienen entre 50 mil y 100 mil habitantes. Los otros dos son Villa Gobernador Gálvez (80.769) y Santo Tome (66.133).

La elección de estas tres municipalidades para realizar esta investigación obedece a que son similares en tamaño en cuanto a cantidad de habitantes y tienen una escala intermedia, no forman parte de la región metropolitana de ninguna de las dos grandes urbes santafesinas (Rosario y Santa Fe), y tienen prácticamente la misma antigüedad en su formación como ciudad. También ha pesado en la elección que quien escribe e investiga ha sido parte de la vida institucional y política de Rafaela desde principios de los años 90 hasta nuestros días.

	RECONQUISTA	RAFAELA	VENADO TUERTO
Año Fundación	1872	1881	1884
Año declaración de ciudad. Status Jurídico de Municipio	1921	1913	1935
Superficie total	537 km ²	156 km ²	47 km ²
Cantidad habitantes censo 2010	73.293	92.945	76.432
Km Distancia de Santa Fe Capital	292	90	337
Intendente 2015/2019	ENRIQUE VALLEJOS	LUIS CASTELLANO	JOSE L. FREYRE

Elaboracion propia en base datos e informacion aportada por los municipios.

Como podemos observar en el cuadro anterior los tres municipios tienen una antigüedad parecida emergiendo en la segunda mitad del siglo XIX y fueron creciendo de manera sostenida, pasando de pueblo a ciudad a los pocos años de su formación. Reconquista y Venado Tuerto fueron ciudad a casi 50 años de su nacimiento, y Rafaela a los 32. Residen una cantidad de habitantes bastante parecida y los tres intendentes son de una misma generación de dirigentes políticos (tienen entre 40 y 50 años), incorporándose a la vida

municipal primero en áreas técnicas relacionadas con su profesión²⁷ y luego dando paso a mayor protagonismo político y directivo.

Donde más difieren las ciudades es en su superficie total siendo claramente Reconquista muy superior alcanzando más de 500 km². Esto obedece a las diversas formas que fue adquiriendo la colonización en la Provincia.

Con respecto a las finanzas municipales, se advierte en Reconquista una situación más débil con respecto a las otras dos ciudades. Si obtenemos los ingresos municipales per cápita Reconquista recauda 5.194 pesos por habitante contra los 7.920 de Rafaela y los 7.612 de Venado Tuerto.

	RECONQUISTA	RAFAELA	VENADO TUERTO
Ingresos totales	380.666.287,71	736.148.017,47	581.787.553,94
ingresos de la propia Jurisdicción	164.640.291,76	373.172.609,46	232.401.379,77
Relación Ingresos Propios s/Ingresos Totales	43,25%	50,69%	39,95%
Ejecución Presupuestaria (gastos totales)	406.473.449,03	739.403.561,13	612.478.472,28
Erogaciones corrientes	359.097.683,48	609.024.433,85	483.495.657,97
Relacion gasto corriente s/gasto total	88,34%	82,37%	78,94%
Egresos en personal	260.750.485,12	381.901.445,64	345.609.291,89
Relación Egresos Personal s/gasto Total	64,15%	51,65%	56,43%
Relación egresos en personal s/ingresos propios	158,38%	102,34%	148,71%
Erogaciones de capital	47.375.765,55	123.021.375,50	87.902.710,33
Relación Inversion real s/gastos totales	11,66%	16,64%	14,35%
Cantidad de Secretarías y Subsecretarías	13	17	12
Elaboracion propia en base datos e informacion aportada por los municipios. Todos los datos son del año 2016.			

Analizando el cuadro anterior podemos observar situaciones bastante diferentes en cuanto al volumen presupuestario como a la capacidad de dependencia de los recursos coparticipables o transferencias del Estado nacional o provincial.

²⁷ Vallejos es médico, Castellano es arquitecto y Freyre es psicólogo. Vallejos se desempeñó como secretario de Salud, concejal municipal e intendente por primera vez a partir de 2015. Castellano fue Subsecretario de Vivienda, concejal municipal y es intendente desde 2011 siendo el actual su segundo mandato. Freyre ha trabajado en el área social, fue coordinador de gabinete y es intendente desde el año 2007, siendo este su tercer periodo.

Tanto los ingresos como el gasto total de Rafaela llegan a ser casi el doble de Reconquista encontrándose Venado Tuerto en el medio de las dos ciudades. Es importante observar la incidencia de los recursos propios sobre los ingresos totales y sobre el gasto en personal. Si bien no hay tanta diferencia en lo que refiere a la relación recursos propios sobre recursos totales (Rafaela tiene mitad propio mitad de otra jurisdicción mientras que las otras ciudades están entre el 40 y 43% propio) el dato más significativo es que a Rafaela casi le alcanza para pagar el personal con recursos propios mientras que a Reconquista y Venado Tuerto necesitan una vez y media sus recursos propios para poder hacerlo.

El otro dato es la incidencia de los gastos corrientes y la inversión real en la administración municipal. Claramente los tres municipios tienen un alto nivel de gasto corriente comparado con sus gastos totales. Reconquista es quien tiene comprometido su mayor presupuesto al gasto corriente (88,34%) y por lo tanto quien destina menores recursos a la inversión real (11,66%). Es en esta ciudad donde más incidencia tiene el gasto en personal sobre el gasto total llegando al 64 %. En Rafaela más del 82% de los recursos son destinados a gastos corrientes y cerca del 17 % es inversión real; y en Venado Tuerto alcanza casi el 79% los gastos corrientes y algo más del 14 % la inversión real.

Como vimos en el capítulo anterior la Constitución de la Provincia de Santa Fe enuncia en los Artículos 106 y 107 el régimen municipal y la Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia (Ley N° 2756), enumera atribuciones de los Concejos municipales y de los Intendentes para intervenir en diferentes materias en el accionar de la gestión municipal.

Por otra parte, es importante describir el contexto político institucional de las administraciones locales. La Provincia de Santa Fe cuenta con un Poder Ejecutivo representado por el Gobernador y sus ministros, un Poder Legislativo compuesto por dos cámaras (diputados y senadores) y un Poder Judicial²⁸. La provincia está dividida en 19

²⁸ El Gobernador es electo cada cuatro años por el voto popular a simple pluralidad de sufragios y no tiene reelección inmediata. Cincuenta diputados conforman la cámara y son elegidos todos cada cuatro años por lista tomando la provincia como distrito único. La lista ganadora obtiene 28 bancas y las restantes se reparten entre las otras listas por sistema proporcional D'hont. Los senadores se eligen 1 por departamento a simple pluralidad de sufragios. El Poder Judicial es un

departamentos que son la base territorial de elección de los senadores provinciales y no poseen competencias administrativas, y como dijimos la administración territorial se divide en 55 municipios y 308 comunas.

A partir de 2008 el gobierno provincial estableció, además, 5 regiones que no sustituyen el régimen de municipios y comunas preexistente, ni la división departamental. Las cinco regiones en las que se organiza la provincia no son jurisdicciones políticas ni institucionales sino que se establecen, según lo expresado por la administración provincial, como estrategia gradual para la descentralización del Estado provincial. La descentralización en regiones, es, en la actualidad, un dispositivo para el diseño y seguimiento de políticas, con una base territorial.

Es decir que el mapa político institucional de la Provincia de Santa Fe está configurado de un modo complejo ya que se observan una serie de superposiciones jurisdiccionales que cobran particular relevancia al estudiar los gobiernos locales.

En este marco cada municipio fue adaptando su organigrama a las necesidades y prioridades que cada Intendente y equipo de gobierno vislumbraba en las diversas, complejas y cambiantes coyunturas socio políticas.

En esta realidad se desenvuelve la administración y lleva adelante sus políticas a través del diseño de su estructura orgánica municipal. Cada municipio tiene su particularidad y en el año 2016 Venado Tuerto y Reconquista tenían 12 y 13 entre secretarías y subsecretarías respectivamente, y Rafaela contaba con 17.

Los tres intendentes entrevistados por separado coincidían en que el rol del municipio se ha complejizado en los últimos años asumiendo funciones y competencias que no estaban en la agenda pública cuando ellos ingresaron por primera vez a trabajar en la administración local. La atención en la Salud y la Educación pública, la Seguridad ciudadana, el Desarrollo Económico, la internacionalización de la economía, los problemas de empleo, la pobreza creciente y el avance de la droga, el acceso a la tierra y

acuerdo entre Poder Ejecutivo y Legislativo. El Ejecutivo lleva adelante el proceso concursal, el gobernador propone y la asamblea legislativa tiene la facultad de aceptar o rechazar.

la vivienda, el cuidado ambiental, la defensa de los derechos (del consumidor, la mujer, los jóvenes, la identidad sexual, la inclusión y la discapacidad), todo atravesado por mecanismos de participación de los ciudadanos tratando de “concertar”, “articular”, “cooperar”, intentando definir políticas públicas de manera dialogada y consensuada.

El intendente de Reconquista, Enrique Vallejos aseguraba que cuando asumió como funcionario por primera vez en la municipalidad en el año 2003, *“en el tema Seguridad el municipio no tenía incumbencia, en Salud no se hacía absolutamente nada como tampoco en los temas de economía social.”*

Al respecto, el intendente de Venado Tuerto, José L. Freyre, comentaba que cuando ingresó como profesional en el área social hace 20 años *“básicamente se fue incrementando cada vez más el tener que dar respuestas a temas que se ocupa la provincia como es Salud, Educación y Vivienda. Nuestro municipio cada vez más tuvo que intervenir ante la falta de planes masivos de Viviendas (...) Lo mismo pasó en Educación donde los municipios cada vez más tuvieron que hacerse cargo de cubrir no solo la Educación formal sino también la no formal, contención de los chicos dentro de las escuelas y obviamente también lo mismo en Salud (...) en el año 2000 se crea el área de desarrollo productivo y después áreas ligadas a la economía social y a la ruralidad. Era impensado tener equipos trabajando en programas de huertas, programas de mejora productiva, de competitividad comercial. Y por supuesto la estrella de los últimos años que es la Seguridad.”*

El intendente de Rafaela, Luis Castellano, explicaba que *“desde que ingrese por primera vez hace 25 años a trabajar como arquitecto en un programa de erradicación de asentamientos, han crecido enormemente las demandas al municipio, generadas por un lado por el corrimiento de los otros niveles del estado que antes las atendían y al mismo tiempo y casi te diría en paralelo por un liderazgo nuestro de tomar los temas y hacernos cargo. El tema productivo, el educativo, el tema de Salud y el tema de Seguridad. O sea temas que no figuraban dentro del presupuesto (...) la dinámica social y política tiende a ser más vertiginosa y flexible que las normas jurídicas y por lo tanto vamos asumiendo funciones en el gobierno local que no se encuentran, necesariamente, entre las*

competencias jurídicamente establecidas en su origen. Como le escuche decir a un alcalde español: donde terminan mis competencias comienzan mis incumbencias”.

El objetivo de la investigación es analizar cuatro de estos temas mencionados: Educación, Salud, Seguridad y Desarrollo Productivo. Observaremos si llevan adelante acciones en estos temas y si es así, como están estructurados y organizados en cada uno de los municipios y cuantos recursos le absorben para ejecutarlos.

Elegimos estos cuatro temas porque, a nuestro criterio, claramente están fuera de la órbita municipal. El sistema de Educación inicial, primaria, secundaria y los institutos terciarios de formación docente lo regula y depende exclusivamente el Estado Provincial. El sistema de Salud pública como los hospitales y centros periféricos de atención primaria también tiene competencia exclusiva la provincia en estas tres ciudades. En cuanto a brindar Seguridad a las personas y los bienes el monopolio de la fuerza lo tiene el Estado provincial.²⁹

Lo más novedoso en materia de política local ha sido el diseño de acciones desde el municipio en temas relacionados con la economía y la posibilidad de implementar políticas de Desarrollo Económico, acciones ligadas al fomento productivo, a las pequeñas y medianas empresas, al fomento del turismo, las relaciones internacionales, la economía social y el empleo.

La primera reflexión sobre los organigramas observados es que los tres municipios abordan estas temáticas. Salvo el tema Seguridad que no aparece nombrado en ninguna secretaría o subsecretaría en Venado Tuerto, los demás temas aparecen en los organigramas de las tres municipalidades.

²⁹ En la Constitución provincial, capítulo III, Art. 72 inc. 17 expresa que dentro de las atribuciones del Poder Ejecutivo provincial esta disponer de las fuerzas policiales y prestar su auxilio a la Legislatura, a los tribunales de justicia y a los funcionarios provinciales, municipales o comunales autorizados por la ley para hacer uso de ella.

A continuación analizaremos cada municipio por separado observando los recursos que ocuparon en el ejercicio ejecutado del año 2016 desagregado según su imputación en personal, bienes y servicios no personales, inversión y transferencias.³⁰

El caso de Rafaela es el único de los tres analizados que las cuatro políticas están claramente expresadas en el organigrama municipal: Secretaría de Educación, Secretaría de Prevención en Seguridad, Secretaria de Desarrollo Económico, Innovación y Relaciones Internacionales y la Subsecretaria de Salud (dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social).

Sobresalen los dineros invertidos en Educación con algo más de 46 millones de pesos en el año 2016. Esto se debe a que el municipio tiene a su cargo tres jardines maternas que reciben niños de 45 días a 4 años, la Escuela de Música Municipal “Remo Pignoni”, estructuras de considerables dimensiones en cuanto personal que cumple tareas. Vale aclarar que la Escuela Municipal de Artes Escénicas (EMAE) depende de la secretaria de cultura y por lo tanto no está incluida en el análisis. Las transferencias en Educación incluye el Fondo de Asistencia Educativa (F.A.E.), el programa de inclusión de educativa³¹, becas para estudiantes primarios, secundarios y universitarios, cursos de perfeccionamiento docente, la realización de diversas actividades como la feria del libro o el apoyo a olimpiadas educativas, como el fondo para el Instituto Tecnológico Rafaela (ITEC). También esta secretaría administra los museos, el archivo histórico, la biblioteca pública y el Fondo Editorial Municipal.

³⁰ **Personal** incluye gastos de salario, aportes jubilatorios y sociales. **Inversión** incluye bienes de capital, equipamientos, trabajos públicos. **Transferencias** son transferencias de dinero a terceros. **Bienes y Servicios no personales** incluye bienes de consumo (como ser Combustibles; Cubiertas; Prod. químicos, veterinarios y medicinales; Artículos de bazar y limpieza; herramientas, materiales; Productos de papel, cartón e impresos; Refrigerios; Cafetería; Equipamiento Seguridad y ropa de trabajo); y Servicios no personales (Alquileres; Conservación y Reparación Rodados; Eventos, fiestas patrias, agasajos; Retribución serv. técnicos-profesionales; Energía eléctrica; Difusión Oficial y comunicación gubernamental; Seguros; Pasantías; Telefonía e internet; Viáticos y Traslados; como Capacitación).

³¹ Iniciativa creada en octubre de 2009 para asegurar la continuidad de estudios secundarios de los alumnos egresados de séptimo grado de escuelas primarias periféricas rafaelinas. Además se acompaña a los jóvenes en los primeros años de escuela secundaria, momento crítico para la integración al nuevo sistema. El programa en la actualidad cuenta con un plantel de 30 docentes que trabajan de manera interdisciplinaria con otros profesionales del área de desarrollo social.

RAFAELA - Estructura Orgánica (ordenanza 4778/15)

INTENDENCIA MUNICIPAL
SUBSECRETARIA De Comunicación Pública.
SECRETARIA De Gobierno y Ciudadanía
SUBSECRETARIA De Gestión y Participación
SECRETARIA De Prevención en Seguridad
SECRETARIA De Obras Públicas
SECRETARIA De Desarrollo Urbano
SUBSECRETARIA De Movilidad Urbana
SECRETARIA De Servicios y Espacios Públicos
SECRETARIA De Desarrollo Económico, Innovación y Relaciones Internacionales
SUBSECRETARIA De Economía Social y Empleo
SECRETARIA De Desarrollo Social
SUBSECRETARIA De Salud
SUBSECRETARIA De Deportes
SECRETARIA De Educación
SECRETARIA De Cultura
SECRETARIA De Hacienda, Finanzas y Modernización
SECRETARIA De Auditoria y Control de Gestión
FISCALIA MUNICIPAL

	RAFAELA				TOTAL
	Personal	Bienes y Servicios NO personales	Inversion	Transferencias	
Promoción y atención de la salud	8.855.914,99	4.620.479,11	55.005,20	4.288.892,44	17.820.291,74
Educación	24.911.571,75	5.845.393,27	532.822,13	14.741.724,87	46.031.512,02
Seguridad y Protección ciudadana	21.073.871,02	2.762.855,69	1.235.783,73	0,00	25.072.510,44
Desarrollo Económico	8.648.485,06	6.106.735,27	586.533,21	1.506.644,44	16.848.397,98
					105.772.712,18

Fuente: elaboración propia en base a la ejecución presupuestaria 2016 suministrada por la secretaría de hacienda.

Además la secretaría de Educación del municipio está permanente contacto y asistencia con las escuelas para cubrir necesidades cotidianas que por cercanía resulta más rápido y eficiente. Castellano explicaba que *“...se intenta coordinar acciones con nuestros equipos territoriales ya que los chicos además de ir a la escuela, juegan al futbol, van a centros de Salud, y ahí lo tienen que abordar entre todos (...) a veces son cuestiones de infraestructuras, de plata y de ayudas urgentes, y otras veces son atender casos. Y en eso el gobierno provincial está lejísimos, no llega nunca. Es clave esa interacción en el territorio.”*

El municipio, en lo que refiere a los temas de Salud, tiene a su cargo dos centros de atención primaria que construyó en los últimos 5 años con profesionales a cargo, otro centro de Salud que construyó y hay personal municipal y provincial que lo atiende. Funcionan otros centros de atención primaria solventados por el gobierno provincial en inmuebles municipales.

También el municipio posee lo que denominan ómnibus sanitario, que es una especie de consultorio ambulante con distintos profesionales que brindan atención médica y tiene 25 años en actividad.

De las diversas actividades de prevención, sobresale el programa “Hay equipo” que es un programa donde el ómnibus sanitario realiza una serie de análisis a todos los chicos que juegan en las escuelitas de fútbol de los barrios y en las escuelitas deportivas de todos los clubes. Todo chico que empieza una actividad deportiva en un club tiene gratuitamente un control básico de talla, peso, corazón y el control de kinesiólogos. El municipio también solventa el funcionamiento de un Centro de prevención de adicciones construido por el Estado Nacional y además coordina una red de instituciones que atienden esta problemática.

Por ordenanza municipal los fondos recaudados a través de la tasa general de inmuebles y que son las transferencias al Consejo de administración del SAMCO local, tienen que ser utilizados solo para la atención primaria de la Salud y no para el funcionamiento de alta complejidad del hospital.

En lo que respecta al área de Seguridad, ésta tiene a su cargo la Guardia Urbana que desarrolla tareas de prevención en Seguridad y disuasión de conflictos entre ciudadanos donde trabajan 45 efectivos con 14 móviles entre autos y motos. Están colocadas 74 cámaras en distintas calles e intersecciones publicas operadas por un centro de monitoreo con 14 personas controlando. También funciona una oficina de atención a la víctima de diversos delitos. Por otra parte, el municipio paga el alojamiento a los 50 gendarmes que prestan servicio en la ciudad como a los miembros de la Unidad de Investigación de la misma fuerza, además de prestar un inmueble municipal para que pueda residir la Policía Comunitaria, unidad dependiente del Jefe de Policía de la Provincia.

La Secretaría de Desarrollo, Innovación y Relaciones Internacionales lleva adelante diversas actividades con las pequeñas y medianas empresas, fomenta y apoya a emprendedores e incluye inversiones en el parque de actividades económicas de Rafaela. En las transferencias en Desarrollo Económico se incluyen el fondo para el Desarrollo Económico y social y el programa municipal de microcréditos. Tiene diversos programas para alentar la innovación y articula con las demás entidades ligadas el sistema productivo un plan estratégico denominado Rafaela 2020. Por otro lado lleva adelante también las relaciones con las 3 ciudades hermanas de Rafaela.

En total los dineros invertidos en Rafaela en estas cuatro políticas suman algo más de 105 millones de pesos en el año 2016.

El **caso de Reconquista** la mayor relevancia está dada en las áreas de Salud y Desarrollo Económico teniendo las dos status de secretarías: Secretaría de Salud y la Secretaría de Producción, Turismo y Medio Ambiente. Los temas de Educación los lleva adelante la Secretaría de Cultura y Educación y los temas de Seguridad la Secretaría de Gobierno, Seguridad y Participación Ciudadana.

RECONQUISTA - Estructura Orgánica (ordenanza 7747/15)
INTENDENCIA MUNICIPAL
SECRETARÍA DE GOBIERNO, SEGURIDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA
SECRETARÍA DE HACIENDA Y FINANZAS
SECRETARÍA DE HÁBITAT Y OBRAS PÚBLICAS
SECRETARÍA DE SERVICIOS PÚBLICOS
SECRETARÍA DE PRODUCCIÓN, TURISMO Y MEDIO AMBIENTE
SECRETARÍA DE DEPORTES Y RECREACIÓN
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL
SECRETARÍA DE SALUD
SECRETARÍA DE CULTURA Y EDUCACIÓN
La ordenanza que crea este organigrama no menciona tres subsecretarías que aparecen en la ejecución presupuestaria dentro de la imputación a personal político.

	RECONQUISTA				TOTAL
	Personal	Bienes y Servicios NO personales	Inversion	Transferencias	
Promoción y atención de la salud	3.897.986,52	2.450.831,72	0,00	8.765,76	6.357.584,00
Educación	12.900.639,55	2.501.553,20	0,00	1.058.779,39	16.460.972,14
Seguridad y Protección ciudadana	0,00	3.718.000,00	0,00	0,00	3.718.000,00
Desarrollo Económico	14.150.224,96	3.295.854,34	0,00	181.311,76	17.627.391,06
					44.163.947,20
Fuente: elaboración propia en base a la ejecución presupuestaria 2016 suministrada por la secretaría de hacienda.					

Hemos tratado de poner el mayor detalle y pudimos hacerlo en el tema Seguridad pero no con los temas de Educación. En este caso se ha incluido el total del área sabiendo que no es lo real y que puede sesgar el análisis pero no queríamos dejar de reflejarlo ya que la secretaría lleva en el nombre el tema que analizamos.

Por otra parte es llamativo que en las funciones de la Secretaría de Gobierno y Seguridad según la ord. 3965/97 y sus modificatorias 5523/06, 5775/07 y 7747/15, en ningún

momento se mencionan los temas de Seguridad. Pero dentro del presupuesto analizado existe en dependencias de la Secretaría mencionada el departamento Agencia Municipal de Seguridad Comunitaria con un presupuesto de 3.718.000 pesos que fue lo que incluimos en el cuadro de análisis, correspondientes a la instalación de 25 cámaras de Seguridad y la construcción del centro de monitoreo donde actualmente trabajan 12 personas.

Si tomamos las dos secretarías (Salud y Producción) más lo que pudimos discriminar en Seguridad nos refleja que Reconquista invirtió en 2016 la suma de 27.702.975,06 pesos.

Con respecto a los temas de Salud la ciudad cuenta con 16 centros de atención primaria dependientes del gobierno provincial y dos centros de integración comunitaria construidos con fondos nacionales, pero que en todos ellos trabaja personal municipal.

Llevaron adelante un programa de la Organización Panamericana de la Salud donde se ejecutan proyectos referidos a Salud ambiental, Salud del adulto mayor, Salud o envejecimiento activo, Salud del adolescente, crecimiento y desarrollo, Salud sexual y progresión responsable, adicciones. Todos programas de prevención y promoción de la Salud financiados por el municipio. Estos programas se llevan adelante en los playones deportivos, las asociaciones vecinales, las escuelas y coordinando con los centros de Salud en algunas temáticas.

En Educación el municipio de Reconquista trabaja con un programa de asistencia educativa donde cuenta con 27 centros donde realiza ayuda escolar a los chicos del primario y del secundario. Los que realizan la tarea docente son alumnos del último del instituto del profesorado N° 4, supervisados por los docentes, dentro de su pasantía. Además de la asistencia educativa se realizan actividades culturales y deportivas.

