

Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia

Cuaderno n.º 1:
Caracterización del régimen
municipal en las provincias
argentinas

PISAC COVID-19
Marzo de 2021

Investigadora responsable

Dra. Patricia Nari (UNR)

Comité Académico Ejecutivo

Dra. Rita Grandinetti (UNR)

Dr. Daniel Cravacuore (UNQ)

Dr. Horacio Cao (Ministerio del Interior)

Mgter. Javier Moreira Slepoy (UNC)

Lic. Pablo Fontdevila (Ministerio del Interior)

Grupo Responsable de Nodos

Patricia Nari - Universidad Nacional de Rosario

Daniel Cravacuore - Universidad Nacional de Quilmes

Javier Moreira Slepoy - Universidad Nacional de Córdoba

Sabrina Lobato - Universidad Nacional de Tierra del Fuego

Estela Maris Palis - Universidad Nacional de La Rioja

Juan Antonio Quijano - Universidad Nacional de San Juan

María Angélica Ledesma - Universidad Nacional de Santiago del Estero

Francisco Mazzaro - Escuela de Gobierno de Chaco

Lucía Aguerre - Biblioteca del Congreso de la Nación.

Unidad de Investigación y Vinculación Científica

Horacio Cao - Ministerio del Interior



Universidad
Nacional de Rosario



Universidad
Nacional
de Quilmes



Universidad
Nacional
de San Juan



UNSE
Universidad Nacional
de Santiago del Estero



Ministerio del Interior
Argentina

Integrantes de los equipos de investigación

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA

Sergio Obeide, Silvana Fernandez, Jorge Pellicci,
Matías Parano, Mariana Lerchundi, Daiana Geremia

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA RIOJA

Celia Brúcul, Sergio Astorga, Gerónimo Reinoso,
Romina Rios, Liliana Laura Recchioni

UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES

Maximiliano De Tomasso, Silvia Patricia Farias,
Juana Yasnikowski, Ángeles Traina, Alejandro Villar

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Anabela Rosconi, Exequiel Rodríguez,
María Victoria Gomez Hernandez, Daniela Lenzi

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN JUAN

Yanina Inés Jotayan, Estela Madueño Lahoz, Silvina Rojo,
Luciana Muñoz Medina, Yanina Ruiz de la Rosa,
Valeria Elizabeth Gamboa

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SANTIAGO DEL ESTERO

Diego Gonzalez

UNIVERSIDAD NACIONAL DE TIERRA DEL FUEGO

Daniel D'Eramo, María Lucila Kida, Santiago Venturini,
Gisela Pichunman

ESCUELA DE GOBIERNO DE CHACO

Gregorio Miranda, Ayelén Flores, Rafaela Lezcano,
Mirta Merlo, Ignacio González Cabaña

BIBLIOTECA DEL CONGRESO DE LA NACIÓN.

UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y VINCULACIÓN CIENTÍFICA

Mateo Niro, María Laura Pagani, Laura González,
Camila Della Cecca, Lucía Guido Lavalle

Introducción

El presente documento es el primer número de la serie de cuadernos “Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia”, producida en el marco del proyecto homónimo financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y el Banco Interamericano de Desarrollo, específicamente en la Convocatoria PISAC COVID-19.

El contenido de este cuaderno es resultante del primer Seminario Federal “Pandemia Covid-19: una actualización sobre las capacidades municipales en Argentina” realizado el día 23 de febrero del 2021. En la jornada, los diez nodos que conforman la red del proyecto presentaron las principales características de los regímenes municipales de las provincias argentinas y compartieron estudios relevantes sobre capacidades estatales locales.

Este escrito se organiza en dos partes. En la primera se presenta una caracterización del régimen municipal en Argentina teniendo en cuenta las diversas situaciones que presentan las provincias. En la segunda, se presenta la sistematización de estudios bibliográficos relevantes sobre capacidades estatales a nivel local y se lo caracteriza a partir de su alcance y temática.

Caracterización del régimen municipal en las provincias argentinas

Como primera aproximación al universo bajo estudio y a modo introductorio, se observa la distribución de la población argentina en las localidades que conforman el entramado urbano del país. Para esto se agrupan las ciudades en rangos por cantidad de habitantes,¹ entendiendo por localidad tanto las simples como las aglomeradas. Estas últimas son zonas urbanas que se extienden sobre dos o más provincias, departamentos, partidos o gobiernos locales, conformando un entramado urbano con una dinámica y lógica propia. En la misma se observa la variable población y la cantidad de localidades que componen cada rango.

1 Para esto se toma como referencia el Plan Estratégico Argentina Urbana 2018 del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la República Argentina.

Tabla n.º 1: Localidades y población según rango

Rango	Cant. localidades	% localidades sobre total país	Habitantes	% población del país
Región Metropolitana de Buenos Aires	1	0,03%	14.727.114	39%
Ciudades metropolitanas entre 800.001 y 1.500.000 hab.	4	0,12%	4.422.215	12%
Ciudades entre 100.001 y 800.000 hab.	25	0,76%	6.684.820	18%
Ciudades entre 10.001 y 100.000 hab.	285	8,61%	7.765.851	20%
Ciudades entre 2.001 y 10.000 hab.	635	19,18%	2.927.014	8%
Ciudades con menos de 2.000 hab.	2361	71,31%	1.256.207	3%

Fuente: Plan Estratégico Argentina Urbana 2018.