Por otro lado el municipio gestiona fondos ante el gobierno nacional para la ejecución de obras de infraestructura en las escuelas de la ciudad.

La municipalidad cuenta con 15 centros de cuidados infantiles para chicos de 3 y 4 años. En el 2016 se estaban construyendo dos jardines maternos para chicos de 45 días a 4 años, financiados por el Ministerio de Educación de la Nación.

Además el municipio organiza desde hace años las olimpiadas estudiantiles más grande de la provincia donde participan 25 mil personas aproximadamente. Durante todo el mes de septiembre se hacen competencias, hay 30 actividades diferentes y participan también las familias.

El municipio realiza en tiempo y forma las transferencias del Fondo de Asistencia Educativa que en el 2016 superaron el millón de pesos.

En lo que respecta al área de Desarrollo Productivo hay que señalar que la Municipalidad de Reconquista fue la que más dinero destinó a estos temas de los tres municipios analizados. En el 2016 se construyó un espacio para dicha repartición pública, contando con sala de Cómputos, Salón de Usos Múltiples con capacidad para 70 personas, un espacio para un Laboratorio Apícola y diversas oficinas. Además lleva adelante programas de inserción laboral, de formación de emprendedores y de ayuda a productores hortícolas.

En el **caso de Venado Tuerto** lo más definido para nuestro análisis es la Secretaría de Desarrollo Productivo e Innovación y la Subsecretaría de Políticas Socio-Sanitarias Integrales. Los temas educativos están dentro de la Subsecretaría de Cultura y Educación y los temas de Seguridad dentro de la Secretaría de Gobierno.

A partir del año 2000 comenzó a existir el área de Desarrollo Económico, la economía social y la ruralidad. Hoy lleva adelante programas de formación para ingresar al mundo laboral, enfocando principalmente en jóvenes desempleados, fomento a emprendedores, programas de recuperación de espacios públicos, el desarrollo de espacios para radicación de actividades económicas.

En lo que hace a los temas de Seguridad el intendente Freyre expresó que está en análisis la modificación de la estructura orgánica ya que funciona una guardia urbana con 20

efectivos y 4 móviles, como también un centro de monitoreo con 50 cámaras colocadas en la ciudad. Además el municipio paga el alquiler donde presta servicio la Policía Comunitaria (como en Rafaela), la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional, y el nuevo edificio donde funcionará el Juzgado Federal.

VENADO TUERTO - Estructura Orgánica (ordenanza 3561/07 y mod.)
INTENDENCIA MUNICIPAL
SECRETARÍA DE GOBIERNO SUBSECRETARÍA DE GOBIERNO
SECRETARÍA DE GESTIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA
SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y PLANEAMIENTO SUBSECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS
SECRETARÍA DE AMBIENTE, SERVICIOS Y ESPACIOS PÚBLICOS SUBSECRETARÍA DE SERVICIOS PÚBLICOS
SECRETARÍA DE DESARROLLO PRODUCTIVO E INNOVACIÓN
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL SUBSECRETARÍA DE POLÍTICAS SOCIO-SANITARIAS INTEGRALES SUBSECRETARÍA DE CULTURA Y EDUCACIÓN
SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO

	VENADO TUERTO				TOTAL
	Personal	Bienes y Servicios NO personales	Inversion	Transferencias	
Promoción y atención de la salud	24.496.295,00	2.348.945,15	0,00	491.643,71	27.336.883,86
Educación	13.028.483,84	1.630.277,51	730.973,77	5.023.386,47	20.413.121,59
Seguridad y Protección ciudadana	0,00	276.337,44	145.922,54	0,00	422.259,98
Desarrollo Económico	11.757.164,02	997.394,69	0,00	353.005,69	13.107.564,40
					61.279.829,83

Fuente: elaboración propia en base a la ejecución presupuestaria 2016 suministrada por la secretaría de hacienda.

No pudimos discriminar el costo de los alquileres mencionados ni el personal que trabaja en la guardia urbana y en el centro de monitoreo. La inversión en Seguridad está relacionada con el sistema de videocámaras.

Las políticas educativas dependían en el 2016 de la dirección de Educación y las políticas de Salud dependían de la dirección de Salud, ambas dependientes de la Secretaría de Desarrollo Social. El municipio cuenta con 9 jardines maternas, becas y dos bibliotecas municipales.

En lo que respecta a la Salud pública, el municipio de Venado Tuerto es el que más gasta de los tres analizados, y esto seguramente obedece que tiene a cargo 11 centros de atención primaria que solventa en su totalidad. En el área de Salud trabajan más de 150 personas.

8. Enfoque comparativo

De acuerdo a lo observado tanto en Rafaela, como en Reconquista y Venado Tuerto, los mayores presupuestos están destinados al personal y a bienes y servicios no personales, lo que significa que en los tres casos los esfuerzos están puestos en sostener una estructura de personas y sus gastos de funcionamiento, para que lleven adelante las diferentes políticas públicas. Hay que mencionar también que las diversas inversiones se hacen durante distintos años y no se ven reflejadas en la ejecución presupuestaria de un año en particular. Inversiones en la compra de móviles, equipamiento informático y electrónico, construcción edilicia como nos comentaban los intendentes entrevistados.

Las transferencias están sobre todo en las áreas de Salud y Educación enmarcadas como vimos en las legislaciones vigentes referidas el Fondo de Asistencia Educativa y el sostenimiento del Servicio de Atención Médica a la Comunidad (SAMCO).

Podemos observar que:

- Los tres municipios tienen un área con rango de secretaría que atiende el Desarrollo Productivo.
- Los tres municipios tienen áreas que se ocupan de la Salud pública. Rafaela y Venado Tuerto con rango de subsecretaría y Reconquista con rango de secretaría.
- Si bien los tres municipios expresan que se ocupan de temas relacionados a la Seguridad ciudadana, el único municipio que tiene un área exclusiva de este tema con rango de secretaría es Rafaela. En cambio Reconquista lo absorbe en la secretaría de Gobierno, Seguridad y Participación Ciudadana, existiendo un departamento municipal de Seguridad comunitaria. En cambio en Venado Tuerto, si bien se ocupan del tema, ningún área hace referencia a la Seguridad.
- Con las políticas de Educación pasa algo parecido. Rafaela tiene un área exclusiva con rango de secretaría, mientras que Reconquista lo absorbe en la secretaría de cultura y Educación, y Venado Tuerto en la subsecretaría de cultura y Educación.

A partir del análisis de estos tres municipios podemos observar una serie de cambios en el funcionamiento institucional, en sus capacidades políticas y técnicas.

Es de comprobación empírica que han asumido nuevas funciones por diversas necesidades y demandas como parte de la coyuntura que les toca vivir. De hecho han tratado de ir adaptando su esquema de gobierno.

Gasto total de los 3 municipios en el año 2016	
Promoción y atención de la salud	51.514.759,60
Educación	82.905.605,75
Seguridad y Protección ciudadana	29.212.770,42
Desarrollo Económico	47.583.353,44
	211.216.489,21

Pero si bien los tres municipios analizados tienen el mismo marco constitucional y la misma Ley Orgánica que los regula, como también son las mismas las coyunturas sociopolíticas y económicas a nivel provincial y nacional que los influyen y condicionan, cada uno fue estableciendo su propia organización de cómo afrontar la gestión de la ciudad. De hecho cada ciudad o región tiene particularidades, historias, conductas sociales, patrones culturales, instituciones y organizaciones, actividades económicas que la hacen propia, que también influyen y condicionan el gobierno local.

De las políticas públicas analizadas podemos concluir que en los temas de Salud y Educación, si bien la legislación analizada sobre la creación del Servicio para la Atención Médica de la Comunidad (SAMCO) y la Constitución del Fondo de Asistencia Educativa (F.A.E) involucraron a los municipios en estos temas, dichas normas no requerían la creación de áreas específicas dentro del municipio para el desarrollo de acciones. De hecho la ley de SAMCO obliga al municipio a integrar el consejo de administración del hospital público con la consiguiente transferencias de fondos; y la ley de creación del F.A.E. habla de asegurar el mantenimiento, ampliación y construcción de todos los edificios escolares....y contribuir al equipamiento de las escuelas ubicadas en su jurisdicción...”, es decir, también de transferir fondos a las escuelas.

Podríamos mencionar aquí también que la Ley Orgánica establece en las atribuciones a los concejos deliberantes como en las obligaciones del intendente, mantener la higiene general del municipio y la adopción de todas las medidas que tiendan a asegurar la Salud de la población.

Pero los municipios crearon áreas para ejecutar diversas políticas. Así en Educación vemos programas de apoyo a los niños que requieren asistencia extra escolar para que puedan sostenerse dentro de la escuela, la organización de actividades de capacitación docente, el apoyo a las diversas actividades extracurriculares de los alumnos (olimpiadas, competencias, seminarios, cursos, etc.), programa de becas, incluso la construcción de diversos ámbitos educativos como jardines maternos, escuelas de música y de artes.

También podemos observar que los tres municipios crearon áreas para desarrollar políticas en Salud pública más allá de su participación en el SAMCO de su ciudad. En este sentido desarrollan campañas de prevención y concientización, cursos de capacitación, acciones de atención primaria, inversiones en equipamiento y construcciones civiles como centros de Salud.

Entre los tres municipios, en el 2016 destinaron a políticas de Salud de pública la suma 51.514.759,60 de pesos; y en lo que hace a Educación invirtieron 82.905.605,75 de pesos. Claramente las acciones llevadas a cabo y los dineros invertidos exceden holgadamente el marco legal vigente.

En lo que refiere a las políticas de Seguridad ciudadana existe una fuerte inversión en Rafaela y Venado Tuerto a partir de la creación de la guardia urbana, el centro de monitoreo. Eso implicó inversiones edilicias y en equipamiento, pero también la contratación de personal especializado para que estas reparticiones puedan funcionar. De hecho la creación de la Secretaría de Protección en Seguridad, tal como se la denomina en Rafaela, es un avance en las políticas de Seguridad de dicha ciudad.

Presupuesto ejecutado en seguridad en el año 2016				
	RAFAELA	RECONQUISTA	VENADO TUERTO	TOTAL
Seguridad y Protección ciudadana	25.072.510,44	3.718.000,00	422.259,98	29.212.770,42

Ahora bien ¿qué nos dice el encuadre normativo vigente en cuanto al desarrollo de funciones en temas de Seguridad en los municipios de la provincia de Santa Fe? En la Ley 2756 encontramos el Art. 17 “...No se admitirá acción alguna para paralizar el cumplimiento de las resoluciones municipales...en lo concerniente a Seguridad, higiene y moralidad pública...” y el Art. 21 inc. b en cuanto a los derechos de los municipios como “...utilizar las fuerzas públicas..., y demás medidas que hagan necesarias violencia sobre las personas.”

Es evidente que la inseguridad creciente en cada una de las ciudades obligó a los municipios a llevar adelante acciones sin detenerse a ver si encuadraban o no en la normativa vigente.

Si analizamos lo que refiere a la política productiva o acciones ligadas al Desarrollo Económico local claramente vemos que esto no está encuadrado en ninguna normativa vigente.

VENADO TUERTO	Secretaría de Desarrollo Productivo e Innovación	13.107.564,40
RECONQUISTA	Secretaría de Producción, Turismo y Medio Ambiente	17.627.391,06
RAFAELA	Secretaría de Desarrollo Económico, Innovación y Relaciones Internacionales	16.848.397,98
total		47.583.353,44

Los tres municipios analizados tienen en los temas de Desarrollo Productivo áreas con rango de Secretaría. Entre los tres han destinado en el 2016 la suma de 47.583.353,44 pesos.

Incluso en Rafaela existe una Subsecretaría que atiende los temas de empleo, economía social y tiene a su cargo una escuela de oficios para chicos de 16 y 17 años.

La pregunta es cómo pudieron avanzar los municipios en estas funciones si como vimos en el Capítulo 5 rige en el derecho público el principio de legalidad lo que significa que solo está permitido hacer lo que la ley establece y lo demás se entiende como prohibido. Si bien constatamos que la Ley Orgánica de municipalidades no limita facultades a las municipalidades cuando enuncia que se pueden crear y establecer impuestos, tasas, derechos o contribuciones, claramente vemos un vacío normativo muy importante.

Por otra parte es muy importante remarcar que mientras los municipios están asumiendo estas nuevas funciones el esquema de distribución de los recursos públicos no se ha modificado.

Si observamos la estructura de ingresos estos se basan, en los tres municipios, en lo que refiere a recursos propios, fundamentalmente dos tributos: la tasa general de inmuebles y el derecho de registro e inspección.

La Ley Provincial N° 8173/77 “Código Tributario Municipal modelo de la provincia de Santa Fe”, se dictó con el objeto de facilitar la interpretación y aplicación de los tributos en todo el territorio santafesino. En consecuencia, los municipios y comunas de Santa Fe han tenido dos opciones: adhesión lisa y llana al código aludido, adaptando solamente sus normas de tributación; o elaborar y sancionar normas propias. Esto último fue lo que hicieron los municipios de Rafaela, Reconquista y Venado Tuerto.

Las ordenanzas tributarias de cada localidad definen la función y la aplicación de lo que debe ser financiado con la Tasa General de Inmuebles (TGI) y el Derecho de Registro e Inspección (DReI).

En Rafaela la ordenanza 4780 que estableció los tributos del año 2016 define en su Artículo 60:

“La Tasa General de Inmuebles es la contraprestación pecuniaria que anualmente debe efectuar el sujeto pasivo al Municipio por la organización y prestación potencial o efectiva de los servicios de asistencia pública, alumbrado, barrido,

riego, recolección de residuos, arreglo de calles y caminos rurales y conservación de plazas, paseos, red vial municipal, desagües, alcantarillas, realización y conservación de las obras públicas necesarias para la prestación de servicios municipales y los servicios complementarios y conexos que se presten a la propiedad inmobiliaria.”

En cuanto al Derecho de Registro e inspección el Artículo 75 de la misma ordenanza establece:

“El Municipio aplicará un Derecho de Registro e Inspección por los servicios que presta o tiene organizados para su prestación, destinados a:

1. Registrar y controlar las actividades y operaciones derivadas del ejercicio de la industria, el comercio, las prestaciones de servicios, profesiones universitarias realizadas en forma de empresa, actividades científicas, de investigación y toda otra actividad desarrollada a título oneroso, tenga o no fines de lucro;
2. Preservar la salubridad, Seguridad e higiene;
3. Fiscalizar la fidelidad de pesas y medidas;
4. Inspeccionar y controlar las instalaciones eléctricas, motores, máquinas en general y generadoras a vapor y eléctricos;
5. Zonificación, elaboración de estadísticas, organización y coordinación del transporte y el tránsito, prestación de asistencia social, promoción e integración comunitaria, apoyo a la Educación pública, a la formación técnica y administrativa de recursos humanos, apoyo y fomento de las actividades económicas en todas sus formas;
6. Todos aquellos servicios que faciliten y/o promuevan el ejercicio, desarrollo y consolidación dentro de este Municipio, de las actividades industriales, comerciales, de servicios, profesionales, artesanales y, en general, cualquier otro negocio.”

En Reconquista la ordenanza 7920 define en su Artículo 1:

“La Tasa General de Inmuebles es la contraprestación pecuniaria que anualmente debe efectuarse a la Municipalidad por la prestación de servicios de asistencia pública y social; asistencia financiera a la Asociación de Bomberos Voluntarios de Reconquista; mantenimiento del sistema de “Alumbrado Especial” y del alumbrado público general de la ciudad; barrido, limpieza, riego y señalización de calles y caminos; recolección de residuos; poda del arbolado público; mantenimiento y arreglo de calles (pavimentadas, con mejorado y/o de suelo natural) y caminos rurales; recolección de ramas y malezas; conservación de plazas, paseos y espacios públicos afectados a la recreación y esparcimiento; conservación y mantenimiento de desagües y alcantarillas; realización y conservación de las obras públicas mínimas necesarias para la prestación de los servicios municipales y restantes prestaciones que no estén específicamente gravadas.”

Y el Artículo 15 hace mención al hecho imponible del DReI.

“Los actos y operaciones comerciales, industriales, oficios, prestaciones de servicios y cualquier otra actividad a título oneroso -lucrativa o no- cualquiera sea la naturaleza del sujeto que la preste, generará montos imponibles gravados por el tributo que prevé el presente capítulo, siempre y cuando tales actos, operaciones, oficios, prestaciones y/o actividades -en todo su proceso o en parte- se originen y/o se ejecuten dentro del ejido municipal, ya sea, en zonas portuarias, en espacios ferroviarios, en aeródromos y en aeropuertos, en terminales de transporte, en edificios y en lugares del dominio público y/o privado.”

En Venado Tuerto la ordenanza 3565 define en su Artículo 1 y establece el ámbito:

“La Tasa General de Inmuebles (TGI), es la contraprestación pecuniaria que anualmente debe efectuarse al Municipio por la prestación de los servicios de asistencia pública, alumbrado, barrido, riego, recolección de residuos, arreglo de calles, conservación de plazas, paseos, realización y conservación de las obras públicas y todos los servicios complementarios que se presten en el ámbito del distrito de Venado Tuerto, servicios municipales necesarios para el funcionamiento de la ciudad, de aplicación en el área urbana y suburbana determinada en el Anexo I (plano catastral) y Anexo II (delimitación escrita).”

En los tres municipios la TGI hace mención a los servicios municipales brindados como el alumbrado, barrido, recolección de residuos, mantenimiento de plazas, red vial y cualquier servicio a la propiedad. Venado Tuerto va más allá y menciona los “servicios municipales necesarios para el funcionamiento de la ciudad.”

En cuanto al DReI el hecho imponible está vinculado a locales ubicados en jurisdicción del municipio con los servicios que presta el mismo, siendo contribuyentes de este derecho, las personas físicas o ideales titulares de actividades o bienes comprendidos en la enumeración que hace la ordenanza, cuando el local en donde se desarrollan aquellas o se encuentren estos últimos, esté situado dentro de la jurisdicción del municipio. El contribuyente liquida el mismo sobre la base de los ingresos brutos devengados en su jurisdicción correspondiente al período fiscal (mensual) considerado.

Como observamos en el siguiente cuadro, en el caso de la ciudad de Rafaela es algo más del 55% la incidencia de esos dos tributos sobre el total de recursos propios, pero en el caso de Reconquista y Venado Tuerto es cerca de las tres cuartas partes.

	TGI	DReI	Otros I. Ppios	Total ingresos jurisdicción municipal	incidencia TGI y DReI sobre el total ing
RAFAELA	51.789.731,43	155.317.637,39	166.065.240,64	373.172.609,46	55%
RECONQUISTA	59.023.402,71	66.708.381,43	38.908.507,62	164.640.291,76	76%
VENADO TUERTO	43.924.428,07	127.919.542,42	60.557.409,28	232.401.379,77	74%

Elaboración propia en base a la información suministrada por los municipios del presupuesto ejecutado 2016

En lo que **respecta a la coparticipación de impuestos** la Provincia de Santa Fe adhirió en su momento a la Ley 23.548³² mediante Ley 10.197 en agosto de 1988, ratificando cada una de las obligaciones asumidas. Esto marca una diferencia fundamental con la coparticipación entre Nación y Provincias, de donde la obligación de establecer el régimen deriva del artículo 75 inciso 2º de la Constitución Nacional.

En cambio la Constitución de la Provincia de Santa Fe, en lo relativo al financiamiento de los municipios y comunas, lo expresa como ya mencionamos en su artículo 107 donde se prevé expresamente la participación de los municipios y comunas en la distribución del producido del impuesto inmobiliario, estableciendo un monto mínimo o piso destinado a los municipios del 50%.

Nada dice en cambio respecto de la participación de los municipios y comunas en la distribución del producido de la coparticipación federal, siendo ello una obligación asumida por la Provincia en virtud de la Ley de Coparticipación Federal de impuestos.

En cuanto al régimen de coparticipación, denominado sistema de distribución primaria³³, la Provincia adopta un sistema que se ha dado en llamar de “discriminación”, en el que

³² La Ley de Coparticipación Federal, en su artículo noveno, al prescribir las modalidades de adhesión de las provincias al sistema, les impone determinadas obligaciones, entre otras, la de establecer un sistema de distribución de los ingresos de la coparticipación a favor de los municipios de su jurisdicción. El Art. 9 inciso g) de la Ley 23.548 textualmente ordena: “...que se obliga a establecer un sistema de distribución de los ingresos que se originen en esta ley para los municipios de su jurisdicción, el cual deberá estructurarse asegurando la fijación objetiva de los índices de distribución y la remisión automática y quincenal de los fondos”.

³³ En todo régimen de coparticipación se definen dos instancias fundamentales: la distribución primaria por la cual se establece el reparto de la masa coparticipable entre los niveles de gobierno partícipes, y la distribución secundaria por la que se estipulan los criterios para asignar los recursos entre las jurisdicciones del nivel inferior de gobierno.

cada impuesto coparticipable es distribuido a los entes locales conforme a un porcentaje específico.

El Estado provincial distribuye los fondos de la coparticipación federal a los distintos municipios y comunas de la provincia por Ley N° 7457/75 modificada por decreto Ley N° 8437/79 del gobierno de facto.

Dicha norma ordena que del total de la coparticipación federal recibida por la provincia, el 8% se reparta entre los municipios, del resto, el 3% entre las comunas, y del resto, otro 3% a las ciudades de Rosario y Santa Fe por ser municipios de primera categoría.

El 8% a distribuir entre los municipios se reparte de la siguiente forma: 40% según la población; 30% según los recursos propios del municipio o comuna y 30% en partes iguales. El 3% restante a distribuir entre las comunas, se reparte: 80% según la población y el 20% en partes iguales. Del restante 3% a repartir a las ciudades de Rosario y Santa Fe por ser municipios de primera categoría, se utilizan los mismos índices que para distribuir el 8%.

En conclusión, el marco legal vigente establece que los municipios y comunas deben recibir el 13,4372% del total de coparticipación federal.³⁴

Respecto del impuesto sobre los ingresos brutos se coparticipa a municipios y comunas la totalidad de la recaudación aplicando los mismos criterios y parámetros que para distribuir la coparticipación federal.

El producido del impuesto inmobiliario se distribuye coparticipando el 50% a los municipios y comunas. La distribución se efectúa en forma diaria, directa y automática, teniendo en cuenta los siguientes parámetros: a) el 80% (ochenta por ciento) en forma directamente proporcional a la emisión del Impuesto Inmobiliario total para cada jurisdicción y b) el 20% (veinte por ciento) en forma directamente proporcional a la población de cada jurisdicción.

³⁴ La Ley 7457/75 que fuera modificada en el gobierno de facto establecía otros porcentajes de reparto que significaban cerca del 18% de los recursos. Es decir si retrocedemos más de 40 años en la legislación sería un gran avance para los municipios.

El impuesto sobre Patente Automotor también forma parte de la coparticipación directa o automática, coparticipándose a municipios y comunas el 90% de lo recaudado. El 60% (sesenta por ciento) es acreditado automáticamente en la cuenta corriente de cada municipalidad o comuna en donde se encuentre registrado el vehículo, e ingresa a sus Rentas Generales y el 30% (treinta por ciento) restante es acreditado automáticamente en una cuenta especial habilitada al efecto por el Poder Ejecutivo, quien lo distribuye quincenalmente entre todas las Municipalidades y Comunas. Asimismo, el 100% de los recursos de ejercicio vencidos son acreditados al municipio o comuna que tramite su cobro.

El impuesto de sellos no se coparticipa a municipios y comunas³⁵.

³⁵ Existe desde el año 2012 el Impuesto sobre las embarcaciones deportivas o de recreación. El impuesto comprende a las embarcaciones afectadas al desarrollo de actividades deportivas o de recreación, propias o de terceros, radicadas en el territorio de la Provincia, que estén propulsadas principal o accesoriamente a motor. Se entenderá radicadas en la Provincia aquellas embarcaciones que tengan su fondeadero, amarre o guardería habitual dentro de su territorio. Lo recaudado en concepto del gravamen establecido en el presente Capítulo, se distribuirá de la siguiente forma:

a) A Rentas Generales, el diez por ciento (10%).

b) A municipios y comunas, el noventa por ciento (90%), en función de la emisión del impuesto correspondiente a cada distrito, y mediante un sistema de acreditación automática del mismo en la cuenta corriente, que garantice el ingreso a sus rentas generales. A estos fines la Administración Provincial de Impuestos reglamentará el sistema y diseño de las boletas, en las que constarán además del cuarto cuerpo, el código de cada municipalidad o comuna para efectivizar la transferencia de los fondos, a través del Agente Financiero de la Provincia y en el mismo momento del pago. Ninguno de los tres municipios analizados recibe ingresos por este tributo.

REGIMEN DE COPARTICIPACION A MUNICIPIOS Y COMUNAS				
RECURSOS	Distribución Primaria		Distribución Secundaria	
	porcentaje para la	Porcentaje para los Municipios y Comunas		
Impuesto sobre los ingresos brutos	86,5628%	13,4372%	8% a Municipios	40% según población 30% según recursos propios 30% en partes iguales
			3% del remanente a Comunas (2,76% del	80% según población 20% en partes iguales
			3% del remanente a Municipios de 1° Cat. (2,67% del total)	40% según población 30% según recursos propios 30% en partes iguales
Patente Automotor	10%	90%		60% s/vehiculos radicados 30% según emisión
Impuesto Inmobiliario	50%	50%		20% según población 80% según emisión
Coparticipación Federal	86,5628%	13,4372%	8% a Municipios	40% según población 30% según recursos propios 30% en partes iguales
			3% del remanente a Comunas (2,76% del	80% según población 20% en partes iguales
			3% del remanente a Municipios de 1° Cat. (2,67% del total)	40% según población 30% según recursos propios 30% en partes iguales

Elaboración propia en base a legislación vigente. Decreto ley 8437/79

Hay que remarcar que la ciudad de Venado Tuerto tiene aún una situación despareja muy bien explicada por su Intendente José L. Freyre: “...la ciudad hace muchos años tomó la decisión de resolver mediante servicios cooperativos dos servicios básicos: los de saneamiento (obras y cloacas) y el tema eléctrico, con dos cooperativas. Pero bueno los venadenses cuando tributan su inmobiliario urbano o rural o ingresos brutos están financiando a la Empresa Provincial de la Energía y la empresa Aguas Santafesinas SA para poder hacer cloacas en Rosario, en Rufino, en Reconquista o en Rafaela, y lo mismo para hacer el tendido eléctrico en Cañada de Gómez. Ahora nosotros no tenemos ningún tipo de acompañamiento a los planes de infraestructura de desarrollo de los planes de cloacas o de los planes de alumbrado...”

En el cuadro siguiente observamos que los recursos que recibieron en el año 2016 Rafaela, Reconquista y Venado Tuerto por coparticipación de impuestos. Recordemos que en el

cuadro de las finanzas municipales los recursos de otras jurisdicciones representaban en el 2016 el 50% en Rafaela, el 57 % en Reconquista y el 60 % en Venado Tuerto.

	impuestos nacionales	Ingresos Brutos	Impuesto Inmobiliario	Patente
RAFAELA	95.575.950,59	55.604.302,48	26.689.765,35	76.229.812,55
RECONQUISTA	70.795.430,05	103.291.134,64		
VENADO TUERTO	81.597.624,96	48.166.205,56	39.099.265,95	66.289.643,96
Elaboración propia en base a la información suministrada por los municipios del presupuesto ejecutado 2016				
Lo que figura de ing brutos en Reconquista en realidad es la totalidad de los impuestos provinciales ya que no está discriminado				

Nos parece importante resaltar que desde 1979, que rige el actual régimen de coparticipación provincial, se han incorporado 23 ciudades como municipios al primer reparto del 8% de la masa coparticipable según establece la norma.

En efecto, al momento que el vicealmirante Desimoni dictara el decreto ley vigente en la actualidad y modificara los índices de coparticipación indirecta, el 8% de la masa coparticipable se repartía entre 32 municipios³⁶. Al día de hoy ese 8% se reparte entre 55 municipios.

Esto ha disminuido objetivamente en términos relativos la participación de los municipios en el reparto de la coparticipación, fundamentalmente los de segunda categoría (como es el caso de Rafaela, Reconquista y Venado Tuerto), ya que Rosario y Santa Fe reciben por doble vía.

En conclusión, los municipios analizados han ido incorporando cada vez más funciones, ha asumido más responsabilidades, han destinado recursos y su estructura de ingresos no

³⁶ Estas fueron las localidades declaradas ciudad desde 1980 a la fecha: San José del Rincón, Recreo, San Genaro, Armstrong, San Carlos Centro, Frontera, Calchaquí, Carcarañá, El Trébol, Las Toscas, Malabrigo, Sastre, Las Parejas, Puerto General San Martín, Totoras, Villa Cañas, Roldán, Funes, Fray Luis Beltrán, Suardí, San Guillermo, Florencia, Romang.

solo que no se adaptó a esta nueva realidad sino que además se vio menguada con el paso del tiempo.

Con la incorporación de 23 municipios en el reparto de la misma porción de masa coparticipable desde que rige el decreto-ley de coparticipación, con la incorporación de nuevas competencias, y con la necesidad de legitimar la transferencia de recursos con una Ley de la democracia, los gobiernos locales tienen tres razones más que suficientes para solicitar el cambio del régimen de coparticipación hacia los municipios y comunas de la provincia de Santa Fe:

Después de más de 35 años de democracia una de las normativas de coparticipación de impuestos es un decreto de plena dictadura militar. Si el objetivo es lograr mayor legitimidad de las instituciones públicas, es necesario avanzar con leyes de la democracia en lo que hace a la asignación de los recursos públicos.

9. Posición sobre el modelo de autonomía. Hacia un nuevo régimen jurídico-institucional.

Como vimos, las administraciones locales de Rafaela, Reconquista y Venado Tuerto han sorteado problemas e intentado dar soluciones desarrollando diversos instrumentos de gestión poniendo en tensión las normas vigentes, exprimiendo los recursos públicos y estableciendo una relación dependiente con otros niveles del Estados, fundamentalmente el nivel provincial.

La gestión de las ciudades analizadas ha requerido de adecuaciones, consensos, asignación de recursos, donde las decisiones han sido muchas veces controversiales y conflictivas. Es decir, no hubo un modelo académico de administración municipal sino una gestión política del territorio, una cosmovisión, escala de valores y una idea determinada de qué sociedad se quiere construir.

Y no solo los gobiernos locales le han hecho frente a la globalización, a las crisis, a las grandes cuestiones sociales. Lo hizo la ciudad en su conjunto: sus empresas, sus organizaciones, su gobierno. Los nuevos desafíos, los nuevos roles, los nuevos liderazgos han sido también una responsabilidad compartida.

En este marco se fue complejizando y cambiando el rol del municipio. ¿Era posible para las administraciones locales no atender las nuevas demandas como en temas de Salud, Educación, Seguridad, Desarrollo Productivo, empleo?

El intendente de Rafaela, Luis Castellano, comentaba que *“permanentemente se incorpora lo que la gente demanda ya que la cercanía hace que difícilmente se busque al presidente o al gobernador o un funcionario nacional o provincial. Cualquiera sea el problema, la vinculación directa está con el municipio.”*

La ciudad, base sociológica del municipio, ha sufrido incesantes mutaciones desde su nacimiento. Si bien tienen rasgos comunes, son notables los cambios operados desde Jericó a las actuales megalópolis, desde las primeras colonias agrícolas de fin de siglo XIX en Rafaela, Reconquista y Venado Tuerto, sin electricidad, agua, pavimento,

electrodomésticos ni automóviles, a las actuales urbes de principios del siglo XXI dominadas por asfalto, la contaminación, la conexión móvil e internet.

Desde su génesis como cabildo, los municipios tuvieron multiplicidad de funciones y preponderancia política. Sobre esta base se constituyeron los gobernadores intendentes nombrados por el gobierno central.

La complejidad de los problemas políticos, económicos, sociales, técnicos, ecológicos ha sido creciente y ha gravitado en el desarrollo del derecho de la ciudad, como por ejemplo el derecho urbanístico, que es precisamente parte del derecho municipal (Hernández, 2003).

Es indispensable y necesario revisar el marco jurídico del régimen municipal y analizar la distribución de los recursos públicos entre los tres niveles del Estado. Uno de los temas de fondo que amerita este momento histórico es avanzar hacia la autonomía municipal.

Hernández señala que la autonomía es una voz que proviene del griego y significa la posibilidad de darse la propia ley, constituyendo una noción de *subordinación a un ente superior*, que en el supuesto de no cumplimiento de ciertos requisitos o condiciones, lo autoriza a intervenir. La autonomía, lo mismo que la autarquía, integran la descentralización, pero en la primera prevalece lo político, la idea de gobierno, mientras en la segunda la idea central es lo administrativo (Hernández, 2003).

La Carta Europea de la Autonomía Local expresa el concepto de la autonomía local de la siguiente manera en su artículo 3:

“1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

2. Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición

no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde este permitido por la Ley.”

Ya a principios de siglo XX Posada³⁷ afirmaba que el problema municipal es esencialmente político, en el sentido más propio y específico de la palabra. Ni una sola de las cuestiones que entraña la política social moderna, deja de plantearse en los municipios, con más o menos intensidad, según la complejidad de su vida. Afirmaba que el carácter político de los problemas municipales se imponía inevitablemente.

Afirma Germán Bidart Campos:

“La institución municipal o comunal es el gobierno político de un territorio o ciudad, más o menos pequeño, para atender las necesidades locales e inmediatas. Pero en cuanto su fin persigue intereses generales, en cuanto su convivencia abarca una vinculación social amplia, en cuanto al contenido de su actividad sintetiza todas las otras actividades en orden a la promoción de un fin total (bien público), es imposible considerarlo como pura administración sin esencia política. Para nosotros la politicidad del municipio es constitutiva de su realidad, cualquiera sea el tipo de organización positiva que se le atribuya, porque aun reducido fácticamente a lo administrativo, el ingrediente político queda implícito en la efectividad del gobierno comunal. Toda ordenación de hombres ayuntados en una convivencia total que los implanta en el seno de una comunidad plenaria, para alcanzar un fin de interés general comprensivo del bienestar común, es política por esencia, aunque las leyes digan otra cosa. Por eso el municipio en tanto existe como tal, es gobierno político y no sólo administrativo” (Bidart Campos, 1995)

Reconocer el carácter político del gobierno local importa reconocer el poder de legislación, jurisdicción y administración de los mismos.

³⁷ Prólogo a la edición castellana del libro de Leo Rowe, El gobierno de la ciudad y sus problemas, Madrid, 1914, (en Hernández, 2003).

Coincido con Hernández que si el municipio, sin tener la posibilidad de darse su carta orgánica, tiene las potestades de elegir sus autoridades, invertir libremente sus rentas y prestar sus servicios públicos, sin mayores tuteladas del Estado, por su naturaleza social y política, está más cerca de la autonomía que de la autarquía y requiere un gobierno destinado a la satisfacción de las necesidades colectivas locales.

Podríamos concluir en que la autonomía comprende cuatro aspectos:

- El aspecto institucional supone la posibilidad del dictado por parte del municipio de su propia carta orgánica³⁸.
- El aspecto político entraña la base popular, electiva y democrática de la organización y gobierno comunal.
- El aspecto administrativo importa la posibilidad de la prestación de los servicios públicos y demás actos de administración local, sin interferencia alguna de autoridad de otro orden de gobierno.
- El aspecto financiero comprende la libre creación, recaudación e inversión de las rentas para satisfacer los gastos del gobierno propio y satisfacer sus fines, que no son otros que el bien común de la sociedad local. Lo ideal en este sentido sería el reconocimiento de poderes impositivos originarios o inherentes.

Rosatti entiende que la “autonomía plena” abarca el reconocimiento de las siguientes cinco atribuciones:

1. Auto normatividad constituyente, o sea, capacidad para darse u otorgarse la propia norma fundamental (aquella que define sus objetivos y determina su estructura basal) en el marco del derecho no originario;
2. Auto cefalía, o sea capacidad para elegir las propias autoridades, aquellas que habrán de dar vida a los órganos políticos encargados de la conducción de los asuntos locales;

³⁸ Cuando este aspecto no está se dice que la autonomía es semiplena.

3. Autarcía o autarquía, o sea autosatisfacción económica y financiera, derivada de la posesión de recursos propios y complementada con la posibilidad de disponer de ellos;
4. Materia propia, o sea el reconocimiento de un contenido específico con facultades de legislación, ejecución y jurisdicción;
5. Autodeterminación política, o sea el reconocimiento de garantías frente a las presiones políticas o económicas que, realizadas desde una instancia de decisión más abarcativa, puedan condicionar el ejercicio de las atribuciones descritas precedentemente (Rosatti, 1997).

En lo que no hay discusión es que a partir de la reforma de la Constitución de 1994 se consagra definitivamente la autonomía municipal y se clausura el debate sobre la naturaleza jurídica del Estado local, fijando con claridad la obligación que deben cumplir las provincias para asegurar sus regímenes municipales en forma autónoma. Esto ratifica la existencia de una trilogía institucional de gobiernos federales, provinciales y municipales, sostenida incluso antes de la reforma.

Como vimos la Constitución Nacional en sus Artículos 5 y 123 ordenan a las Provincias asegurar la administración de justicia, la Educación primaria y el régimen municipal, y además este deberá poseer autonomía en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero, pudiendo aquella reglar su alcance y contenido. Esto último provoca cierta contradicción ya que pareciera que las municipalidades cuando dicten sus cartas orgánicas no podrán establecer su régimen político, constitucional, administrativo, económico y financiero más allá de lo que disponga la Constitución Provincial.

Esta discusión no estuvo ausente en la convención constituyente de 1994. De hecho hubo quien planteara que se estaba a mitad camino sino se dejaba explícitamente claro la consagración de la autonomía plena y que fueran las provincias las que determinen como se manejaran los municipios según el número de habitantes.

En síntesis puede decirse que la Nación es soberana, las provincias autónomas, dentro de las disposiciones de la Constitución Nacional, y los municipios son autónomos dentro de las disposiciones de la Constitución Nacional y de las Constituciones Provinciales.

Rosatti asegura:

"No es posible hablar con seriedad científica de "plena", "mayor" ó "menor" autonomía; sí es que estamos dispuestos a reconocer "grados de autonomía....Una cuestión de realismo y de eficiencia sugiere la asignación de "grados" de autonomía a las distintas categorías municipales, conforme a su evolución e importancia, calibradas de acuerdo a pautas cualitativas. Es factible (y aún recomendable) admitir municipios con autocefalía, autarquía, materia propia y autodeterminación política, pero carentes de autonormatividad constituyente. En tal caso, es seguro que dicho municipio procurará lograr el reconocimiento necesario para dictar su propia norma fundamental” (Rosatti, 1997)

La autonomía municipal es la naturaleza jurídica que mejor corresponde a la institución local, es la máxima descentralización política, es la más acorde con la ontología de la comuna. Sobre la base de un municipio fortalecido es que podemos pensar en la recuperación y fortalecimiento de las provincias y de las regiones como ámbito de equilibrio de la Nación.

Avanzar en la plena autonomía local es fortalecer el federalismo, y hacer más eficiente nuestra democracia moderna que se basa en la descentralización y desconcentración del poder.

Los tres municipios analizados enfrentarían el cambio de época de mejor manera si gozarían de autonomía plena.

Bidart Campos lo expresa de otra manera:

“... No quede la impresión de que da lo mismo que las normas digan que los municipios son autárquicos o que digan que son autónomos. No da lo mismo, porque si dicen lo primero (aunque lo que digan esté en contra de la realidad) seguramente tendremos municipios raquíuticos, despojados de competencias que les corresponden, con distorsión de las que deben tener y ejercer conforme a su

realidad, que seguirá siendo política y autónoma, pero muy desfigurada y apocada” (Bidart Campos, 1989)

La Provincia de Santa Fe, que no contiene la autonomía institucional de los municipios en su Carta Magna, además de incumplir el mandato de la Constitución Nacional, se encuentra obligada, al menos, a adecuar la Ley Orgánica de Municipalidades para incluir en ella los otros rasgos autonómicos establecidos en el Artículo 123 de la mencionada Constitución Nacional.

Porque ¿qué pasaría si el municipio de Rafaela, Reconquista o Venado Tuerto dictara su propia Carta Orgánica? ¿Sería constitucional? ¿Constitucional respecto a qué texto constitucional? ¿Se podría plantear la inconstitucionalidad por omisión de la Constitución Santafesina? ¿Y si además de sancionar su carta orgánica incluiría cláusulas o poderes del municipio no reconocidos en la Constitución Provincial (por ejemplo, el Poder Judicial municipal o una fuerza policial propia)? ¿Qué podría suceder?³⁹

Bidart Campos, con un grado de ironía de una fineza superlativa, afirma:

“...Es importante, entonces, que las normas no atribuyan a una realidad el nombre que corresponde a otra distinta (...) Si las normas dicen otra cosa, ocurrirá algo análogo a lo que acontecería si una norma dijera que algunos seres humanos no son personas; seguirán siendo personas, aun cuando su capacidad jurídica, su libertad, sus derechos, quedaran muy limitados y estrangulados. Con los municipios pasa lo mismo; cuando las normas dicen que son solamente administraciones autárquicas, lo semántico no cambia la onticidad del municipio, que conserva su naturaleza política y autónoma; pero otra vez la nominalidad equivocada llevará a minimizar el despliegue efectivo de la autonomía” (Bidart Campos, 1989).

Borello también se pregunta si la provincia detenta un mayor grado de autonomía que el municipio, hasta dónde el poder constituyente local tiene atribuciones para degradar la

³⁹ Reflexión a partir del ensayo de Germán Masserdotti sobre la autonomía de los municipios en la provincia de Buenos Aires. Hay autonomía municipal. El caso de la Provincia de Buenos Aires. Anuario del Centro de Derecho Constitucional N° 3, 2015. UCA.

autonomía que consagró la Constitución. Por ejemplo: ¿puede determinar que las municipalidades no puedan dictarse sus cartas orgánicas? ¿Puede desconocer el poder municipal de incluir -entre sus recursos tributarios- a los impuestos?, ¿puede imponer a los municipios un específico régimen electoral? ¿Puede obligarlos a adoptar formas de democracia semidirecta? (Borello, 2007).

La provincia tiene la obligación de asegurar la autonomía a los municipios pero es un interrogante no resuelto hasta donde podrían llegar sus facultades, cual es el límite de sus potestades.

Por otra parte, si bien el poder tributario se halla repartido entre dos fuentes -el Estado federal y las provincias- después de la reforma de 1994 se entiende que, en jurisdicción de las provincias, los municipios de cada una de ellas tienen reconocido por el Artículo 123 un ámbito de autonomía en el que la Constitución provincial debe reglar el alcance y contenido de la misma autonomía en el orden económico y financiero, lo que implica admitir el poder tributario municipal. (Bidart Campos, 1997)

No cabe duda que los municipios santafesinos poseen fragmentos de la autonomía que consagra el Artículo 123. En lo político son autónomos porque el pueblo del municipio elige a sus representantes. Y lo son en la faz administrativa, pues la propia Constitución provincial reconoce que pueden administrarse a sí mismos. Es decir detentan autonomía política y administrativa, pero carecen de autonomía institucional, que consiste en la facultad de darse sus propias instituciones y regirse por ellas, como en el caso de los "municipios de convención" que dictan sus cartas orgánicas. Y no detentan -por supuesto- de autonomía económica-financiera, al estar inhibidos de establecer impuestos.

Como entiende Borello, la cuestión se resuelve a partir de la “teoría de la permisión” a diferencia de lo que actualmente rige donde los municipios sólo pueden ejercer aquellas facultades que expresamente le reconoce la ley y delegue el gobierno provincial. La "teoría de la permisión" conlleva el principio opuesto: los municipios tienen competencia para legislar en todas las materias, salvo en aquellos aspectos que estén expresamente prohibidos por la normativa supra municipal, es decir: Constitución Nacional, Leyes Nacionales y Constitución Provincial (Borello, 2007).

Estamos planteando que los tres municipios analizados deberían avanzar hacia la autonomía plena que plantea la reforma de 1994, esto es que puedan dictar su propia carta orgánica (autonomía institucional); que elijan sus propias autoridades escogiendo su sistema electoral (autonomía política); que organicen su administración, gestión, prestación de servicios y poder de policía sin interferencia de la provincia (autonomía administrativa); que puedan crear tributos, recaudar, definir los gastos del gobierno propio y satisfacer sus fines (autonomía económica y financiera).⁴⁰

Consultados los tres intendentes si el municipio que gobernaban estaba en condiciones de avanzar hacia la autonomía plena, los tres fueron categóricos con la afirmación aunque con matices.

Al respecto Luis Castellano, intendente de Rafaela, afirmaba “...es necesaria la autonomía porque hay realidades absolutamente diferentes (...) hay servicios que nosotros estamos prestando por los cuales no cobramos, como por ejemplo la guardia urbana, la recolección diferenciada de residuos, el centro de monitoreo o el mantenimiento de los caminos rurales. El transporte urbano es netamente público acá en Rafaela, diferente a Santa Fe, diferente a Rosario, desconociendo cómo es Venado Tuerto y Reconquista (...) las realidades regionales son absolutamente dispares, y en esa lógica también debe haber una discusión de las paritarias diferente.”

Para poder avanzar en la autonomía plena se pueden transitar diferentes caminos en el derecho público provincial. Es obvio que la solución de fondo es una reforma de la Constitución que consagre la autonomía, pero evidentemente no es solo este tema lo que está en debate ni exento de dificultades el camino hacia la reforma⁴¹. Es el poder

⁴⁰ Es importante aclarar la diferencia entre **impuestos y tasas** ya que son especies de un género común: el tributo, es decir prestaciones en dinero que exige coactivamente el Estado para financiar los gastos que demanda el cumplimiento de sus fines. La diferencia radica que en el **impuesto** el contribuyente tributa con independencia de esa actividad estatal, es decir el Estado capta aquellas circunstancias que valora como demostrativas de la capacidad contributiva - hecho imponible- y las grava. Es "independiente" de la actividad estatal. En cambio la **tasa** resulta por una actividad estatal que consiste en un servicio vinculado. El caso típico del municipio es la TGI (como vimos Barrido y Limpieza, de Seguridad e Higiene, etc) que exige a los particulares alcanzados por ese servicio, una prestación dineraria.

⁴¹ Hace desde 1990 que se viene planteando el debate sobre la reforma de la Constitución santafesina. Es decir previo a la reforma de 1994. De hecho el gobernador Reutemann constituyó una comisión de expertos en 1993 mediante el decreto 1855. Sucesivamente el gobernador Obeid

constituyente el que tiene que asegurar la autonomía municipal y no las legislaturas que son siempre poder constituido y pueden con mayoría simple de los presentes cambiar una Ley.

Pero pasaron cerca de 24 años de la reforma de la Constitución Nacional y estamos frente a un problema no solo jurídico sino también de reconfiguración y sobrevivencia de los Estados locales. Con lo cual creemos conveniente que se podría avanzar en una legislación acorde al encuadre autonómico de la Constitución Nacional vigente.⁴²

Es importante abordar la autonomía municipal, rever las competencias, incumbencias y ámbitos de acción de cada municipio, fijar los límites del poder provincial, y determinar la asignación de recursos para financiar el gasto público a nivel local en lo que al sistema de coparticipación entre ambas jurisdicciones se refiere.

Dicho de otra manera, de las políticas analizadas en estos tres municipios ¿Cuáles no deberían ejecutar más porque no corresponden al municipio llevarlas adelante? De hecho hicimos esta pregunta a los tres intendentes entrevistados y los tres nos respondieron con algunas diferencias.

El intendente de Venado Tuerto, José L. Freyre, lo primero que nos expresó fue que “...*la guardia urbana y el centro de video vigilancia le corresponde específicamente a las fuerzas de Seguridad de la provincia...*”

El intendente de Rafaela, respondía en el mismo sentido “...*el presupuesto para Seguridad equivale también a dejar de hacer cosas que si son responsabilidad constitucional nuestra como por ejemplo el transporte público. Yo pudiese comprar varios minibuses 0 Km. este año con el presupuesto de Seguridad si la Seguridad la atendiera quien es responsable constitucional de atenderla que es el gobierno de la provincia (...)* O pudiese destinarlo para el acceso a la Vivienda o a la tierra urbanizada (...)*dejas de hacer cosas, tomas otras (...)* por un lado porque se corren los otros estados

envió la necesidad de la reforma como lo hicieron los tres gobernadores socialistas a partir de 2007.

⁴² De hecho hubo varias iniciativas de gobernadores (Obeid, Binner) como de legisladores provinciales para avanzar en este sentido.

y por otro lado también nosotros lideramos y no podemos dejar que se nos caiga (...) Seguridad es un tema más coyuntural, pero la Salud, la Educación y el Desarrollo Productivo son base clave de nuestro proyecto político y nuestro proyecto de ciudad.”

Castellano está convencido que la Seguridad es una responsabilidad exclusivamente provincial. Aseguraba “...se debe hacer cargo el gobierno de la provincia porque tiene un ministerio de Seguridad que debería tener una política y plan de Seguridad para cada pueblo y para cada comuna y cada municipio.”

Por su parte el Intendente de Reconquista, Enrique Vallejos dudaba en la respuesta: “Es difícil porque la demanda va al municipio. Si el municipio tuviera el control (...) nosotros podríamos dar respuesta en forma inmediata a los problemas que se plantean.”

¿Qué pasaría si formalmente los municipios le reclamaran al Estado Provincial los millones de pesos que vienen invirtiendo en temas como la Seguridad pública? ¿Les daría cabida el gobernador a dicho reclamo? ¿Cómo fallaría la Corte Suprema ante un caso de esta naturaleza?

Hasta aquí hemos comprobado la asunción de nuevas funciones de los municipios y las erogaciones que ejecutan, como se afrontan nuevas demandas sociales, con lo que el reparto debe ser coherente. Obviamente que deberá reverse la financiación de los municipios ya que no puede seguir rigiendo el actual régimen de coparticipación de impuestos.

Por ejemplo en la distribución primaria no se podrá obviar que se está haciendo cargo cada jurisdicción. Resulta de interés observar la Constitución de la provincia de Santa Cruz cuya distribución entre la Provincia y los Municipios se efectúa en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada uno de ellos.

Freyre reflexiona “...nuestra ciudad creció abruptamente, tenemos que brindar más servicios, de limpieza, de infraestructura. Y nosotros lo hacemos con la misma gente, casi proporcionalmente con el mismo presupuesto. No hay recursos extras que se hayan

generado. Nosotros no cobramos una tasa por Seguridad, que algunos municipios por ejemplo la han implementado.”

Sin entrar en un minucioso detalle de lo que debería contener un proyecto de Ley o la Carta Orgánica de cada municipio convenimos en resaltar que debería mantenerse la elección de autoridades por voto popular, o la existencia de un departamento ejecutivo y un cuerpo deliberativo. Es decir un régimen representativo y democrático; los derechos de consulta e iniciativa popular, o revocatoria de mandatos; un sistema de contralor de las cuentas públicas; reconocimiento de comisiones vecinales para participar en la gestión municipal; como también garantizar mecanismos de democracia directa y la generación de ámbitos de participación ciudadana; aceptando los principios, declaraciones y garantías que establece la Constitución Provincial y Nacional.

10. La descentralización del Estado Provincial para fortalecer el desarrollo.

La génesis del federalismo argentino es controvertida. Por un lado, las ciudades que los españoles fundaron en la colonización extendieron sus zonas de influencia y prepararon las futuras regiones territoriales que conformaron a las provincias. Por otro lado, los órganos de gobierno locales —principalmente los Cabildos— proporcionaron al futuro federalismo una base municipal o comunal.

Bidart Campos reflexiona:

“Ideológicamente, desde la Revolución de Mayo se perfilaron los dos sectores de opinión: el unitario y el federal, que en una pincelada muy rápida podemos hacer coincidir respectivamente, con las minorías, cultas, liberales, porteñistas, centralistas, monárquicas, etc., y con la masa popular e inorgánica, republicana y federalista. Sin embargo, la oposición entre Buenos Aires y el interior no permite identificar en una coincidencia perfecta al unitarismo con la primera y al federalismo con el segundo, bien que provisoriamente pueda situarse, para la comprensión del proceso, al núcleo representativo del movimiento unitario en la capital, y al pueblo federal en la campaña” (Bidart Campos, 1997).

Nuestra Constitución estipula en su Artículo 121: “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”. Son las “provincias” las que “mediante” la “Constitución” han hecho la delegación al gobierno federal.

El federalismo está estrechamente ligado a la descentralización del poder con base territorial. El poder en relación con el territorio origina dos formas de Estado posibles: unitarismo y federalismo. La una centraliza territorialmente al poder; la segunda lo descentraliza territorialmente. (Bidart Campos, 2004)

En las ciencias sociales la **descentralización** refiere a las transferencias de servicios, competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado

Estado hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales en los países federales, y regionales y locales en los países constitucionalmente unitarios; siendo dichas transferencias realizadas hacia una entidad con distinta personería jurídica.

La descentralización forma parte de la gobernanza democrática. Es un proceso que implica la transferencia de una serie de poderes (toma de decisiones, aumento de ingresos, etc.), responsabilidades (prestación del servicio) y recursos (financiero, humano y administrativo) de un nivel estatal (Estado provincial) a otro nivel del Estado (municipio).

La misma puede tener diferentes características:

- Funcional: cuando se crea un ente con personalidad jurídica, normas y presupuestos propios estando su accionar limitado a una función, actividad o sector. Un ejemplo de esto podría ser la creación de la empresa de energía eléctrica.
- Territorial: cuando se crea un ente de alcance multisectorial pero cuya actuación se restringe a un espacio político/administrativo definido. Ej.: la asociación regional para el desarrollo.
- Política: cuando cumplido los requisitos básicos la generación del ente proviene de procesos legales, electorales, secretos e informados como por ejemplo un Municipio.

También podría encontrarse procesos que combinan diferentes modalidades.

La descentralización es interpretada como una reforma de administración pública o como reforma del Estado, pero es en verdad un cambio de la estructura societal, que transforman las relaciones entre los sectores gubernamentales, el sector privado y la sociedad civil. Es clara la naturaleza política de la descentralización, ya que se trata de una modificación en el patrón de distribución del poder.

En este sentido la transferencia del poder a regiones puede resultar antidemocrática si en tales regiones no existe un receptor socialmente adecuado. La combinación o proporción de centralización y descentralización depende del alcance siempre cambiante del contrato

social entre Estado y la sociedad civil, entendiendo que la descentralización es fin y medio simultáneamente (Boisier, 2004).

La relación entre descentralización y democracia debe ser puesta en su contexto histórico, porque en no pocos casos la centralización ha sido un requisito para precisamente dar paso a una democracia descentralizada. Pensemos en el caso de Francia o la Argentina de los años 50 cuya centralización previa tuvo como propósito consolidar la construcción de un Estado/nación. Como lo afirmaba desde la Presidencia de Francia F. Mitterrand, “Francia ha tenido necesidad de un poder fuerte y centralizado para hacerse. Ella necesita, hoy día, un poder descentralizado para no deshacerse” (Boisier, 2004).

Por otra parte, generalmente 3 criterios o condiciones fundamentales se mencionan al discutir la descentralización:

- La existencia de entidades territoriales para administrar
- El derecho del pueblo a elegir sus propios líderes locales
- La capacidad financiera de los distintas entidades territoriales

La descentralización supone una transferencia del ejercicio de poder cuyo objetivo es estimular la participación política y social y hacer más eficiente el aparato del Estado, lo que también supone legitimar el sistema político, democratizándolo.

El principio básico que acompaña a la descentralización es el de la **subsidiariedad**. Es decir, sólo corresponde a un nivel de gobierno superior lo que no es transferible a nivel inferior.

Según Boisier la descentralización representa la aplicación en la práctica del principio político de **subsidiariedad**, de acuerdo al cual cada organización social es competente para intervenir sobre su propio ámbito (funcional o territorial), transfiriendo “hacia arriba” sólo aquello que el bien común o la tecnología establezca como responsabilidad del ente mayor. Entiéndase, en este marco, la subsidiariedad como indisolublemente apareada con el principio moral de solidaridad, también tanto en el plano funcional como territorial (Boisier, 2004).

Tal como establece el principio de subsidiariedad las responsabilidades públicas y el ejercicio de las competencias deben desempeñarse por las autoridades electas más próximas a la ciudadanía. La atribución de una competencia a otra debe tener en cuenta el ámbito y la naturaleza de la actividad según el principio de eficacia y economía.

Por otra parte la gran mayoría de las organizaciones de la sociedad civil son de naturaleza territorial, es decir, surgen como agrupaciones cuya articulación fundamental deriva del hecho de compartir un territorio que tiene características que son internalizadas por las personas al punto de constituir el elemento clave de diferenciación con otros grupos. Asociaciones de vecinos, entidades culturales, gremiales empresarias, instituciones que atienden temas sociales, cooperadoras, clubes. En una sociedad organizada de forma que el Estado cumple, con intensidad variable, un papel subsidiario, cada una de estas asociaciones posee un espacio de realización autónomo. Aquí se encuentra el fundamento ontológico de la descentralización política territorial, como potenciación de este espacio de realización (Boisier, 1993).

Por otro lado varios autores sostienen que la descentralización facilita la articulación e implementación de políticas de desarrollo para lograr crecimiento con equidad. Además reduce los procedimientos burocráticos, legitima la política del gobierno, es más efectiva la planificación local, incrementa la eficiencia de las políticas públicas. Por otra parte el proceso descentralizador genera una diferente distribución del poder político en la sociedad, una suerte de nuevo “contrato social” entre el Estado y la sociedad civil.

En los casos de Rafaela, Reconquista y Venado Tuerto no está presente una política de descentralización del Estado provincial, sin embargo las autoridades locales se comprometen en mayor medida con los sectores más vulnerables, atendiendo la Educación, la atención primaria de la Salud, la Seguridad, la infraestructura pública.

En este marco preguntamos a los intendentes: ¿qué acciones o políticas le propondría al gobierno provincial que deje de hacerlas ya que se podría ocupar el municipio? ¿Está de acuerdo con que las escuelas primarias y secundarias dependan del municipio? ¿Qué opina sobre la fuerza policial? ¿También deberían depender del municipio? ¿O el municipio debería tener su propia policía armada? ¿O el comisario debería ser nombrado

por el Intendente o los vecinos? ¿Con respecto a la Salud pública, todos los efectores deberían ser municipales? ¿Se podría descentralizar la política productiva a nivel local? Estas preguntas parten del supuesto que cualquier acción derivada estaría acompañada por los recursos correspondientes.

El Intendente de Venado Tuerto expresó “... *nosotros defendemos la descentralización y la autonomía de las regiones y de los municipios en todos estos temas (...) todo sería mucho más económico. Si te dan los recursos para manejar el hospital junto con los centros de Salud lógicamente se va a ahorrar toda esa estructura burocrática que es el nodo. Acá está la región séptima de Salud y el nodo, y en los dos tenés responsables de Salud, nunca queda claro cuál es tu interlocutor, para qué están...*”

También se manifestó a favor de que el Jefe de la Policía local debiera ser electo por las fuerzas vivas de su comunidad, afirmando que si hay reforma de la Constitución la policía debería ser local.

Freyre consideró “...*si vos como intendente solamente te abocas al alumbrado, barrido y limpieza, obviamente tu gestión va a ser tildada de chata. Ahora sí vas tomando cada vez más estas responsabilidades obviamente el riesgo que corres es que haces de todo y no haces nada (...) al intendente se le pide que resuelva la Seguridad, que resuelva la Educación, que resuelva la Salud, que resuelva que haya trabajo y hasta obviamente se lo hace responsable de la política económica o productiva (...) y también existe la demanda por la demanda misma, entonces la gente te demanda porque el perro del vecino ladra, te demanda porque a uno se le fue el marido(...) esta cuestión de la conflictividad, los municipios están en la primer línea de trinchera y le toca esa situación (...) cómo adaptas para que estas demandas no te sobrepasen y no se disparen los recursos (...) tenés que hacer con la misma plata y con la misma gente todo esto, y es ahí donde se te empieza a complejizar.*”

Por su parte el intendente de Rafaela, Luis Castellano, manifestaba “...*que el municipio se podría hacer cargo de toda la atención primaria de la Salud con la más alta calidad para que la menor cantidad de gente llegue al hospital y que el Estado provincial se haga cargo de todo lo que es complejidad media y alta que es el hospital.*”

Uno de los temas que Castellano dio una mirada particular fue en el tema educativo ya que propone que le deriven los recursos para poder afianzar a los chicos a que terminen la escuela primaria, la secundaria y que ingresen a la universidad. Comentó “...*todo ese proceso que requiere un trabajo muy fino lo hacemos a través del programa de inclusión educativa y ahora hay que ampliarlo (...) le pediría a la provincia los recursos para poder hacerlo y para poder implementarlo y que no haga “el vuelvo a estudiar” que me lo deje a mí el “Vuelvo a estudiar”. Que el Estado provincial se dedique a pagar los sueldos y a mantener las escuelas como corresponden, porque resulta que hay escuelas que quedaron chicas, los baños rotos, la infraestructura es escasa. Que construya escuelas, que haga lo que tiene que hacer y que nos deje, al igual que en Salud, la parte más básica del territorio para que nosotros ayudemos donde no van a llegar nunca que es que los chicos puedan estudiar, que tengan el incentivo para que vayan y el apoyo escolar, el vínculo con la familia. A eso no va a llegar, la provincia tiene que tener las mejores escuelas con los mejores docentes pagos”*”

En la problemática de Seguridad al intendente de Rafaela no le convence la idea de tener una policía local armada y tiene dudas en cuanto a que la comunidad participe en la elección del Jefe de Policía. Afirma “...*que la provincia tenga los mejores policías, los mejores patrulleros, el control de la corrupción, y que nos deje a nosotros los temas preventivos básicos.”*”

En cuanto a los temas productivos Castellano le adjudica un rol a la provincia referidos al acceso a la tierra e infraestructura de calidad para que las empresas se puedan instalar, ya que esas erogaciones son imposibles de hacer por los municipios: “...*los programas que nosotros tenemos de acompañamiento a las Pymes, que lo hagamos nosotros. Tierra e infraestructura para la industria, lo mismo le pediría en Vivienda: tierra e infraestructura para terrenos.”*”

El intendente de Reconquista, al igual que su par de Rafaela está convencido que los temas de atención primaria de la Salud se gestionarían mejor desde el municipio. Asegura “...*el 90% de los problemas de Salud lo podemos solucionar en los dispensarios, en los centros de Salud. Entre un 5 y 10 % lo solucionas en los hospitales de segundo y tercer*”

nivel de complejidad. Esos son problemas mucho más complejos y se necesita mucha capacidad de gestión para abordarlo (...) el problema es que al ser un hospital regional son 26 localidades del departamento que atiende. Te estás haciendo cargo de un tema regional como municipio.”

En cuanto a los temas educativos Vallejos no está convencido que el municipio pueda gestionar el funcionamiento de las escuelas. Cree que podría coordinar desde el municipio las escuelas a nivel primario pero no así el secundario.

Afirma que “...sería más eficiente porque solucionas rápidamente los problemas, no tenes que estar dependiendo de los organismos provinciales que te den las respuestas que necesitas, que a veces lleva procesos burocráticos. El control es más específico. No es lo mismo que te manden un certificado médico a evaluar a Santa Fe que lo podamos evaluar directamente en Reconquista y nos conocemos todos y sabemos qué docente saca un certificado porque necesita y quién no. Lo mismo pasa con los funcionarios en los centros de Salud. Al tener un control social más estrecho se optimiza mucho el recurso.”

En relación a los temas de Seguridad, el municipio de Reconquista es el único de los tres analizados que no tiene guardia urbana y recién ahora ha colocado cámaras de Seguridad. Es decir no ha avanzado demasiado en el abordaje de esta problemática a nivel local. El intendente es muy cauto a la hora de opinar sobre cómo tratar la descentralización de estas políticas: “...habría que unificar todas las fuerzas porque son muchos recursos con el mismo objetivo, desperdigada entre todos, provinciales y nacionales (...) lo veo más riesgoso para los organismos locales porque ahí si ya son problemas más complejos y muchas veces tienen que ver con problemáticas sociales complejas y que van a ser de difícil solución a nivel local si vos no lo trabajas con las fuerzas nacionales y con las fiscalías y todo el poder judicial correspondiente.”

Hoy en día, la descentralización política cobra nueva importancia, ya no solamente para avanzar en mejorar la prestación de servicios como la Salud, la Educación o la Seguridad sino también para fomentar el Desarrollo Económico. En efecto, se ha llegado a un consenso en que la competitividad depende, no solamente de las empresas, de los equilibrios macroeconómicos y de políticas nacionales activas, sino de la capacidad de

cada localidad para encarar su propio desarrollo a través de procesos de concertación público-privada. Y para esto es indispensable que las ciudades cuenten con más autonomía y más recursos. (Finot, 2005).

Por lo tanto entendemos los procesos de descentralización más avanzados aquellos que incluyen la elección directa de todos los niveles de representación pública territorial transfiriendo recursos y capacidades de decisión a los gobiernos locales, constituyendo de este modo bases mucho más consistentes para el impulso de iniciativas de desarrollo local. (Albuquerque, 2004; Costamagna, 2007).

Dice Boisier "Solo habrá desarrollo regional efectivo si se pasa de regiones objeto dominadas centralmente a regiones sujeto, interdependientes y autodeterminadas" (Boisier, 2004).

Es pertinente aclarar que muchas veces se confunde descentralización con **desconcentración**. Este último término hace referencia a que el gobierno central está presente en las unidades locales y regionales con sus propios órganos. Dicho de otro modo hay una cesión de capacidad de decisión desde un nivel jerárquico dado a otro inferior dentro de un mismo organismo, tratándose en consecuencia de una cuestión interna que no requiere sino la voluntad del nivel jerárquico superior. Recordemos que la descentralización supone la creación de un ente distinto de aquél del cual se va a transferir capacidad decisoria lo que supone la concesión de personalidad jurídica propia, de recursos y de normas propias de funcionamiento.

La **delegación** se puede definir como la asignación temporal de funciones a una entidad jerárquicamente inferior y dentro de la misma persona jurídica.

Sin embargo, la experiencia muestra que la desconcentración de responsabilidades sin transferencias de poder y sin proveer a los niveles administrativos más bajos de los recursos humanos y financieros necesarios, puede determinar lagunas en el cumplimiento de las funciones del Estado, y eventualmente en un aumento de las disparidades espaciales.

El concepto de descentralización también se puede comprender mejor cuando se lo compara con su opuesto: **la centralización**. Esta puede describirse como un esquema piramidal de gobierno en donde las decisiones se concentran en el máximo vértice del Estado.

En este sentido, Claudio Veliz, historiador chileno, describe algunos aspectos clave de nuestra historia latinoamericana que influyeron fuertemente en la concepción centralista del Estado. Factores que distinguen el carácter social, económico y político cuya ascendencia fue decisiva en la génesis y la formación de las sociedades. Presenta cuatro grandes fenómenos sociales europeos que no se dieron en América Latina: ni un cambio social como el provocado por la Revolución Industrial, ni un cambio político como el provocado por la Revolución Francesa, ni un cambio religioso como el provocado por la Reforma ni, finalmente, un sistema de reparto territorial del poder tal como fue el feudalismo. La ausencia de tales estructuras y procesos en el desarrollo de la conquista habría representado el caldo de cultivo del actual centralismo latinoamericano. Más aun, el carácter político y administrativo centralista de las naciones hispanoamericanas tiene su origen en la monarquía castellana enfáticamente centralista (Veliz, 1980).

Boisier incluso agrega un quinto elemento, mucho más sociológico, según él central en los países andinos. Hace referencia al régimen de inquilinaje campesino, heredero de la encomienda española. Tal régimen, con no pocas características de la servidumbre de la gleba, sometió a la mayoría de la población hasta bien entrado el siglo XX a un tipo de relación laboral rural tremendamente dependiente de la sujeción servil del inquilino al dueño de la hacienda, al punto de crear, en el imaginario campesino, la figura del padre patrón, dueño de la hacienda, empleador, pagador y también proveedor de servicios (religiosos, comerciales, de Salud, de Educación) (Boisier, 2004).

En el discurso de la modernización del Estado el fenómeno de la descentralización ha sido clave en las agendas políticas. No solo es importante clarificar los conceptos sino también distinguir las diferencias entre la descentralización de la década del 90 en Argentina que se dio desde el Estado Nacional hacia las Provincias. Dicha descentralización se encuadró en un programa de Reforma del Estado que se basó en 4

pilares: privatización de empresas públicas, desregulación de la economía, reforma de la administración pública y transferencia de servicios sociales a las provincias.

Esta descentralización tenía más que ver con reducir el tamaño del Estado Central y sus responsabilidades.

Es importante aclarar esto porque como adelantara Carlos de Mattos antes de que suceda, lo que está en discusión no es si la descentralización es buena o mala en si misma sino a que objetivos aparece asociada. De hecho la configuración de los 90 comenzó a observar al Estado como un obstáculo para la valorización de los capitales, y la estrategia liberal de modernización postuló la desburocratización, la privatización y la descentralización del Estado Nacional (de Mattos, 1990).

Un proceso de descentralización afecta de manera importante no solo la situación política sino también el funcionamiento de la economía, particularmente en lo referente a la asignación y provisión de bienes públicos locales, razón por la cual es útil analizar algunos beneficios para incorporarlos en la discusión central, que se sintetiza en cómo un proceso de esta naturaleza puede promover mejores resultados de la gestión pública en función de obtener eficacia, equidad y estabilidad (Aghón, 1993).

Analizando algunas ventajas de constituir jurisdicciones independientes y darles autonomía podemos mencionar (Aghón, 1993):

- En general, la demanda en materia de bienes o servicios públicos difiere de una región a otra debido a criterios de preferencia de los ciudadanos o diferencias de ingresos. Por consiguiente, la prestación de servicios públicos a nivel regional debería también ser distinta. De esta manera, se considera que las jurisdicciones independientes o gobiernos regionales y locales tienen mayor capacidad que el gobierno central para proporcionar esa oferta diferencial.
- Aun cuando la demanda en materia de bienes o servicios públicos fuera similar en todas las regiones, se estima que las pequeñas jurisdicciones independiente o localidades están en mucho mejor posición de satisfacer estas demandas en razón de la cercanía que existe entre políticos y ciudadanos, lo que supone mayor grado

de identificación que las necesidades básicas locales y mejor fiscalización o control en la ejecución de los proyectos. Sin duda la introducción del mecanismo de elecciones para conocer las preferencias de los ciudadanos constituye una ventaja de la descentralización.

- La equivalencia regional entre gasto público e impuestos recaudados puede también implicar un alto grado de equivalencia personal (tributación por beneficios). Ello hace que quienes demandan servicios públicos tendrán en cuenta el costo total (o al menos marginal). De esta manera un financiamiento del gasto público que provenga de la misma localidad conduce a que las personas manifiestan o están dispuestas a revelar sus preferencias con mayor claridad. Asimismo es menor el incentivo para la evasión tributaria en el sentido que se perciben más cercanos los beneficios de pagar impuestos.
- La administración descentralizada, quizás funcione con mayor eficiencia (menores costos administrativos) que la administración central, que requiere órganos delegados en las localidades, además de su mayor conocimiento de las necesidades locales y características regionales.
- Las prácticas ilegales adquieren mayor transparencia, por tanto disminuye el riesgo de que el encargado tome decisiones discrecionales.
- La autonomía regional y local lleva a competir por factores de producción y, por consiguiente, a un mejor suministro de los servicios públicos, generando más creatividad y e innovaciones, inclusive en el sector público.
- Una política descentralizada en materia de hacienda pública contribuye a la práctica a la democracia.

11. Conclusión: La gestión de la ciudad en el cambio de época.

Concluyo que efectivamente hubo un cambio en las funciones y competencias de los municipios tomados como referencia, y estos cambios han ido profundizándose con el paso del tiempo.

Los municipios han brindado respuestas a las diversas demandas que fueron surgiendo en temas referidos a mejorar el sistema educativo, la atención primaria de la Salud y el desarrollo de programas de prevención; mejorar la Seguridad de las personas y sus bienes; como fortalecer los niveles de actividad económica de sus empresas y mejorar las condiciones del empleo. Estos cambios produjeron transformaciones a nivel de gestión dentro de las municipalidades, las cuales necesitan adecuaciones a nivel jurídico, político, institucional y económico.

Sobre la base de esta investigación podemos afirmar que para fortalecer la democracia es necesario avanzar en procesos de descentralización y proclamar la autonomía local en aquellos municipios de escala mediana como los analizados. El federalismo se expresa en una descentralización de base municipal pero para que sea efectiva debe alentarse su plena autonomía, logrando así el más alto grado de descentralización política que el municipio puede ocupar dentro del Estado.

Todo parte del simple principio de reconocer que quienes están más cerca de los problemas, mejor puedan resolverlos, y en ese proceso se va formando el ciudadano en el manejo de la *res* pública.

Pero ¿tienen suficiente capacidad endógena los municipios para hacer frente a un proceso de descentralización y autonomía?

Es evidente que si fueron capaces de hacer frente a esta nueva realidad, estando limitados tanto desde el punto de vista jurídico como financiero, están preparados para ser fortalecidos desde el punto de vista institucional y económico.

A partir del final de la década de los ochenta hemos sido testigos de importantes transformaciones en el escenario mundial. El impacto de la llamada globalización de los mercados, el avance científico tecnológico (con particular énfasis en las tecnologías de la información) se hace visible en la vida cotidiana con los celulares, internet, las redes sociales, el funcionamiento de las instituciones y los cambios en las costumbres y usos de la gente.

Estos cambios orientan nuevos paradigmas tanto en el ámbito empresarial privado como en el conjunto de las administraciones públicas y organizaciones de la sociedad civil. El Estado intenta dar respuestas a estas nuevas realidades adaptando las políticas públicas y por esta razón van mutando los organigramas de los municipios a través del tiempo.

Como explica Grandinetti los gobiernos locales se encuentran en un proceso de transformaciones vertiginosas, cambiando la concepción del gobierno local, urgido a satisfacer necesidades de los ciudadanos de todo tipo.⁴³ Estos procesos de cambio exigen a los gobiernos locales desarrollar nuevas capacidades políticas y de gestión, entendidas como dimensiones en una articulación contradictoria pero insoslayable (Grandinetti, 2014).

El escenario donde se desenvuelve el gobierno local es complejo e inestable, la dimensión territorial está fragmentada, los actores locales están aferrados a visiones sectoriales y cortoplacistas, existe desconfianza y prejuicio hacia las instituciones públicas y las capacidades de los agentes públicos son débiles.

Sobre la nueva infraestructura tecnológica el proceso de globalización ha cambiado nuestras formas de producir, consumir, gestionar, informar y pensar. Más allá de nuestras propias convicciones, orientadas a un mayor fortalecimiento del municipio como lugar

⁴³ En un trabajo de investigación publicado en el 2004 y coordinado por Maria Rita Grandinetti y Juan de Dios Pineda, donde reúnen ensayos y resultados de investigaciones de 15 académicos latinoamericanos, de México, Cuba, Colombia, Venezuela, Uruguay y Argentina, se puede analizar como el gobierno local se ha visto reclamado, por esta ola “localista” a transformar la direccionalidad de sus actuaciones (de la administración a las políticas) sus redes (de la verticalidad a la horizontalidad, de la unidireccionalidad a la multiplicidad), sus instituciones (de menor a mayor autonomía) y sus modalidades de gestión (de la prestación de servicios básicos a usuarios a la articulación de demandas ciudadanas).

primordial para la interacción social, política y económica, para lo cual los gobiernos locales pueden realizar una significativa contribución para la transformación social, la respuesta a la globalización pasa por reforzar las capacidades locales.

El cambio de época se plasma y materializa en la ciudad. La gestión de la ciudad y la construcción de nuevos modelos de vida capaces de responder a las nuevas formas productivas y culturales plantean enormes desafíos, sobre todo por la acumulación de problemas funcionales, sociales y medioambientales que son difíciles de entender y abordar.

Este trabajo me permitió comprobar cómo los gobiernos municipales están frecuentemente superados por acontecimientos que ocurren en esferas fuera de su control. Las ciudades de Rafaela, Reconquista y Venado Tuerto han sido la mejor escuela de democracia porque ha sido en el transcurso de estos años cuando nos hemos acostumbrado a conocerla, usarla y servirnos de ella gracias, sobre todo, a la proximidad del gobierno local.

El lugar en el que nace y evoluciona una ciudad es siempre específico, los factores políticos, sociales y económicos se explican en vínculos recíprocos. El trazado urbano, el diseño de las calles, la arquitectura de las Viviendas, las plazas... contienen un significado más allá de la funcionalidad que es el origen del carácter específico de cada ciudad y que se deriva del principio de la producción social del espacio. Esto quiere decir que los elementos que configuran una ciudad son consecuencia de una herencia cultural producto de años de evolución histórica. Son espacios en que se desarrolla la vida de los habitantes de esa ciudad y que son representaciones o materializaciones -como la obra de arte- de un imaginario cultural cargado de símbolos y significados y que sustentan al fin y al cabo -en un sentido más trascendental- la existencia humana.

Las inversiones en Vivienda, Educación, Salud, Transporte, Infraestructura son decisiones tomadas no solo desde una conciencia social, sino desde una racionalidad económica. Sin embargo, los espacios urbanos tienen también otro sentido, otra razón de ser: son los espacios de la realidad de las vidas de los habitantes, son espacios sociales, espacios de identidad. El desarrollo de este vínculo de pertenencia entre el espacio y sus

habitantes es clave en la búsqueda de sentido del espacio urbano y del futuro de una ciudad.

El espacio siempre se organizado en torno a las ciudades. La marca en el territorio que el Hombre ha puesto y que termina de organizar el espacio es la ciudad. La ciudad como plataforma artística, como centro de conocimiento, como lugar de consagración de la ciudadanía, como lugar de poder y rebeldía. La ciudad donde nuestras empresas se especializan, desarrollan proveedores, comparten técnicas y conocimientos. La ciudad donde los chicos construyen su patria en la vereda, la escuela, el club o la plaza.

La construcción de la ciudad es uno de los procesos más fascinantes que emerge de la actividad humana. Es en la ciudad donde se produce esa encrucijada entre determinación y azar, entre lo global y lo local, entre cultura y economía, entre política y ciudadanía, entre urbanismo y calidad de vida; y todo esto mezclado con un conjunto heterogéneo de lógicas, que a veces acaban siendo plenamente ilógicas.

El ex alcalde de Barcelona, Jordi Hereu, decía que todas las ciudades aplican, con acentos diferentes, un mismo lenguaje, pero, no todas las ciudades funcionan igual. Y yo agregó ;no todas las ciudades funcionan!

Es imprescindible avanzar hacia un nuevo diseño institucional y un adecuado programa de descentralización fiscal que sea capaz de equilibrar competencias, recursos y demandas comunitarias, en vías de una auténtica descentralización del poder.

Para fortalecer los procesos de desarrollo concertado, sistémico, integrado y deliberado, como para sostener la mejora competitiva y la eficiencia colectiva del territorio, necesitamos otro Estado, ya que estos procesos lo construyen activamente las Organizaciones de la Sociedad Civil, las Empresas y el Estado local. (Alburquerque, Costamagna, Ferraro, 2008)

Entonces si los municipios de Rafaela, Reconquista y Venado Tuerto tuvieron que enfrentarse a nuevas realidades, diversas y críticas coyunturas siempre demandantes, si

fueron adaptando permanentemente su estructura de funcionamiento, y además estamos ante un nuevo paradigma del desarrollo, ¿no deberíamos pensar otro Estado?

El intendente de Rafaela, Luis Castellano, concluía “...*nunca ni el gobierno nacional ni el gobierno provincial, por lo menos desde que yo recuerde se han sentado en serio con los municipios a discutir un problema de roles, de responsabilidades y como consecuencia esquemas de participación en cuanto a las funciones que cada uno cumple o que debería cumplir. Hoy me parece que es clave que lo hagan.*”

En el actual escenario globalizado, analizando un nuevo enfoque del desarrollo, la transformación de la gestión local implicaría repensar la configuración del Estado.

Por todo lo expuesto concluimos que el desarrollo de las ciudades y regiones de la provincia de Santa Fe está ligado al fortalecimiento del Estado Local modernizando su encuadre normativo, replanteando una diferente y más eficiente asignación de los recursos públicos, lo que implica la descentralización de funciones, políticas y recursos del Estado provincial, haciendo necesaria su reconfiguración teniendo como referencia los Estados locales y sus territorios.

12. Anexo I: Entrevistas a los intendentes de Rafaela, Venado Tuerto y Reconquista

12.1. Entrevista al Intendente de Rafaela Arq. Luis Castellano

Mirabella: La primera cuestión es que yo tengo analizado y puesto sobre las políticas de Salud, Educación, Seguridad y Desarrollo Productivo que tiene el municipio de Rafaela. Pero por las dudas para no olvidarme de nada, porque lo hice en función de lo que yo conocía. En el tema Salud: ¿hay dos dispensarios de atención primaria que dependen de la municipalidad y los otros ocho de la provincia?

Castellano: Los nuestros son el del barrio 2 de Abril y el del barrio Virgen del Rosario, no perdón y el 1 que es el del barrio Zaspé. Todos en realidad tienen una combinación. El del 2 de Abril y el Virgen del Rosario son plenamente nuestros construidos y gestionados; el del Zaspé lo construimos nosotros y tiene personal municipal y también de la provincia, y el resto es todo provincial.

Mirabella: ¿Los empleados también?

Castellano: Los empleados también. Tenemos modalidades diferentes, en algunos casos el gobierno provincial ha construido y gestiona o sea tiene su gente dentro, en otros casos alquila. Y en otros casos funciona dentro de las vecinales, como el caso del barrio Güemes o el Amancay.

Mirabella: Que son inmuebles municipales

Castellano: Que son inmuebles municipales o el del barrio Jardín que funciona en un complejo donde está la policía, la vecinal y el centro de Salud. Tienen una combinación de cosas, pero hay dos plenos nuestros.

Mirabella: Además está el ómnibus sanitario ¿hay otras cosas que dependan en el tema Salud? ¿Profesionales que pague la municipalidad que trabajen en otras dependencias?

Castellano: En Salud nosotros con los fondos que salen de la tasa y enviamos a la comisión de administración del Samco y que a partir de una ordenanza que se votó hace tres años todos esos fondos deben ser derivados para la atención primaria de la Salud.

Mirabella: En el año 2016 las transferencias fueron de \$4.288.00

Castellano: Bueno, ahí tenes. ¿Vos sabías que hay una ordenanza, la conoces? Que la había armado Silvio hace tres años, que sirve para que esos fondos no se usen para pagar huecos de la provincia, que todo lo que sea derivado al samco tiene que ser utilizado para la atención primaria de la Salud, o sea vos podés pagar sueldos, podés ampliar un samco, podés comprar equipamientos, pero no podés hacerlo para el hospital para odontología de alta tensión. Y eso estuvo bueno porque aparte ahora nosotros vamos a hacer la ampliación del 2 de Abril que son como \$2 millones y medio, la ampliación del samco del 2 de Abril que es nuestro, lo vamos a hacer con ese dinero que enviamos al samco.

Mirabella: O sea con esos fondos de transferencias de ahí se van a utilizar para la ampliación del 2 de Abril.

Castellano: Exactamente

Mirabella: ¿Y eso lo administra el Samco?

Castellano: Eso lo administra el Consejo de Administración del Samco

Mirabella: ¿Y ellos están de acuerdo?

Castellano: Y ellos están de acuerdo porque saben que está la ordenanza y porque además entienden que nosotros no podemos estar soportando sueldos que no paga la provincia y en otros casos los huecos que están en el hospital.

Mirabella: ¿El ómnibus sanitario es enteramente de la municipalidad?

Castellano: Enteramente de la municipalidad, con personal de la municipalidad, con equipamiento.

Mirabella: ¿Ahí hay médico?

Castellano: Ahí hay médicos, odontólogos y hay enfermeras.

Mirabella: ¿Hay otros temas de Salud pero que tienen que ver con programas de prevención, de difusión, de información a la gente?

Castellano: Sí, para mí uno de los programas más lindos y de prevención más importante que tenemos es “Hay equipo” que es un programa donde nosotros estamos haciendo con el ómnibus sanitario una serie de análisis a todos los chicos que juegan en las escuelitas de fútbol y en las escuelitas deportivas de todos los clubes. Todo chico que empieza una actividad deportiva en un club tiene ahora gratuitamente, a través del ómnibus sanitario y programa “Hay equipo” que lo hacemos junto en coordinación un poco con el colegio de kinesiólogos la posibilidad de tener análisis básicos de talla, peso, corazón y bueno varias cosas que te permitirían tener una cierta tranquilidad de que tu hijo puede hacer deporte sin tener ninguna cosa problemática que se pueda detectar previamente. Que eso no estaba, hoy un chico empieza a hacer cualquier actividad en un club y nadie le hace ni un análisis de si puede o no puede. Bueno para mí ese programa que lo iniciamos hace dos años también, es un programa importante alcance sobre todo preventivo que ayuda mucho pero muchísimo sobre todo a los profes y a los dirigentes.

Mirabella: Me acuerdo que había hace años atrás, a lo mejor sigue existiendo yo no conozco ahora, que tenía un programa el Club de Leones sobre la vista, ¿eso sigue estando?

Castellano: Sí

Mirabella: ¿Y lo coordina la municipalidad?

Castellano: No. Eso es el club de leones, nosotros tenemos vínculo y tenemos interacción con ellos pero es un programa de ellos específicamente. Y después tenemos un programa de prevención de adicciones que lo hacemos junto con la red de prevención de adicciones.

Mirabella: Pero ninguno de los centros de prevención de adicciones es de la municipalidad.

Castellano: Lo que es nuestro y va a ser definitivamente nuestro es el Cepla (Centro de prevención local de adicciones).

Mirabella: Que se construyó con fondos nacionales

Castellano: Que se construyó con fondos nacionales y tiene además profesionales pagados por fondos nacionales y profesionales pagados con fondos nuestros, y asistentes que son gente que tienen profesión pero ayuda y colabora en lo que toda la parte recreativa de los chicos. Eso a pesar de que no se inauguró el edificio ya hace también como dos años que se viene trabajando en eso, más casi tres y ahora con la inauguración del edificio van a tener su lugar para hacer todas las tareas deportivas, de teatro, culturales, preventivas, todo va a estar ahí adentro. Eso también depende de la subsecretaría de Salud, todo lo que es el tema de prevención de adicciones. Y ahí generaron una red que esa sí la debes conocer que es la red de prevención de adicciones que es donde están todas las instituciones que trabajan ese tema.

Mirabella: ¿Todas esas instituciones no dependen de la municipalidad? Es una red que la coordina y de la municipalidad solo depende el Cepla o va a depender

Castellano: Exactamente y ese es el programa que te digo yo que lo trabajamos con las escuelas.

Mirabella: En Educación, ¿dependen dos jardines?

Castellano: Tres ahora

Mirabella: ¿Pero el otro no era un anexo?

Castellano: Sí, es anexo del dos pero es como un tercer jardín. Simplemente lo que nos falta hacer es ponerle un nombre y nombrar a una directora pero es un jardín.

Mirabella: ¿La escuela municipal de música depende de Educación?

Castellano: Sí

Mirabella: ¿La escuela municipal de artes escénicos depende de cultura?

Castellano: Sí

Mirabella: ¿Y de ahí depende de Educación las transferencias del fondo de asistencia educativa?

Castellano: Sí, y becas.

Mirabella: ¿Y haces transferencia al Itec (instituto tecnológico)?

Castellano: Si

Mirabella: ¿Y la biblioteca, el archivo histórico, los museos y el fondo editorial municipal todo depende de Educación?

Castellano: Sí

Mirabella: ¿Y hay becas para primarios, secundarios y universitarios?

Castellano: Sí

Mirabella: Y hacen actividades como la feria del libro. ¿Me falta algo?

Castellano: Lo más importante, el programa de inclusión educativa. Y después tenes un tema de asistencia en la logística fuerte a las escuelas. Las maestras y las directoras se vinculan con la secretaría de Educación para cubrir todos los baches chicos que va dejando la provincia.

Mirabella: ¿Por ejemplo?

Castellano: Ahora en un rato me voy a la Escuela Técnica Malvinas, que está en el barrio Malvinas. Le robaron cuatro veces quieren que vaya a ver porque no tienen plata para poder arreglar y poner algunos temas de Seguridad, algunas rejas, alguna alarma. ¿Quién les va a dar atención con ese tema? Nadie. Vamos nosotros con la secretaria de

Educación vemos que probablemente salga cuatro o cinco cosas, hacer un presupuesto y hacer un adelanto de FAE, eso se lo generamos nosotros. Y así hicimos por ejemplo con todo el tapial y las rejas de la escuela del barrio Monseñor Zaspé.

Mirabella: ¿Pero no fueron extras del FAE, fueron adelantos del FAE?

Castellano: No queremos salir de extra FAE porque sino lo paro más entonces lo que logramos es que después la secretaria se reúne con la comisión de FAE, les plantea el problema, les dice la necesidad, la comisión de FAE aprueba y se le hace un adelanto porque necesitan urgente reponer cosas.

Mirabella: ¿Generalmente todas esas demandas de las escuelas tratan de canalizarse vía FAE?

Castellano: Cuando son de plata sí, otras veces son de funcionamiento, a veces son de algunas cuestiones por ejemplo que tienen relacionadas con cuestiones del barrio. Por ejemplo la escuela del 2 de Abril y la escuela del Zaspé pertenecen y son parte de la mesa de gestión del barrio, al ser parte se plantean cuestiones de necesidad de trabajar juntos algunos casos, casos de chicos que tienen problemas, lo trabajan en el equipo territorial, lo trabaja con la directora, está la escuelita de fútbol, van a centros de Salud, bueno ahí lo tienen que abordar entre todos porque tenes un caso y problema. O sea que a veces son cuestiones de infraestructuras, de plata y de ayudas urgentes, y otras veces son atender casos. Y en eso el gobierno provincial está lejísimos, no llega nunca. O sea que si nosotros no tuviéramos esa interacción en el territorio

Mirabella: ¿Y eso es más con las situaciones de las escuelas más vulnerables?

Castellano: no, hubo caso en la escuela Domingo de Oro, un chico se trató y después se lo pasan al gabinete psicopedagógico, depende pero lo tratan con nosotros. En algunos casos graves está la regional también pero cuando pasan cosas como estas de la escuela Domingo de Oro recurren a nosotros.

Mirabella: ¿En el tema Seguridad? Está la guardia urbana que por lo que me dijo el funcionario hay 45 efectivos y 14 móviles entre autos y motos, hay 74 cámaras en

distintas calles e intersecciones públicas y un centro de monitoreo de 14 personas que funcionan controlando. Y después se paga el alojamiento a los gendarmes, que no sé cuántos son.

Castellano: Hoy los que tenemos extra escuadrón vial son 30

Mirabella: ¿En el 2016 tenías lo mismo?

Castellano: En el 2016 tenía 70, no sé porque viste que vinieron, se fueron, yo ahora no tengo con precisión cuando entraron y cuando se fueron. Pero llegamos a tener 71, fuera del escuadrón vial. La máxima cantidad de gendarmes que tuvimos, pero ahora hay 30.

Mirabella: ¿A esos 30 le pagamos el alojamiento y le pagamos la unidad de investigación de la gendarmería?

Castellano: Sí y le alquilamos la casa.

Mirabella: Y le prestamos un inmueble a la policía comunitaria. ¿Hay alguna cosa más?

Castellano: No., específico no

Mirabella: En el año 2016 la secretaría de Seguridad se llevó 25 millones, posiblemente falten algunas cosas de inversión que se hayan hecho antes.

Castellano: Hoy son 55 millones

Mirabella: La secretaría de Desarrollo Productivo tengo claro las actividades que se realizan.

Castellano: Todos los programas que tiene, ahí son fundamentalmente programas. El tema microcréditos se va transformando de a poco, ya entregamos más de 110 y tenemos un nivel de vida de los emprendedores creo que está en el 90% cuando entregamos microcréditos se va transformando en una herramienta de salvataje y de despeje de algunos. El 80% de las personas que pusieron emprendimientos de cerveza artesanal fueron empujados desde acá con el “Rafaela Impulsa”, todos chicos jóvenes.

Mirabella: De lo último que conozco es el Rafaela Emprende que tomó un impulso bárbaro, el programa de microcréditos, el Rafaela Impulsa. Los otros son programas que ya venían.

Castellano: “Innovación” es un tema interesante para los jóvenes, un tema nuevo. Lo del tema de “Mi negocio en mi barrio” es algo que ayuda mucho sobre todo a maxikioscos, ferreterías.

Mirabella: me describiste las cuatro políticas que yo tengo cuantificadas con el presupuesto 2016. Ahora la primer pregunta es vos asumiste por primera vez en la municipalidad hace más de 20 años y tu primer ingreso no fue en un cargo político sino como arquitecto en los temas de Vivienda. Desde la primera vez que ingresaste a la municipalidad (no importa si en cargo político o técnico) hasta hoy que sos intendente: ¿vos crees que han cambiado cosas en la municipalidad, de competencias en el municipio a través de tus últimos 25 años?

Castellano: Pero sí, absolutamente. La dinámica social y política tiende a ser más vertiginosa y flexible que las normas jurídicas y por lo tanto vamos asumiendo funciones en el gobierno local que no se encuentran, necesariamente, entre las competencias jurídicamente establecidas en su origen. Como le escuche decir a un alcalde español: donde terminan mis competencias comienzan mis incumbencias. Fundamentalmente han crecido enormemente las demandas al municipio, generadas por un lado por el corrimiento de los otros estados de demandas que antes las atendían y al mismo tiempo y casi te diría en paralelo por un liderazgo nuestro de tomar los temas y empujarlos desde acá. Hacernos cargo.

Mirabella: ¿Por ejemplo?

Castellano: Los cuatro que nombraste, o sea son clarísimo el tema productivo, el educativo, el tema de Salud y el tema de Seguridad. O sea temas que no figuraban dentro del presupuesto. Yo te lo puedo decir hoy al 2018 porque tengo los números hoy, pero el presupuesto que vos decís de 25 millones para Seguridad en el 2016 y que hoy es de 55

millones, en el 2018 equivale también a dejar de hacer cosas que si son responsabilidad constitucional nuestra como por ejemplo el transporte público.

Mirabella: ¿Y dejaste de hacer cosas?

Castellano: Claro. Yo pudiese comprar 18 minibuses 0 Km. este año con el presupuesto de Seguridad si la Seguridad la atendiera quien es responsable constitucional de atenderla que es el gobierno de la provincia. O pudiese en un tema que antes no lo teníamos tanto, que vos no lo tenes en tu tesis, que es Vivienda o acceso a la tierra donde naturalmente los sectores medios se compraron terrenos en el mercado privado que hoy no se compran, yo pudiera entregar 205 terrenos con infraestructura con ese presupuesto de Seguridad o prevención que tengo en el municipio hoy. Dejas de hacer cosas, tomas otras pero las tenes que tomar, por un lado porque se corren los otros estados y por otro lado también nosotros lideramos y no podemos dejar que se nos caiga, bueno Seguridad es un tema más coyuntural, pero te diría que Salud, Educación y Desarrollo Productivo son base clave de nuestro proyecto político y nuestro proyecto de ciudad.

Mirabella: Ahora te voy a hacer una pregunta en función de lo que último que me dijiste “yo tengo que destinar dinero a cosas que no tengo competencias constitucionales o legales para hacerlas y dejo de destinarla a las que sí tengo”, entonces: ¿vos crees que algunas acciones no las deberías llevar más a cabo porque no te corresponde ejecutarlas?

Castellano: Sí. La Seguridad. Yo me encantaría que todo lo preventivo y todo lo de Seguridad absolutamente lo tome quien es el responsable: el centro de monitoreo, la prevención, el patrullaje, todo lo debería hacer el gobierno de la provincia porque tiene un ministerio de Seguridad que debería tener una política y plan de Seguridad para cada pueblo y para cada comuna y cada municipio.

Mirabella: Ahora la pregunta va a ser al revés: si tenemos en cuenta a priori, porque no lo medí yo, pero a priori vos me decís nosotros vamos a ocuparnos de temas que por ahí el estado nacional y provincial están lejos entonces nosotros lo abordamos, como este caso que me planteabas en lo educativo, de estas demandas puntuales, o la misma Seguridad. Entonces teniendo en cuenta una supuesta mejor eficiencia en la

implementación de las políticas públicas y si mañana hay un gobernador que te da todos los recursos que vos quieras ¿qué acciones les propondrías vos al gobierno provincial que deje de hacerlas que vos te ocupas? Teniendo en cuenta que te dice decime cuánta plata querés que yo te la transfiero.

Castellano: Toda la atención primaria de la Salud con la más alta calidad, y le diría que se haga cargo de todo lo que es complejidad media y alta que eso es el hospital y que eso esté bien y dame los recursos para atender toda la atención primaria de la Salud para que la menor cantidad posible llegue al hospital, que los podamos atender fundamentalmente en los centros de Salud. La segunda cosa le diría en el tema educativo también le pediría los recursos para poder afianzar fundamentalmente, digo hay otra cosa que está apareciendo, que es que los chicos terminen la primaria, que terminen la secundaria y que ingresen a la universidad y que también la terminen. Todo ese proceso que requiere un trabajo muy fino que lo hacemos a través del programa de inclusión educativa que ahora hay que ampliarlo, le pediría a la provincia los recursos para poder hacerlo y para poder implementarlo y que no haga “el vuelvo a estudiar” que me lo deje a mí al “Vuelvo a estudiar”.

Mirabella: o sea que provincia se dedique a pagar los sueldos.

Castellano: Que se dedique a pagar los sueldos y a mantener las escuelas como corresponden, porque me dedico al “Vuelvo a estudiar” y resulta que hay escuelas que quedaron chicas, los baños rotos, la infraestructura es escasa. Que construya escuelas, que haga lo que tiene que hacer y que nos deje, al igual que en Salud, la parte más básica del territorio para que nosotros ayudemos donde no van a llegar nunca que es que los chicos puedan estudiar, que tengan el incentivo para que vayan y el apoyo escolar, el vínculo con la familia. A eso no va a llegar, la provincia tiene que tener las mejores escuelas con los mejores docentes pagos y lo mismo te diría de Seguridad.

Mirabella: Porque en un momento fue un debate lo de la policía local, tener policía armada.

Castellano: Que tenga los mejores policías, los mejores pagos, los mejores patrulleros, el control de la corrupción, todo eso que nosotros no lo podemos hacer digamos porque estamos en el territorio no vamos a poder hacer nunca los municipios y que nos deje a nosotros los temas preventivos básicos.

Mirabella: ¿Pero vos estarías proponiendo que la guardia urbana sea armada o no?

Castellano: No

Mirabella: Y estás diciendo que tener injerencia, la comunidad, el intendente, el voto popular, lo que fuere. ¿La comunidad de diferente manera debe tener injerencia en la designación del jefe de policía?

Castellano: Sí, pasa que sin información de quienes son los postulados es difícil decidir quién. A veces la gente ni sabe a quién vota a nivel político imagínate para votar a un jefe de policía.

Mirabella: ¿Y en el tema productivo? Es donde yo veo una mayor distancia, es donde veo menor articulación.

Castellano: acá depende mucho de quien esté como ministro.

Mirabella: Con el gobierno provincial digo, viste que el gobierno provincial tiene también un ministerio de la producción.

Castellano: Y acá con Pietro Paolo algunas cosas se pudieron hacer pero en nuestros programas ahí son absolutamente nuestros.

Mirabella: Claro pero digamos ¿al gobierno provincial que le pedirías desde el punto de vista productivo? Ministro dedíquese a tal cosa y transferime recursos para mi territorio.

Castellano: Lo mismo, yo creo que el mismo esquema: tierra e infraestructura de calidad para que las empresas se puedan instalar o sea lo que no podemos hacer los municipios porque nos cuesta muchísimo y deja los programas que nosotros tenemos de

acompañamiento a las Pymes, que lo hagamos nosotros. Tierra e infraestructura para la industria, lo mismo le pediría en Vivienda: tierra e infraestructura para terrenos.

Mirabella: Cuando me decías estos temas de la atención primaria “le pediría que me deje a mi toda la atención primaria” ¿eso significaría que todos los efectores de Salud, los diez los administro yo digamos?

Castellano: Sí pero vos me planteaste si me da los recursos. Así si, vos administra el hospital y todo lo otro y yo los diez centros.

Mirabella: Imagino que sabes lo que es la autonomía plena y la posibilidad que un municipio se dicte su propia carta orgánica, como si fuese su propia constitución. ¿Vos crees que el municipio de Rafaela (porque viste que hay un debate con qué tipo de municipio podría ser pleno o semipleno) estaría en condiciones de avanzar en la autonomía plena y dictar su propia carta orgánica?

Castellano: Absolutamente.

Mirabella: ¿Crees que habría un beneficio para la ciudad?

Castellano: Sí. Y ahí te agregaría también la posibilidad de tener una paritaria mano a mano que no sea provincial, porque hay realidades absolutamente diferentes para discutir sueldos. La realidad de Rosario y Santa Fe, hoy una comuna no se puede estar discutiendo paritaria con las realidades tan dispares entre una comuna chica de 2500 habitantes y una ciudad como Rosario que tiene un millón y medio y en el medio nosotros. También nuestra carta orgánica, hay servicios que nosotros estamos prestando por los cuales no cobramos y que son servicios que prestamos nosotros.

Mirabella: ¿Por ejemplo?

Castellano: Por ejemplo la guardia urbana, la recolección diferenciada, el centro de monitoreo o los caminos rurales. Y Rosario tiene todo el tema de Salud, nosotros no lo tenemos entonces, son diferentes. El transporte urbano es netamente público acá en Rafaela, diferente a Santa Fe, diferente a Rosario, no sé cómo es Venado Tuerto, no sé

cómo es Reconquista. Las realidades regionales son absolutamente dispares, y en esa lógica también la discusión de los haberes, de los sueldos debe ser. Si, absolutamente. Después tenes que tener capacidad para discutirlo, el proceso para gestionarlo, nosotros no estamos cobrando por un montón de servicios que brindamos, no cobramos la recolección diferenciada, no cobramos la Seguridad. Se han incorporado una cantidad de cosas que no se cobran.

Mirabella: ¿Algo más que quieras agregar?

Castellano: Lo único que tendría para decirte como cosa general es que nunca ni el gobierno nacional ni el gobierno provincial, por lo menos desde que yo recuerde se han sentado en serio con los municipios a discutir un problema de roles, de responsabilidades y como consecuencia esquemas de participación en cuanto a las funciones que cada uno cumple o que debería cumplir. Nunca, nunca, nunca y me parece que es clave.

Mirabella: Yo de hecho analizo el tema tributario como es la composición de los ingresos, entonces analizo los propios y principalmente están centrados en tasas y derecho de registro e inspección y la coparticipación. Y como te comentaba el otro día, el esquema de participación para los municipios ha sido tremendamente dañino porque para Rafaela, Venado y Reconquista que son ciudades hace mucho tiempo, el esquema vigente que es de una modificación de una ley del año 75 hecha por la dictadura en el 79 provincial, cuando la modifica que va para atrás en los recursos se achica la masa coparticipable, nunca se cambió. Y en ese momento la masa coparticipable se repartía entre 32 municipios y hoy se reparte entre 55 la misma masa coparticipable. O sea ha sido tremendamente dañino porque Santa Fe y Rosario reciben por doble vía, reciben acá y después reciben exclusivamente el 3% de lo que resta, entonces ha sido tremendo para los municipios el ahogo y el achique de recursos. Y esto no ha cambiado en 40 años, el esquema tributario, es lo que vos decís aparecen nuevos servicios no los cobras y hay un esquema de coparticipación que sigue siendo igual que hace 40 años y lo van achicando cada vez más porque han ingresado más municipios a la masa.

Castellano: Y se ha ampliado como consecuencia de los servicios que prestas el porcentaje que te lleva de la masa presupuestaria del municipio lo que son el pago de los

sueldos. Se amplia a consecuencia de que vos tenes mayor cantidad de gastos fijos por la cantidad de servicios que prestas. Permanentemente se incorpora lo que la gente demanda ya que la cercanía hace que difícilmente se busque al presidente o al gobernador o un funcionario nacional o provincial. Cualquiera sea el problema, la vinculación directa está con el municipio.

Mirabella: Claro. El 80% en gasto en funcionamiento y sueldos es tremendo

Castellano: Claro, y lo peor es que encima algunos lo llaman ineficiencia cuando en realidad nadie mira que lo que vos estás haciendo es tener que sumar gente para prestar nuevos servicios que tal vez la ineficiencia de otros niveles del estado.

Mirabella: La complejidad institucional se ha incrementado cuando la provincia en su discurso, porque leí el plan estratégico de la provincia, declama la descentralización y declama muchas cosas que estamos hablando con la aparición de las regiones y los nodos. Que después de 10 años eso ha sido mayor burocratización del estado provincial.

Castellano: Y mayor concentración además

Mirabella: Mayor concentración, mayor burocratización, mayor estructura. Que no ha sido beneficiado en las políticas que se implementan.

Castellano: No es la excepción a lo que pasa en todos lados, hay otras provincias que son iguales.

Mirabella: Muchas gracias

12.2. Entrevista al Intendente de Venado Tuerto Lic. José Freyre

Mirabella: Las preguntas no son sofisticadas, son todas preguntas sencillas. Pero quería que entiendas en donde está enfocada la tesis. El funcionario me dio la orgánica y me dio la ejecución 2016, tanto egresos como ingresos. Yo tengo las preguntas específicas para eso, pero voy a empezar por lo general y después voy a ir por lo particular. Es decir voy a empezar por lo general.

Primero hago un pequeño comentario que los tres intendentes son de una generación parecida, que empezaron en los municipios siendo personal técnico por más que tenían puestos políticos pero empezaron como Enrique Vallejos en Salud, Luis Castellano en Vivienda, vos en temas sociales; y terminaron siendo intendentes y los tres tienen entre 40 y 50 años. Entonces la primera pregunta es: - Desde que asumiste como funcionario en algún cargo en la municipalidad hasta que asumiste como intendente ¿han cambiado las competencias del municipio en todo ese tiempo? ¿O los temas que se ocupa el Estado local desde que arrancaste hasta ahora, que no me acuerdo cuando fue, son siempre los mismos?

Freyre: No, absolutamente fue cambiando. Yo asumí en el 2007 como intendente. Empecé en el 98 a trabajar como psicólogo en la gestión de Roberto Scott en el área de niñez y en el área social después específicamente. Al poco tiempo ya estaba trabajando en el plan estratégico de acá y después ahí me tocó el área social, que ahí nosotros dimos los primeros pasos para descentralizar. Básicamente lo que vimos en la modificación no solo se fue incrementando cada vez más el tener que dar respuestas temáticas que por constitución se ocupa la provincia que es Salud, Educación y Vivienda. Nuestro municipio tuvo que cada vez más intervenir ante la falta de planes masivos de Viviendas, las respuestas para los asalariados tal vez con los planes Fo.Na.Vi, con los planes federales de Vivienda pero sin respuesta para aquellos que no tenían ingresos en blanco, sin respuesta para determinados sectores, el municipio tuvo que buscar alternativas de qué mecanismos se hacían para generar construcción de Viviendas o mecanismos de autoconstrucción de Viviendas para que no hubiera precariedad de Vivienda o acceso mínimamente a una construcción de Vivienda. Y también obviamente en algún momento

cómo le dabas respuestas a sectores medios que no entraban en planes determinados o no llegaban a un hipotecario pero por lo menos ver si podían acceder a la tierra o tenían mecanismos para la accesibilidad a la tierra.

Lo mismo pasó en Educación donde los municipios cada vez más tuvieron que hacerse cargo de cubrir no solo la Educación formal sino también la no formal, contención de los chicos dentro de las escuelas y obviamente también lo mismo en Salud, el mecanismo fue cambiando. Lo mismo cuando uno toma el área de Desarrollo Productivo.

Mirabella: ¿En el 98 ya estaba el área de Desarrollo Productivo?

Freyre: No, se creó después en el 2000. Como también después tuvo que haber áreas ligadas a la economía social, áreas ligadas a la productividad y a la ruralidad. Era impensado tener equipos trabajando en programas de huertas, programas de mejora productiva, de competitividad comercial. Bueno se arma toda un área de Desarrollo Productivo y el otro tema es que tuvo que empezar a hacerse cargo más el municipio del tema de la empleabilidad y empezar a funcionar con una oficina de empleo. Y por supuesto la estrella de los últimos años que es la Seguridad.

Mirabella: Yo he visto que en la orgánica dice Secretaría de Gobierno, no me menciona la Seguridad. O sea los 3 municipios en todas tienen alguna secretaría que lo nombra, está la Secretaría de Desarrollo en los tres, acá la Subsecretaría de Política Sanitaria, Secretaría de Salud en Reconquista, Subsecretaría de Salud en Rafaela. En el tema de Educación acá hay una Subsecretaría de Cultura y Educación, en Reconquista la Secretaria de Cultura y Educación, en Rafaela la Secretaría de Educación específicamente que está separada de cultura. Y en el tema Seguridad Venado es la única que no lo nombra en la orgánica, dice Secretaría de Gobierno pero después vi que en la ejecución presupuestaria que había una cuestión ligada a la video cámaras.

Freyre: Si nosotros lo que tenemos es o tuvimos en la orgánica y ahora vamos a ver como rearmamos en estos tiempos a ver si el organigrama se modifica, teníamos una Subsecretaría de Prevención Comunitaria dentro del área de gobierno. Dentro de ello

está lo que en Rafaela esta unificado, nosotros tenemos ahí inspección general que es un área de inspección variada y la GUV, la guardia urbana preventiva.

Mirabella: ¿Acá hay guardia urbana?

Freyre: Sí hay guardia urbana

Mirabella: ¿Tenés presente cuántos efectivos hay, cuántos móviles hay?

Freyre: Hay 4 móviles y hoy por hoy debemos estar entre los 15 y 20 efectivos.

Mirabella: ¿Tenés un centro de monitoreo propio?

Freyre: Si, tenemos centro de monitoreo propio y con personal que depende absolutamente del municipio con recursos propios.

Mirabella: ¿Y de qué Secretaría?

Freyre: De la Secretaría de Gobierno

Mirabella: Vos me diste un dato más, me dijiste: “además pagamos el alquiler de la policía comunitaria”, que yo no lo encontré en la imputación a lo mejor eso está en transferencias, alquileres, o anda a saber en qué, “la policía federal, gendarmería funciona en el régimen municipal y ahora pagamos 108 mil pesos por mes nomás del Juzgado Federal”. ¿Y toda la remodelación del edificio lo hizo la municipalidad?

Freyre: No, no. Eso lo hizo el Consejo de la Magistratura.

Mirabella: Me dijiste hay nueve jardines, en Educación q no lo había detectado.

Freyre: Sí, nosotros en Educación tenemos nueve jardines maternas, equipos sociosanitarios, clases de apoyo. Este año van a ser entre tres millones y tres millones y medio al año de becas más dos bibliotecas que sostenemos.

Mirabella: ¿Vos entregas el FAE, las 4 entregas al año?

Freyre: Sí, vamos haciendo entregas mensuales nosotros.

Mirabella: Y te pregunto ahora respecto al tema Salud. Acá hay un hospital que acaban de inaugurar que es de la provincia. ¿Hay centros de Salud?

Freyre: Hay 11 centros de Salud de los cuales todos dependen de la municipalidad

Mirabella: ¿Ninguno del hospital?

Freyre: Ninguno del hospital, son todos municipales

Mirabella: ¿Por eso en el tema de promoción y atención de la Salud aparecen 27 millones?

Freyre: Nosotros tenemos 197 personas trabajando en el área de Salud. Es un presupuesto de 55 millones de pesos al año. Más de 100 mil prestaciones al año.

Mirabella: En el 2016 fueron 27 millones pero a lo mejor vos me estás sumando desarrollo social

Freyre: Te lo chequeo.

Mirabella: Me llamó la atención el monto

Freyre: Once centros de Salud

Mirabella: Del hospital ¿aparte hay otra repartición provincial con el tema Salud?

Freyre: No. Es la única.

Mirabella: ¿Estos once centros de Salud vienen de hace mucho?

Freyre: Venían tres, Roberto agregó y nosotros agregamos, la gran mayoría se hizo en los últimos años, del 2000 a esta parte.

Mirabella: ¿O sea de los once, ocho se hicieron en los últimos 15 años?

Freyre: Siete seguroy ahí tenías dos que eran provinciales y que después dejaron de serlo.

Mirabella: ¿Por qué?

Freyre: Porque no se quisieron hacer cargo y nosotros los tomamos.

Mirabella: ¿Te transfirieron algo?

Freyre: Nada, funcionaban en lugares alquilados y nosotros los continuamos y después hicimos lugares propios.

Mirabella: ¿Los profesionales los pagas vos?

Freyre: Sí.

Mirabella: Ahora te voy a hacer una pregunta al revés: ¿Vos crees que hay algunas acciones que llevás adelante en la municipalidad que no las deberías desarrollar más porque no corresponden al municipio llevarlas adelante?

Freyre: Yo creo que en general todo lo que tiene que ver con la guardia urbana y el monitoreo le corresponde específicamente a las fuerzas de Seguridad. El centro de monitoreo tiene que estar en la propia policía digamos, o en estamentos civiles de la provincia pero coordinados con la policía. Nosotros tenemos un problema concreto, hoy por hoy hicimos una inversión de más de 8 millones de pesos en un sistema de videovigilancia, de 4 millones en la primera etapa y 4 millones en la segunda etapa, más el personal. Al principio teníamos un sistema de monitoreo acá que nosotros todo el tiempo tratamos de que lo tomara el Ministerio de Seguridad de la provincia. En principio estábamos conectados al 911 y a la radio, que no sé bien como se llama; y entonces se escuchaba alguna llamada al 911: “che hubo un robo en tal lugar” rápidamente muchas situaciones pudimos esclarecerlas a partir de ahí o resolverlas. Rápidamente el operador se movía, si no tenía una cámara directa sobre el lugar buscaba a los alrededores entonces le decía a la policía “che el auto rojo que dijeron que estuvo involucrado va por tal lugar va por tal calle”, hasta que hace un tiempo la policía nos cortó eso y ya se lo reclamamos formalmente a todo el mundo.

Mirabella: ¿Te cortó el poder escuchar el 911?

Freyre: Escucharlo, cambió la frecuencia.

Mirabella: ¿Tenes presente cuántas cámaras tenés?

Freyre: Y nosotros debemos superar las 50

Mirabella: ¿Qué otra cosa se te ocurre que el municipio no debería hacer? Ya una me dijiste antes.

Freyre: No perdón, vamos a estar llegando, porque hicimos una licitación hace un par de meses y ya debieran estar colocadas. Vamos a superar las 80. Las primeras 50 son de esos domos.

Mirabella: ¿80 cámaras vas a tener este año?

Freyre: Sí

Mirabella: 50 habrás tenido en el 2016

Freyre: Exactamente

Mirabella: Una de las cosas que me dijiste que entiendo que tampoco las deberías llevar, no le correspondería seguir haciendo al municipio es alquilar local para la policía comunitaria, local para la policía federal, local para gendarmería, local para el juzgado federal. Entiendo que eso tampoco.

Freyre: Absolutamente

Mirabella: ¿Y qué otra cosa se te ocurre que tampoco debería hacer el municipio? Porque después la pregunta te la voy a hacer al revés. Es ¿vos, acompañado con los recursos correspondientes, le propondrías al gobierno provincial que deje de hacer cosas, que te encargas vos, que te de la plata y las haces vos? Eso sería al revés.

Freyre: Sí, claramente digamos en un esquema donde, nosotros defendemos la descentralización y la autonomía de las regiones y de los municipios en todos estos temas. Nosotros creemos que la policía tiene la experiencia y defendemos, y de hecho en algún momento juntamos firmas porque la policía tiene que ser regional con distinto mecanismos, con elección.

Mirabella: ¿Juntaron firmas para que la policía sea regional? ¿Qué significa eso?

Freyre: Sí, para que la ciudad pueda decidir qué comisario va a tener, que por lo menos sean convocadas las fuerzas vivas, los concejales, el intendente, opinar.

Mirabella: ¿Y eso que siga dependiendo del Ministerio o que dependa de la municipalidad?

Freyre: Yo creo que si alguna vez hay reforma de la constitución la policía tiene que ser local o por lo menos regionales.

Mirabella: Me estás dando una respuesta afirmativa que hay políticas públicas que acompañadas de recursos correspondientes deberían ser del municipio.

Freyre: Sí y que en general todo debería ser así para mi entender Roberto, todo sería mucho más barato. Si a vos te dan la plata para operar y manejar el hospital junto con los centros de Salud lógicamente te va a salir más barato que todo el lío, ya de por sí te ahorras seguramente toda esa estructura burocrática que es el nodo. Acá está la región séptima de Salud, el nodo en los dos tenés responsables de Salud, nunca queda claro cuál es tu interlocutor, para qué temas, con qué tema, es todo un lío.

El otro gran tema para mi es el tema de la Vivienda, el tema de la Vivienda tiene que ser administrada localmente. Que existan planes federales, que haya sistemas de construcción de Vivienda pero que en algún momento la administración y el seguimiento de las Viviendas tiene que ser local. “Mire intendente yo le transfiero el cobro de estas Viviendas, o tome le doy 100 millones de pesos, 50 millones de pesos, usted construya Viviendas” y esto es autárquico que siga moviendo la rueda. Hasta hace poco más allá de los funcionarios del nodo y todo, hay dos asistentes sociales en Rosario para verificar desde Rosario para abajo todas las Viviendas, planes habitacionales y cuando vos acá sabes quién es quién, quien salió sorteado en una casa pero tiene tres casas. Bueno a ustedes les debe pasar más o menos parecido.

Y después esta cuestión lo del FAE, lo de Educación, la provincia que no arregla las escuelas. Hoy por hoy hay un grave problema educativo que es que la provincia no tiene

un plan en general en nada, ni en Seguridad, no tiene un plan en Educación, no tiene un plan de infraestructura deportiva, no tiene un plan de infraestructura sanitaria

Mirabella: Vos cuando decís que no hay un plan en Educación ¿a qué te referís?

Freyre: Nosotros, una de las cosas que es nuestra bandera desde hace bastantes años es: ¿Che qué vamos a hacer, cuántas escuelas? Acá no hay bancas, la provincia la única política en Educación, en infraestructura educativa es construir salones donde pueden, uno arriba. Hay un jardín que tiene tres pisos ya.

Mirabella: Te voy a hacer una pregunta complicada: mañana cambia el gobierno provincial, hay un gobernador que te dice: “mira yo te transfiero todas las escuelas primarias y secundarias de Venado, te las doy, te doy la plata y vos te haces cargo.”

Freyre: Yo creo que hay que apuntar a eso tal vez en algún momento, si bien en el tema educativo es diferente porque vos tenés que mantener planes educativos.

Mirabella: No, el Ministerio de Educación va a seguir con otro rol

Freyre: Pero para mí es una locura esto, o no me mandes la plata que te tengo que transferir después del FAE y armá un plan de infraestructura claro, concreto, “che mira yo voy a ir, acá tengo esta información entonces tengo que ampliar, necesito.” Dentro de 20 años tiene que haber acá un colegio secundario más, un jardín de nivel inicial pero la verdad que no se puede manejar así y esto “che yo te mando la plata a vos, vos tenes que hacerte cargo.”

Mirabella: Con respecto a la fuerza policial me lo dijiste ¿si?

Freyre: Si, te dije algo parecido

Mirabella: Con el tema de la Salud pública, me lo dijiste. Te pregunto, o sea yo te llevo a los temas que analicé yo; te pregunto con respecto a los temas productivos, por ejemplo el gobierno provincial ¿te asiste a la secretaría de desarrollo, coordina cosas, da plata, transfiere subsidios, implementan programas juntos?

Freyre: No, nos ha costado trabajar. La última vez que nosotros pudimos generar aporte provincial para el parque industrial fue en la gestión de Jorge Obeid para darte un ejemplo

Mirabella: Si me imagino que la secretaria de Desarrollo Productivo, una de las cosas es que implementa programas como asistencia pyme.

Freyre: Y de capacitación, de formación, de crédito

Mirabella: ¿El gobierno provincial articula alguna política productiva con el municipio?

Freyre: No, con nosotros no. No que recuerde por lo menos. Hemos presentado propuestas de formación, hemos presentado propuestas de economía social, hemos presentado propuestas de asistencia a pequeños emprendedores. Nos cuesta un Perú meternos en las agendas de desarrollo, decir “che mira necesito ampliar, necesito tal, acompañame en esto”, ni que hablar cuando fuimos a buscar empresas locales, nosotros tenemos un gran tema acá que es nuestra cercanía con San Luis y con el Sur de Córdoba. Tuvimos una empresa famosa que es Leal que se fue de Bs As, fábrica de cables para automotrices y los ellos querían instalarse acá, vinieron, vieron un galpón, nosotros le ofrecimos le pusimos todo, le llevamos el transporte público hasta la fábrica que era lo que nos pidieron a nosotros, lo acompañé a la nación por el tema del gas, los del PRO se portaron y le firmaron el tema del gas pero no logré que Contigiani, y eso que tengo buena relación con Contigiani o que Lifschitz los atendieran. 120 lugares de trabajo para empezar. Y el empresario me decía yo voy a Córdoba y se me sienta el gobernador, el vice, todos; y voy a San Luis y ni hablar me dicen “mirá acá está el terreno y te ofrezco 3 años libres de no sé”. Así que no, no hay mucho acompañamiento.

Mirabella: Me dijiste y me hablaste de autonomía, me imagino que sabes lo que es que un municipio pueda dictar carta orgánica, lo tenes en conocimiento y ¿estarías de acuerdo?

Freyre: Absolutamente.

Mirabella: El municipio de Venado Tuerto, porque hay una discusión, un debate de qué tipo de municipio, de qué escala en principio podrían lograr o deberían tener la autonomía plena. Esto significa tener su propia carta orgánica, es decir su propia ley. ¿Vos crees que Venado Tuerto estaría en condiciones de tener su propia carta orgánica?

Freyre: Sí, por supuesto.

Mirabella: Porque después hay dos cosas que necesito que me las aclares que son muy de acá. Con respecto a tu equipo, digo en general no solo el equipo político, todos los cuadros mandos medios, de carrera, los técnicos, los funcionarios, todos: ¿cuáles crees que tenes las mayores restricciones y las mayores capacidades para llevar adelante toda esta nueva realidad?

Freyre: ¿Toda esta nueva realidad, en qué sentido?

Mirabella: Toda la que estamos hablando. Vos me dijiste “yo entré hace 20 años y esto fue cada vez más, cada vez más, cada vez más”, bueno ¿cuáles son las restricciones que tenemos desde el punto de vista de nuestras capacidades humanas, para abordar todo esto? ¿o tenes restricciones, digamos, no encontrás gente?

Freyre: Cuesta encontrar gente por distintos motivos, en estas cuestiones y hablando volviendo un poco al principio de la charla con el cambio de que no solo te aparezcan temáticas que antes los municipios no tenían que ocuparse. Si vos como intendente te abocas, como gestión municipal solamente te abocas al alumbrado, barrido y limpieza, al ABL digamos, obviamente tu gestión va a ser tildada de chata. Ahora sí vas tomando cada vez más estas responsabilidades obviamente el riesgo que corres es que haces de todo y no haces nada. Uno de los grandes desafíos para los equipos de trabajo es, porque además también así como también cambia la dinámica de que al intendente se le pide que resuelva la Seguridad, que resuelva la Educación, que resuelva la Salud, que resuelva que haya trabajo y hasta obviamente se lo hace responsable de la política económica o productiva, también existe la demanda por la demanda misma, en estos tiempos de inmediatez hay una cuestión de demandas y entonces la gente te demanda porque el perro del vecino ladra, te demanda porque a uno se le fue el marido, y el otro

que se yo, esta cuestión de la conflictividad, los municipios están en la primer línea de trinchera y le toca esa situación. Entonces obviamente el gran desafío de los equipos es el eterno dilema entre la planificación, el cómo adaptas para que estas demandas no te sobrepasen y no se disparen los recursos. Vos quieres hacer con la misma plata y con la misma gente todo esto, y es ahí donde se te empieza a complejizar. Nosotros seguimos manteniendo en el mismo staff de personal, el municipio tenía 1224 empleados y si bien tenemos temporarios, pero nuestra ciudad creció abruptamente en superficie a cubrir de servicios, de limpieza, de infraestructura. Y nosotros lo hacemos con la misma gente, casi proporcionalmente con el mismo presupuesto. No hay recursos extras que se hayan generado. Nosotros no cobramos una tasa por Seguridad, que algunos municipios por ejemplo la han implementado.

Mirabella: En el caso de Venado me llamó la atención que en la ordenanza tributaria, Venado es la única que plantea que en la definición de la tasa, porque viste que todos en su ordenanza tributaria dicen que la tasa general de inmuebles es una contraprestación pecuniaria, etcétera, Venado es la única que dice servicios municipales necesarios para el funcionamiento de la ciudad. Con lo cual es una generalidad que puedes abarcar muchas cosas, cosa que los otros no lo dicen, los otros especifican qué

Freyre: Absolutamente, nunca había prestado atención. Buena observación

Mirabella: ¿Qué otra cosa te parece de agregar o que plantearías en este esquema de la relación entre el gobierno municipal y el gobierno provincial, digamos en cuanto a la descentralización? Digo, en el 2008 aparecieron los nodos como un nuevo ente jurisdiccional que era un híbrido ¿sirvió para algo en estos 10 años?

Freyre: No, no hay capacidad de decisión, no hay resolución, básicamente vos todavía tenes un loteo urbano, tenes una empresa y necesitas un certificado de aptitud ambiental y tenes que ir a Rosario, y tenes que contratar a un profesional cercano o que conozca esa dinámica para que te gestione ese certificado, no te lo gestiona ni el nodo, no te lo resuelve el nodo y bueno es algo que tendría que estar descentralizado, en los municipios. Nosotros somos responsables del alumbrado, somos responsables de si un árbol se cae arriba de un auto pero quien define si un árbol hay que sacarlo o no hay que sacarlo es

la provincia y no hay operadores en el nodo de los 30, 40, 50 cargos políticos que tienen acá, no hay ninguno que esté a cargo, no hay un ingeniero o un asesor forestal que diga “che mire yo le resuelvo intendente el trámite para que usted no tenga que hacer trámites a Santa Fe o a Rosario respecto al arbolado”. Venado tiene en particular otro agregado que nosotros defendemos que termina siendo una situación injusta que es que Venado es una ciudad que hace muchos años tomó la decisión de resolver mediante servicios cooperativos dos servicios básicos: los de saneamiento (obras y cloacas) y el tema eléctrico, con dos cooperativas. Pero bueno los venadenses cuando tributan su inmobiliario urbano rural, la patente o ingresos brutos están tributando a la EPE y ASSA para poder hacer cloacas en Rosario, en Rufino, en Reconquista o en Rafaela, y lo mismo para hacer el tendido eléctrico en Cañada de Gómez. Ahora nosotros no tenemos ningún tipo de acompañamiento a los planes de infraestructura de desarrollo de los planes de cloacas o de los planes de alumbrado. No viene la provincia y dice “mire usted en compensación como usted tiene una cooperativa la provincia le va a financiar o le va prestar”; lo que nosotros le venimos reclamando a la provincia desde Binner a esta parte: “prestanos la plata para que la cooperativa haga un troncal de cloacas, préstasela”. La cooperativa hace cloacas y brinda agua potable

Mirabella: ¿Y brinda el servicio?

Freyre: Sí, hace las obras y brinda el servicio. Y la eléctrica lo mismo, hace las obras de alumbrado, de tendido, de estaciones y además brinda el servicio.

Mirabella: ¿Cuánto es la cobertura de agua y cloaca en la ciudad?

Freyre: De cloacas llegamos casi al 80%, que obvio esto creció del 40 al 80 por ciento gracias a las obras nacionales ENOHSa y básicamente digamos ahí lo que falta la nación no nos dio el crédito del promes y estamos tratando de que la provincia lo resuelva desde hace varios años.

Mirabella: ¿Y de agua? ¿El 100%?

Freyre: No, el agua lo contrario, acordate que el agua fue un dilema y una pelea eterna entre Scott y Dematia y recién logró Scott armar la planta en el 2001 con la cooperativa de obras sanitarias

Mirabella: ¿Qué planta de ósmosis?

Freyre: Sí, tiene una planta de ósmosis. Así que nosotros con la cobertura no llegamos al 50% de la ciudad.

Mirabella: ¿Esto está incluido en lo del acueducto sur?

Freyre: Sí, está incluido para el acueducto.

Mirabella: ¿Y tenes idea de cómo está?

Freyre: Dormidísimo.

Mirabella: O sea que el agua es un tema

Freyre: Sí, es un tema, el agua es un tema

Mirabella: ¿Y gas?

Freyre: Era por lo del gasoducto y ahora se destrabó, se destrabó digo porque ahora Littoral Gas dijo bueno ahora sí hay presión en el gasoducto.

Mirabella: El Estado pone plata en ASSA y ¿a vos no?

Freyre: No, solo para observar también esa relación de recursos entre provincia y municipio. Nosotros tenemos caminos en el medio de la ciudad que son provinciales, la avenida Santa Fe es un camino provincial, Jorge Obeid la empezó a ensanchar y después nunca más se tocó. Ahí nosotros estamos peleando para que la repavimenten, para que la ensanchen. Es la avenida de ingreso a la ciudad, es un camino provincial, bueno entonces decimos o se la cedes al municipio y nos encargamos nosotros o arreglala o avanza, hace lo que hizo Obeid, ensanchala, hacele esa doble vía con el boulevard al medio.

Mirabella: ¿La avenida Santa Fe es el ingreso a la ciudad, la empezó Obeid y no la terminaron nunca, durante 10 años?

Freyre: Tiene 500/600 metros de ensanche con un boulevard al medio re lindo

Mirabella: ¿Cuánto hizo Obeid?

Freyre: Obeid esos 600 metros

Mirabella: ¿Algo más para agregar?

Freyre: No nada más Roberto.

12.3. Entrevista al Intendente de Reconquista Dr. Enrique Vallejos.

Mirabella: Tiene que ver con precisamente el trabajo, te enfoque en el trabajo para que me entiendas. Entonces la primera cuestión es: yo en el municipio de reconquista vi que en el año 2016 tu primer año de gobierno, tiene una secretaría de Salud, una secretaría de Desarrollo Productivo, turismo y medio ambiente, la secretaría de cultura y Educación y la secretaría de gobierno, participación ciudadana. Entonces en principio hay algunas cosas que están directamente vinculadas porque la secretaría dice eso que trabajaba con la Salud y con el Desarrollo Productivo, los otros temas están diluidos en dos áreas, una la secretaría de gobierno, Seguridad y participación ciudadana y la secretaría de cultura y Educación. Entonces específicamente no lo puedo ver en la ejecución presupuestaria es qué cosas específicamente tenes por ejemplo en los temas de Salud: ¿tenes efectores de Salud que dependen del municipio?

Vallejos: Nosotros creamos la secretaría de Salud en el 2016 porque teníamos la expectativa que salga la modificación de la ley donde tres propuestas que hacían referencia a transferir el primer nivel de atención a los municipios, que eso condice con la estrategia de atención primaria

Mirabella: Pero por ejemplo los periféricos

Vallejos: No dependen del municipio, dependen de la Salud provincial

Mirabella: ¿Y cuántos hay?

Vallejos: Tenes 16 centros más dos centros integradores comunitarios.

Mirabella: ¿Y esos centros integradores son provinciales o municipales?

Vallejos: Municipales pero con la parte de Salud a cargo del programa “Médico comunitario” antiguamente y ahora a cargo de las provincias con programas provinciales y nacionales.

Mirabella: Pero te pongo un ejemplo en Venado Tuerto los 11 centros de atención son del municipio, en Rafaela hay 10 y solo 2 son del municipio. En Reconquista los 16 son de la provincia. Entonces la pregunta es: ¿qué cosas haces ligadas a la Salud pública desde el municipio?

Vallejos: lo que haces es prevención y promoción de la Salud aparte de pagar 18 sueldos a enfermeros, médicos, gente de farmacia, administrativos.

Mirabella: ¿Y qué hace esa gente?

Vallejos: Están distribuidos en distintos centros

Mirabella: ¿O sea atienden en los centros provinciales?

Vallejos: Claro porque la provincia no tiene ese recurso humano entonces el municipio paga esos profesionales para que atiendan ahí, donde tiene deficiencia y donde tuvo deficiencia el sistema de Salud. Aparte de esto lo que se hace desde el municipio como no tenemos competencia porque no tuvimos cabida en la Salud provincial lo que hace es prevención y promoción de la Salud. ¿Cómo hacemos prevención y promoción? Con el programa “municipios Saludables”.

Mirabella: ¿Ese programa qué es?

Vallejos: Es un programa de la OPS (Organización Panamericana de la Salud) que lleva muchos años, en el año 2005 – 2006 donde Reconquista está bueno como un municipio más.

Mirabella: ¿y le transfieren dinero a Reconquista?

Vallejos: No, se transfiere dinero contraproyecto. Si uno presenta un proyecto, se aprueba y se financia el proyecto. En ese sentido tenes allí varios programas: Salud ambiental, Salud del adulto mayor, Salud o envejecimiento activo, Salud del adolescente, crecimiento y desarrollo, Salud sexual y progresión responsable, adicciones.

Mirabella: ¿Estos programas están en funcionamiento?

Vallejos: Exactamente.

Mirabella: ¿Y quién los financia?

Vallejos: El municipio.

Mirabella: Por eso, no la OPS

Vallejos: No, no. Esto el municipio, son programas que el municipio trabaja en prevención y promoción de la Salud.

Mirabella: ¿Y por qué la nombras a la OPS?

Vallejos: El programa municipios Saludables da un marco legal y un marco allí normativo en cómo trabajar cada uno de estos temas en la localidad desde la prevención y promoción de la Salud.

Mirabella: O sea vos llevas adelante todos esos programas que te da el marco la OPS pero lo financias desde la municipalidad.

Vallejos: Desde la municipalidad. Salud animal y zoonosis por ejemplo, Salud bucal, Salud del adulto mayor.

Mirabella: ¿Toda esa atención la haces desde los centros de Salud?

Vallejos: Desde el municipio.

Mirabella: ¿Desde dónde físicamente?

Vallejos: Desde los playones deportivos, desde las asociaciones vecinales, desde las escuelas, coordinamos con los centros de Salud en algunas temáticas. ¿Qué pasó? No pudimos avanzar con la provincia en poder hacer un proceso desde los centros de Salud hacia los municipios, claro lo que decíamos era que la provincia nos ceda los centros de Salud al municipio. El municipio creando un fondo de recupero de obras sociales principalmente, sin cobrarle ni un peso a los pacientes sino que a la obra social de forma

directa con autogestión y de allí generando los recursos para hacer funcionar los centros de Salud.

Mirabella: ¿No el hospital, solo los centros de Salud?

Vallejos: Solo los centros de Salud porque el municipio, el ámbito de trabajo de la estrategia de atención primaria son los municipios.

Mirabella: En los temas de Educación por ejemplo

Vallejos: En Educación estamos trabajando con programa de asistencia educativa donde tenemos 27 centros donde hacemos ayudas escolares a los chicos del primario y del secundario.

Mirabella: ¿Ahí trabajan docentes?

Vallejos: Son chicos del último año del profesorado

Mirabella: ¿Pero quién le hace la asistencia escolar?

Vallejos: El profesorado N° 4

Mirabella: Alumnos del profesorado

Vallejos: Alumnos del profesorado supervisados por los docentes, o sea dentro de su pasantía, esta actividad es una de ellas

Mirabella: ¿Tenes presente cuantos chicos hay y cuantos centros hay?

Vallejos: Hoy tenemos 27 centros y lo importante acá es que no es solamente asistencia educativa sino que tenes actividades culturales, actividades deportivas, y todo lo que es asistencia educativa.

Mirabella: ¿Haces alguna otra, más allá de la entrega del fondo de asistencia educativa que lo debes hacer?

Vallejos: Sí, estamos haciendo ocho obras en las escuelas a través del Ministerio de gobierno y reforma del estado donde gestionamos para obras de infraestructura del fondo del financiamiento educativo que baja por medio del ministerio de gobierno contraproyectos.

Mirabella: Obras en las escuelas, ¿pero eso viene por financiamiento externo?

Vallejos: Sí, pero es gestionado contraproyectos

Mirabella: Está bien, vos presentas el proyecto pero la plata viene del gobierno nacional y haces obras de infraestructura en ocho escuelas. Esa plata viene de la nación.

Vallejos: Exactamente, del fondo de financiamiento educativo nacional. A la provincia gestionamos por medio del ministerio de gobierno. Este año estamos terminando obras en ocho escuelas por 4 millones de pesos aproximadamente.

Mirabella: ¿Eso va por fuera del FAE?

Vallejos: Por fuera del FAE. Del FAE nosotros entregamos los fondos a las escuelas.

Mirabella: ¿Y tenes alguna otra cuestión desde la subsecretaría de cultura y Educación?

Vallejos: Si, nosotros en la parte de Educación tenemos los centros de cuidados infantiles que son chicos de 3 y 4 años del preescolar. Son jardines maternas de 3 y 4 años y ahí tenemos más de mil chicos, en 15 centros.

Mirabella: ¿15 jardines?

Vallejos: Sí que son municipales

Mirabella: ¿Por qué los llamas centros?

Vallejos: Centros de cuidados infantiles se llamaron originalmente

Mirabella: ¿Y si el nene tiene 1 o 2 años, no?

Vallejos: Ahora abrimos 2 jardines maternas que funcionan como centro de acción familiar chicos de 45 días a 4 años.

Mirabella: ¿En el 2016 tenías alguno o lo estabas construyendo?

Vallejos: Lo estábamos construyendo

Mirabella: Te pregunto dónde está imputado y te desvíó no? Porque eso estaba imputado en Educación o en obra pública.

Vallejos: No, en Educación. Esos están financiados por el Ministerio de Educación de la Nación, la construcción de la obra y el equipamiento.

Mirabella: No es plata del municipio eso son transferencias nacionales para construcción de jardines.

Vallejos: Los dos jardines nuevos, el resto son centros de cuidados infantiles del municipio

Mirabella: ¿De 3 y 4 años?

Vallejos: De 3 y 4 años

Mirabella: Y 15 centros me dijiste que hay. ¿Qué son físicamente?

Vallejos: Son jardines que están anexos a las vecinales generalmente, funcionan en las vecinales o salones anexos y tienen un docente y dos mamás cuidadoras depende de la cantidad de chicos. Tienen docentes y mamás cuidadoras que son capacitadas para atender a los niños.

Mirabella: ¿Haces por ejemplo, jornadas de capacitación docente o apoyo a olimpiadas y ese tipo de cosas? Para saber si haces gasto ahí, digamos.

Vallejos: Nosotros hacemos las olimpiadas estudiantiles más grande de la provincia, participan 25 mil personas aproximadamente en el cierre. Durante todo el mes de

septiembre se hacen competencias, hay 30 actividades diferentes y es un movimiento en toda la ciudad porque participan las familias.

Mirabella: ¿Y en el tema Seguridad?

Vallejos: Seguridad estamos con la parte de Seguridad urbana estamos con las cámaras de video vigilancia.

Mirabella: ¿En el 2016 ya lo tenías?

Vallejos: Empezamos a instalar en el 2016 las videocámaras y en el 2017 completamos las cámaras con el sistema de monitoreo.

Mirabella: ¿Cuántas cámaras tenes?

Vallejos: Tenemos 25 cámaras con domos y cámaras fijas; y el centro de monitoreo está las 24 horas

Mirabella: ¿Cuánta gente trabaja en el centro de monitoreo?

Vallejos: Unas 12 personas.

Mirabella: Pero en el 2016 eso no estaba

Vallejos: Empezábamos a construir

Mirabella: ¿Y tenes guardia urbana?

Vallejos: No. Tenemos gente que trabaja en Seguridad cada vez que surge algo

Mirabella: ¿Y que tenes en el tema de Seguridad?

Vallejos: Trabajamos con la policía, la policía comunitaria, gendarmería, policía federal. Una mesa de trabajo

Mirabella: ¿Pero vos propio, guardia urbana no?

Vallejos: No

Mirabella: ¿Y alguna otra cosa que recuerdes del tema de Seguridad?

Vallejos: No, el trabajo coordinado que se hace con las fuerzas.

Mirabella: Claro, por ejemplo en Reconquista había visto yo \$3.718.000 y hablaba en la orgánica nombra solo a las secretarías pero después en el presupuesto vi que hay tres subsecretarías. No lo entendí a eso

Vallejos: ¿Dónde? ¿En qué secretaría? La secretaría tenes en producción la subsecretaría de economía social.

Mirabella: La orgánica decía esto para el 2016 pero después cuando veo la ejecución presupuestaria veo en el gasto en personal político tres subsecretarios y que acá no está.

Vallejos: Claro, nosotros ahora modificamos el organigrama porque esas subsecretarías nunca te aparecían

Mirabella: ¿Y ahora están o no?

Vallejos: Sí, pero fusionamos la secretaría de Salud, desarrollo social y economía social

Mirabella: Pero eso ahora, ¿en el 2016 estaba así?

Vallejos: Si, estaba así

Mirabella: ¿Y en el 2016 tenías subsecretarías?

Vallejos: Hasta ahora que todavía no están aprobadas en la nueva ordenanza.

Mirabella: ¿Tres subsecretarías que no tienen que ver con estos temas?

Vallejos: La subsecretaría de economía social, la subsecretaría de hacienda y la subsecretaría de gobierno.

Mirabella: ¿Pero no de Seguridad y esas cosas?

Vallejos: No

Mirabella: Yo tengo \$3.718.000 en Reconquista en Seguridad

Vallejos: Por las cámaras que compramos

Mirabella: Dice en el presupuesto analizado existe la dependencia en la secretaría de gobierno el departamento agencia de Seguridad ciudadana con un presupuesto de \$3.718.000. Este es el centro de monitoreo

Vallejos: De operaciones.

Mirabella: en el tema de Desarrollo Productivo todo eso lo tengo claro digamos las cosas que hacen porque conozco.

Vallejos: Ahora igual modificamos, ahora unificamos la secretaría de hacienda se llama Desarrollo Económico y productivo. La secretaría de producción está fusionada con la secretaría de hacienda.

Mirabella: Si pero para este año y yo estoy analizando el 2016. Ahora te voy a hacer una serie de preguntas. Vos asumiste en la municipalidad primero como médico, no estabas en un cargo político, ¿o si?

Vallejos: Yo estaba en 2003 como secretario de desarrollo social

Mirabella: La primera vez fue en el 2003 que asumiste como secretario de desarrollo social. Yo pensé que habías asumido como médico en algún dispensario.

Vallejos: No, yo trabajaba en un dispensario en el año 1998 pero como empleado de la provincia.

Mirabella: Como médico pero empleado de la provincia. En el 2003 empezaste en la municipalidad. Del 2003 a cuando asumiste como intendente, en esos 12 años ¿cambiaron las competencias del municipio? ¿Los temas de los que se ocupaba el Estado local fueron siempre los mismos?

Vallejos: No, hoy tenes competencia en el tema Seguridad que el municipio no tenía nada que ver, en Salud no hacia absolutamente nada el municipio. En economía social no hacía nada el municipio.

Mirabella: Ahora te voy a hacer una pregunta y después te la voy a hacer al revés. La primera te la hago de esta manera: ¿Crees que alguna de estas acciones que estamos hablando no las debería llevar más a cabo el municipio porque no le corresponde?

Vallejos: Es difícil porque la demanda va al municipio. Si el municipio tuviera el control como el caso de Salud que es lo que conozco más en profundidad nosotros podríamos dar respuesta en forma inmediata a los problemas que se plantean. Por ejemplo hace dos meses que no hay médico en un centro de Salud, la provincia no tiene para cubrir ese cargo médico por lo cual van dos meses sin que tengamos atención médica en esos barrios. Si dependiese del municipio, el municipio podría contratar o hacer un escalafón para cubrir esos lugares y que no te falte ningún día médico como es el sistema de los docentes. Entonces hay competencias que si bien no las tiene el municipio pero que si las tuviese solucionaríamos muchísimos más problemas.

Mirabella: Ahora te voy a hacer la pregunta al revés. Si tendría la posibilidad de que haya un gobernador que te dice “yo te doy todos los recursos que vos quieras” ¿qué acciones le propondrías al gobierno provincial que te deje hacerlas hoy que vos te ocuparías?

Vallejos: Hoy por hoy la Salud.

Mirabella: Vos le dirías al gobernador, todo lo que depende de la Salud pública en Reconquista que es del gobierno provincial.

Vallejos: Desde el primer nivel de atención, no del hospital. Del primer nivel de atención

Mirabella: ¿Cuál es la diferencia entre los de primera atención y el hospital?

Vallejos: Porque el 90% de los problemas de Salud lo podemos solucionar en los dispensarios, en los centros de Salud. Entre un 5 y 10 % lo solucionas en los hospitales de segundo y tercer nivel de complejidad.

Mirabella: ¿El de reconquista qué es?

Vallejos: El de Reconquista es hospital de autogestión de segundo nivel

Mirabella: ¿Por qué no te harías cargo del hospital?

Vallejos: Porque son problemas mucho más complejos y se necesitan muchísimos más recursos

Mirabella: Y yo suponte que soy gobernador y te digo yo te lo doy.

Vallejos: Si, está bien uno se puede hacer cargo desde el municipio de la coordinación del hospital

Mirabella: ¿Pero?

Vallejos: Los fondos que se necesitan para hacer funcionar un hospital son 100 veces superiores a los que se necesitan para hacer funcionar todos los dispensarios juntos de la ciudad

Mirabella: Te voy a profundizar la pregunta, vamos a hacer de cuenta que yo soy gobernador y te digo “intendente dígame cuánto necesita y yo te doy toda la plata” ¿Vos crees que es más eficiente la gestión del hospital que la tengas vos como municipio o que la tenga yo como gobierno provincial?

Vallejos: Hoy por hoy creemos que lo podemos tener como municipio, cuál es el problema que al ser un hospital regional son 26 localidades del departamento.

Mirabella: No atiende solo Reconquista, claro.

Vallejos: Te derivan pacientes de allí, entonces.

Mirabella: Te estás haciendo cargo de un tema regional como municipio.

Vallejos: Claro

Mirabella: Vamos a suponer que te digo “Enrique las escuelas primarias y secundarias de Reconquista (que no sé cuántas son), yo te doy toda la plata que se necesita, ¿vos te haces cargo?”

Vallejos: Allí es un tema también complejo muy similar a lo que pasa en Salud

Mirabella: ¿Por? Los chicos son de Reconquista, no son de 26 localidades.

Vallejos: No, no. Eso era en el caso del hospital. En el caso de los centros de Salud nos podemos hacer cargo nosotros.

Mirabella: O sea la complejidad está en la gestión.

Vallejos: Exactamente

Mirabella: ¿La escuela?

Vallejos: De las escuelas también se podría coordinar desde el municipio. La escuela a nivel primario, no así el secundario.

Mirabella: Vos empezaste y una definición me dijiste: “todos los problemas recaen en la municipalidad”, entonces yo te digo tenes razón, cuánto cuesta esto, toma la plata. ¿Vos lo podes gestionar a la escuela?

Vallejos: Sí, se lo puede gestionar.

Mirabella: O me decís, no, no me corresponde.

Vallejos: Si tenes los recursos lo podes gestionar

Mirabella: ¿Es más eficiente?

Vallejos: Para mí sería más eficiente.

Mirabella: ¿Por qué?

Vallejos: Porque solucionas rápidamente los problemas, no tenes que estar dependiendo de los organismos provinciales que te den las respuestas que necesitas, que a veces lleva procesos burocráticos, el control es más específico. No es lo mismo que te manden un certificado médico a evaluar a Santa Fe que lo podamos evaluar directamente en Reconquista y nos conocemos todos y sabemos qué docente saca un certificado porque necesita y quién no. Lo mismo pasa con los funcionarios en los centros de Salud. Al tener un control social más estrecho se optimiza mucho el recurso.

Mirabella: Y ahora te voy a hacer la pregunta más compleja: ¿y qué opinas de la fuerza policial? ¿También debería depender del municipio? ¿El municipio tendría su propia policía armada? ¿El comisario debería ser nombrado por el intendente o por elección popular? ¿Qué hacemos con la policía?

Vallejos: Primero habría que unificar todas las fuerzas porque son muchos recursos con el mismo objetivo, desperdigada entre todos, provinciales y nacionales.

Mirabella: Las fuerzas provinciales.

Vallejos: Provinciales y nacionales

Mirabella: Pero yo no puedo unificar gendarmería con la policía provincial

Vallejos: No pero las provinciales también son muchas fuerzas diferentes.

Mirabella: Entonces te digo: tomá la plata y unificala, gestionala. ¿Qué opinas?

Vallejos: En ese sentido lo veo más riesgoso para los organismos locales porque ahí si ya son problemas más complejos y muchas veces tienen que ver con problemáticas sociales complejas y que van a ser de difícil solución a nivel local si vos no lo trabajas con las fuerzas nacionales y con las fiscalías y todo el poder judicial correspondiente.

Mirabella: ¿Tenes pensado crear la guardia urbana de Reconquista como tiene Venado y Rafaela, o no?

Vallejos: Estamos trabajando juntos con la policía. Nosotros ahora le dimos un lugar físico al lado del centro integrador comunitario para que la policía funcione dentro del espacio municipal y de allí estamos coordinando las acciones, en forma espontánea y con el centro de monitoreo por un lado y creando el consejo local de Seguridad.

Mirabella: Eso que me estás respondiendo es que no estás pensando en crear la guardia urbana.

Vallejos: No lo tengo decidido.

Mirabella: ¿Y vos crees que deberías tener intervención en el nombramiento del jefe de la policía o la comunidad de Reconquista?

Vallejos: Y deberíamos poder y deberíamos hacer un trabajo coordinado. Yo creo que ahí hay muchos aspectos, por ejemplo Reconquista tuvo 14 muertos el año pasado por accidente de tránsito, el año 2016 trabajamos junto con la policía en la prevención de accidentes y solamente tuvimos 7 muertos. Porque los operativos en el 2016 los hacíamos junto con la policía.

Mirabella: ¿Cuándo creció?

Vallejos: En el 2017 cuando no tuvimos más apoyo de la policía

Mirabella: ¿Vos le adjudicas que creció el doble porque no se tuvo política coordinada?

Vallejos: Exactamente. Principalmente el uso del casco uno de los principales problemas. Cuando trabajábamos con la policía en operativo cerrojo donde no dejábamos entrar a nadie al centro si no tenían casco, sin fines recaudatorios, no se secuestraban motos, llegamos a un 78% de uso de casco, de un 40% a un 78% en tres meses. La policía nos retira el apoyo y otra vez bajamos al 42%. A los inspectores no los respeta la gente y la gente no usa casco. Le secuestras la moto y van y sacan otra.

Mirabella: Las últimas dos, en los temas de Desarrollo Productivo, ¿ahí el gobierno provincial asiste, articula la política productiva a nivel local?

Vallejos: Muy poco

Mirabella: Porque es uno de los temas más novedosos que el municipio asumió.

Vallejos: Muy poco. La actividad es muy escasa con la provincia muy pocos programas, no tenes muchas acciones concretas, llámese asistencia a los productores, a los emprendedores, a las empresas, a los comercios. No hay un trabajo de vínculo con el municipio de reconquista específicamente.

Mirabella: La última: no sé si tenes claro lo que significa la autonomía plena del municipio, que eso significaría que pueda dictar su propia carta orgánica ¿vos crees que Reconquista está en condiciones como municipio para tener autonomía plena y dictar su propia carta orgánica?

Vallejos: En un 90% creo que sí. Hay cuestiones que tienen que ver con lo legal, con las cuestiones judiciales, y algunos aspectos que tienen que ver con la Salud que es regional y también con la Educación. En ese sentido creo que no.

Mirabella: ¿Algo más que quieras agregar de todo lo que hablamos?

Vallejos: No, todo lo que es nosotros dividimos la gestión en tres ejes: en el fortalecimiento social, en el equipamiento e inversión pública y en innovación del Estado.

Mirabella: ¿Esos tres ejes desde el comienzo?

Vallejos: Exactamente. En el fortalecimiento social ahí tenemos todas las actividades de acción social, cultura, deporte, Salud, turismo y Educación. En lo que tiene que ver la inversión pública ahí tenemos lo que tiene que ver con el equipamiento principalmente hacia adentro del municipio y el equipamiento en infraestructura hacia afuera del municipio. Y lo que tiene que ver con innovación tecnológica tiene que ver con esta mirada desde la perspectiva de los municipios inteligentes, en la despapelización, modernización en el sentido de optimizar los recursos para mejorar los servicios y allí nosotros ya llevamos implementados 22 herramientas tecnológicas que implementamos nosotros y eso nos permitió hacer el primer congreso de “Smart City” organizado por

un municipio, enteramente con participación de empresas que prestan servicio, que usan tecnologías y que son proveedores de tecnologías. Y bueno ahora ya estamos trabajando en el nuevo congreso donde ya tendríamos confirmación de gente de Barcelona que trabajan en las jornadas anuales de “Smart City”, de Bélgica de la Universidad Smart City, y bueno con la participación de otros organismos como la Red Argentina Frente al Cambio Climático que allí donde también tenemos un eje de trabajo en la innovación tecnológica. Creo que es importante, es lo que se viene, yo hoy en mi teléfono tengo donde está cada vehículo, cuántos kilómetros recorrió en el día, cuántos litros de combustible consumió en el día; tengo reclamos de cada vecino, en cada lugar.

Mirabella: Monitoreas todo

Vallejos: Exactamente. Sé que programa se cumplió, sé en qué cuadra está estacionado cada auto por el sistema que tenemos de parquímetro nos permite a nosotros saber qué auto está estacionado en cada una de las cuadras del radio de cobertura.

Mirabella: Una de las cosas que me llamó la atención es el alto nivel de plata de la secretaría de producción, turismo y medio ambiente.

Vallejos: Lo que pasa es que ahí tuvimos que construir el edificio, construimos la sede dentro del distrito industria y talleres, construimos el edificio de la secretaría de producción.

Mirabella: ¿En el 2016? Mira que lo tengo en personal alto y en bienes y servicios no personales, la inversión no está hecha ahí.

Vallejos: También tiene mucho personal.

Mirabella: Y después lo otro que me llamó la atención yo comparo los ingresos

Vallejos: Porque ahí tenes la gerencia de empleo, la oficina de atención al consumidor. Igual ahora se desarticuló mucho la secretaría de producción quedó más específico para trabajar el sector productivo.

Mirabella: También me llamó la atención en la recaudación de tasas Reconquista lidera, debes tener un costo y valor de la tasa alto, porque recaudas más. No lo puedo explicar de otra manera porque vos tenes menos partidas que Rafaela.

Vallejos: No, nosotros tenemos más porque nosotros emitimos al 100% de la población ahora.

Mirabella: La partida general de inmuebles es sobre los inmuebles, no sobre la población.

Vallejos: Está bien. Antes nosotros no distribuíamos la tasa a 6 barrios de la ciudad.

Mirabella: ¿Cuántas partidas catastrales tenes que dividís la tasa? Es una tasa por inmueble, ¿cuántos inmuebles tenes?

Vallejos: Tenemos 23 mil parcelas.

Mirabella: Si tenes 23 mil fichas catastrales y Rafaela tiene como 35 mil, y recaudas más vos que Rafaela.

Vallejos: Puede ser

Mirabella: No así el Derecho de Registro e Inspección (DREI) que estás sumamente mal. Fíjate que Rafaela recauda casi el triple de DREI que tasa. O sea que acá tenes un nivel de inspección para mejorar mucho.

Vallejos: Y si tenemos 3 mil negocios no habilitados que no tributan.

Mirabella: Muchas gracias.

13. Bibliografía.

Abalos, María Gabriela (2003), “El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 8, pp. 3-45, Distrito Federal, México. Universidad Nacional Autónoma de México.

Aghón, Gabriel (1993), *Descentralización fiscal: marco conceptual*, Serie Política Fiscal 44, Santiago de Chile, CEPAL.

Alberdi, Juan Bautista (1853), *Elementos del Derecho Publico Provincial*, en https://books.google.com.ar/books?id=d6FhAAAAcAAJ&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

Alburquerque, Francisco (2004), *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*, Revista de la Cepal N° 82, pp. 157-171.

Alburquerque, Francisco, (2004), *El enfoque del desarrollo económico local*, Serie Desarrollo económico local y empleabilidad, Buenos Aires, Programa AREA, OIT Argentina.

Alburquerque F., Costamagna P., Ferraro C. (2008), *Desarrollo Económico Local, descentralización y democracia. Ideas para un cambio*, San Martín, Editorial UNSAM.

Ameriso C., Goytia M., Maceratesi G. (2005), *Gobierno Local: Alcance de sus competencias*, Proyecto de Investigación Rol y Financiamiento de los Municipios de la Provincia de Santa Fe, Rosario, Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, Universidad Nacional de Rosario.

Amorós, Moises (1999), *La Descentralización en Barcelona y Birmingham. Análisis comparado de los procesos de descentralización política y administrativa en el ayuntamiento de Barcelona y en el Birmingham City Council*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals.

Bidart Campos, Germán (1989), *Semántica y onticidad: normas y realidad en torno de los municipios provinciales*, Buenos Aires, Ediar.

Bidart Campos, Germán (1995), *Tratado de Derecho Constitucional Argentino*, T. VI, Buenos Aires, Ediar.

Bidart Campos, Germán (1997), *Manual de la Constitución Reformada*, Tomo 1, 2 y 3, Buenos Aires, Ediar.

Bielsa, Rafael (1940), *Principios de régimen municipal*, Buenos Aires, Depalma.

Bielsa, Rafael (1948), *Principios de derecho administrativo*, Buenos Aires, Ateneo.

“Nuevas competencias de los municipios en la provincia de Santa Fe.”
Maestría en Desarrollo Territorial. UTN – Rafaela – 2018 – Tesis.

Boisier, Sergio (1993), *La Descentralización: un tema difuso y confuso*, Revista Estado, territorio y sociedad, pp.63-93.

Boisier, Sergio (2004), *Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente*, Revista Eure (Vol. XXX, N° 90), pp. 27-40.

Borello, Raúl (2007), *La autonomía de los municipios en la Constitución reformada*, Rosario, Universidad Nacional de Rosario.

Borja, Jordi (1989), *Estado, descentralización y democracia*, Bogotá, Ediciones Foro.

Borja J. y Castells M. (1997), *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, 2° reimpresión, México, Taurus.

Castells, Manuel (2009), *Comunicación y Poder*, Madrid, Alianza Editorial.

Cecchini de Dallo, Ana María (2013), *Un siglo de actividad legislativa*, Santa Fe, Ed. Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe.

Cetrángolo, O. y Jiménez, J.P. (2004), *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina*, Revista de la CEPAL N°84.

Cingolani, Mónica, (1997), “La cooperación intermunicipal como Instrumento de la política de desarrollo”. En: García Delgado, D. (comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. FLACSO. Oficina de publicaciones del ciclo básico común de la Universidad de Buenos Aires – Universidad Católica de Córdoba. Buenos Aires (Argentina), pág. 233-261

Clemente, Adriana (2001), *Descentralización y desarrollo de capacidades para la gestión de gobierno democrática. Informe de avance*, Buenos Aires, IIED-AL/UBACYT.

Costamagna, Pablo (2007), *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina*. Santiago de Chile, Serie Desarrollo Territorial. ILPES, CEPAL.

Cravacuore, Daniel (2006); “Análisis del Asociativismo intermunicipal en Argentina”, en *Medio Ambiente y Urbanización*, Año 22, N° 64. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo. Buenos Aires. Argentina. Pág. 3 a 16.

Cravacuore, Daniel (2007), “Los municipios argentinos (1990 - 2005)”, en: CRAVACUORE, D. e ISRAEL, R. (comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 – 2005)*, Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile, Pág. 25 a 49.

Cravacuore, Daniel (2009), “Perspectiva de los Gobiernos Locales en Argentina”, en: Molina, G (coord.) *Territorio y Gestión Municipal. Pautas de Gestión Territorial. Hacia un Municipio Innovador*, Mendoza, INCIHUSA. CONICET. Pág. 149 a 170.

Cravacuore, Daniel, Ilari, Sergio, Villar, Alejandro, (2004), “*La articulación en la gestión municipal: actores y política*”, Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

Cuesta Revilla, José (2014); *Las competencias municipales, una aproximación a su nuevo régimen jurídico*, Cuadernos de Derecho Local N°34, Jaén, Fundación democracia y gobierno local, pág. 98-125.

de la Torre, Lisandro (1954) “Régimen municipal en las provincias. Proyecto de ley”, en: *Obras completas*, t. VI, “Política agraria y municipal”, Buenos Aires, Editorial Hemisferio.

De Marco, Miguel Angel y otros (1992), *Historia de Santa Fe*, Rosario, Librería Apis.

de Mattos, Carlos A. (1990), La descentralización ¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?, Bogotá, Cuadernos de Economía, No. 14., pag. 173-194.

Falleti, Tulia (2001), *Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos de la relación entre Nación y provincias y el escenario institucional de las nuevas relaciones intergubernamentales*, trabajo presentado en el workshop Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática, The Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Finot, Iván (2005), *Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local*, Santiago de Chile, Revista de la CEPAL N° 86, pág. 29 a 46

Galán Galán, Alfredo ed. (2006), *La descentralizació de competències de la Generalitat als ens locals de Catalunya*, Volum I estudi general y Volum II Estudis sectorials, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer.

García Delgado, Daniel (1997), “Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión”, en: García Delgado D. (comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*, FLACSO, Buenos Aires, Oficina de publicaciones del ciclo básico común de la Universidad de Buenos Aires – Universidad Católica de Córdoba. Buenos Aires (Argentina), pág. 13-40.

Gordillo, Agustín (2013), *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, Cap. XII, Buenos Aires, A.F.D.A. 1a Ed.

Grandinetti, Rita María (2014) *Diseño de organizaciones públicas locales para la gestión de territorios complejos: Hacia una propuesta metodológica*, Tesis Doctoral.

Greca, Alcides (1943), *Derecho y ciencia de la administración municipal*, 2a. ed., Santa Fe, Imprenta de la Universidad Nacional del Litoral.

“Nuevas competencias de los municipios en la provincia de Santa Fe.”
Maestría en Desarrollo Territorial. UTN – Rafaela – 2018 – Tesis.

Hernández, Antonio M. (2003), *Derecho Municipal. Parte General*, Instituto de investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Nro. 159, México, UNAM.

Herrera Z., Edgard (2003), *Descentralización*, BIRF, Banco Mundial.

Iturburu, Mónica (2000); *Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local*, 2da. Edición. Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública.

Iturburu, Mónica (2002), *Administración y ciudadanía en los municipios argentinos*, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.

Iturburu, Monica (2007), “Modernización en los municipios argentinos”, en: Cravacuore, D. e Israel, R. (comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*, Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile. pág. 167-209.

Lalander, Richard (2000), “Descentralización”, en *Léxico de la Política* de Baca Olamendi Laura y otros. (comp.), México, Flacso.

Losa, Néstor Osvaldo (1992), *El Municipio Argentino*, Buenos Aires, Centro Editorial de América Latina.

Malamud Rikles, Carlos (1996), *Partidos políticos y elecciones en la Argentina: la Liga del Sur santafesina (1908- 1916)*, Madrid, Editorial Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Masserdotti, Germán (2015), *Hay autonomía municipal. El caso de la provincia de Buenos Aires*, Biblioteca Digital de la UCA, Buenos Aires, Forum, Anuario del Centro de Derecho Constitucional N° 3.

Madoery, Oscar (2008), *Otro Desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*, San Martín. Editorial UNSAM.

Mensa, Andrea (2007), *El Estado municipal en Argentina*, Provincia N° 17, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba. pag. 23-48

Quetglas, Fabio (2008), *Que es el Desarrollo Local*, Colección Claves para Todos. Buenos Aires, Edit. Capital Intelectual.

Posada, Adolfo (1927), *El régimen municipal de la ciudad moderna*, 3a. ed. Madrid.

Rosa, José María (1974), *Del municipio indiano a la provincia argentina, 1580-1852*, Formación social y política de las provincias argentinas, Buenos Aires, A. Peña Lillo Editor SRL.

“Nuevas competencias de los municipios en la provincia de Santa Fe.”
Maestría en Desarrollo Territorial. UTN – Rafaela – 2018 – Tesis.

Rosales O., Mario (2009), *Descentralización del Estado, crisis económica mundial y oportunidades locales en América Latina*, Polis Revista Latinoamericana. <http://polis.revues.org/2649>

Rosatti, Horacio (1997), *Tratado de derecho municipal*, 2a. ed., Santa Fe, Rubinzal-Culzoni.

Sánchez, Santiago Javier (2010), “Rosario, Santa Fe y la polémica Severo Gómez – Lisandro de la Torre”, en: *ESTUDIOS SOCIALES*, Revista Universitaria Semestral, año XX, N° 38, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, primer semestre, pp. 73-106.

Smulovitz, Catalina y Clemente, Adriana (2001), “Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina”, principales aportes del proyecto de investigación *Descentralización, Sociedad Civil y Gobernabilidad Democrática. La Experiencia del Caso Argentino*, (WWC / UTDT / IIED-AL).

Subirats, Joan (2011), *Otra Sociedad ¿Otra Política?*, Barcelona, Icaria Edit.

Ternavasio, Marcela (1990), “Municipio y representación local: Santa Fe, 1900-1920”, en: *Anuario, N° 14, 2ª época*, Rosario, Escuela de Historia, Rosario, Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario.

Tocqueville, Alexis de (2007), *La Democracia en América*, Madrid, Ediciones Akal.

Vallarino, María Pia (2007); “Agenda de gobierno y transformaciones en el Estado municipal: el caso de Gral. San Martín durante las gestiones Ivoskus”, documento de trabajo N° 23, en Serie *Documentos de trabajo. ESCUELA DE POLITICA Y GOBIERNO*, San Martín, Universidad Nacional de San Martín.

Velásquez, Fabio (1992), *Descentralización y Gestión Municipal. En busca de una alternativa democrática*, Bogotá, Universidad del Valle.

Veliz, Claudio (1980), “La tradición centralista en América Latina”, en *Estudios Internacionales*, pag. 151-162.

Vilas, Carlos M. (2003), *Descentralización de Políticas Públicas: Argentina en la Década de 1990*, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública.

Zuccherino, Ricardo M. (1992), *Tratado de derecho federal, estadual y municipal (argentino y comparado)*, 2a. ed., Buenos Aires, Depalma, t. III.

Documentos de Organismos y Asociaciones; Marcos Legales.

Carta Europea de Autonomía Local (1985). Unión Europea.

Carta Iberoamericana de Autonomía Local (2008). III Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales en El Salvador.

Carta Centroamericana de Autonomía Local (2011). Sistema de Integración Centroamericana y Junta de Andalucía. Documento de trabajo.

European Commission (2008), “Un enfoque de la UE hacia la gobernanza local democrática, la descentralización y el desarrollo territorial”, Documento de reflexión).

CEPAL/MAGIC (1999). Descentralización y apoyo a los sectores productivos en la provincia de Santa Fe. Evaluación del Programa Municipios Productivos. CEPAL Buenos Aires.

Constitución de la Nación Argentina.

Constitución de la Provincia de Santa Fe

Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local (2005). Ministerio de Administraciones Públicas. Gobierno de España.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2001), “La autonomía de los municipios argentinos”, Cuadernos de Economía N° 56.

Plan Estratégico Provincial de Santa Fe. Cinco regiones, una sola provincia (2008). Documento del Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

UCLG (2008). La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer Informe Mundial. Barcelona.

Universidad Nacional de Cuyo, Secretaría de Ciencia, Técnica y Posgrado (2004) “Estudio del Sistema Municipal Argentino con énfasis en los municipios de la Provincia de Mendoza”.

Ley Orgánica de municipalidades 2756 de la Provincia de Santa Fe.

Ordenanzas Municipales de Rafaela, Reconquista y Venado Tuerto sobre su estructura orgánica.

Ejecución presupuestaria de los municipios de Rafaela, Reconquista y Venado Tuerto del año 2016.