Existe amplia bibliografía que da cuenta del desequilibrio de la red urbana de Argentina, donde el 39% de la población se concentra en la Región Metropolitana de Buenos Aires, que representa solamente el 0,03% de las localidades del país. Esta relación de concentración de la población en pocas localidades se evidencia también en los rangos de ciudades entre 800.001 y 1.500.000, y entre 100.001 y 800.00 habitantes, compuestos en su mayoría por ciudades capitales de provincia y grandes aglomerados, que representan el 0,88% del total de localidades y concentran el 30% de la población. A su vez, el rango de ciudades entre 10.001 y 100.000, conformado por el 8,61% de las localidades, concentra el 20% de la población, siendo el segundo rango de ciudades que más población concentra después de la RMBA.

Se puede afirmar que el 89% de la población se encuentra distribuida en ciudades de más de 10.000 habitantes, que corresponden al 9,5% del total de las localidades del país. Por el contrario, el 90,5% de las localidades del entramado urbano del país tienen menos de 10.000 habitantes y concentran solo el 11% de la población urbana total.

En relación con los tipos de gobiernos locales, se consideran los municipios, comunas, comisiones de fomento, comisiones municipales, comunas rurales, juntas vecinales y juntas de gobierno autónomas según la organización político-administrativa de cada provincia (INDEC, 2019). A los fines de simplificar el análisis en la tabla 2, se presentan las cantidades y tipos de gobiernos locales por provincia, diferenciando los municipios de otros tipos de gobierno sin jerarquía municipal.

Tabla n.º 2: Cantidad y tipo de gobierno local por provincia

Provincia	Total gobiernos locales	Cant. municipios	Cant. de gob. sin jerarquía municipal
Buenos Aires	135	135	0
Chubut	47	23	24
CABA	15	0	15
Córdoba	427	260	167
La Pampa	80	61	19
Mendoza	18	18	0
Neuquén	57	36	21
Río Negro	76	40	36
San Luis	68	26	42
Santa Cruz	20	15	5
Santa Fe	365	57	308
Tierra del Fuego	3	3	0
Catamarca	36	36	0
Chaco	70	70	0
Corrientes	74	74	0
Entre Ríos	271	83	188
Formosa	45	27	18
Jujuy	60	27	33
La Rioja	18	18	0
Misiones	76	76	0
Salta	60	60	0
San Juan	19	19	0
Santiago del Estero	165	165	0
Tucumán	112	19	93
Total	2317	1348	969

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, 2019.

Además de los tipos de gobiernos locales reconocidos por cada provincia, también se pueden encontrar diferencias en relación con los requisitos para la construcción de los mismos. En la mayoría de los casos, la diferencia entre los municipios y otros tipos de gobiernos locales sin jerarquía municipal se establece a partir de un mínimo de población requerido, que varía según las provincias, pudiendo encontrarse grandes diferencias entre las mismas. Por ejemplo, la provincia de Santa Fe requiere un mínimo de 10.000 habitantes para la conformación de un municipio, mientras que, en provincias como Catamarca o Santa Cruz, se

requiere un mínimo de 500 y 1000 habitantes, respectivamente. Por otro lado, algunas provincias requieren otras consideraciones por fuera de la cantidad de habitantes; estas particularidades se presentan a continuación en la tabla 3.

Tabla n.º 3: Requisitos para conformar municipios por provincia

Provincia	Población	Superficie	Otro
Catamarca	500	-	-
Corrientes		-	-
Chaco		-	100 electores
La Pampa		-	Menos de 500 habitantes demostrando capacidad económica-financiera
Neuquén		8000 has	-
Formosa	1000	-	-
Santa Cruz		-	-
Salta	1500	-	Aprobación legislatura provincial
San Luis		-	-
Entre Ríos		75 km ²	-
Córdoba	2000	-	-
Río Negro		-	-
San Juan		-	-
Tierra del Fuego		-	-
Santiago del Estero		En un radio de 5 km a partir del núcleo central urbano	-
Jujuy	3000	-	-
Misiones		-	-
Buenos Aires	5000	-	-
Tucumán		250 has	300 propiedades privadas
Santa Fe	10.000	-	-
Chubut	-	-	500 electores
La Rioja		-	-
Mendoza		-	Voto mayoría absoluta de los miembros que componen cada cámara

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, 2019.

Con respecto a la autonomía municipal, la Constitución Nacional, desde la reforma de 1994, asegura de forma explícita, en el artículo 123, la autonomía municipal en los órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero; sin embargo, relega a las provincias en el dictado de su propia constitución la delimitación del alcance de la autonomía en cada uno de esos órdenes. Por este motivo, la situación de los municipios en cuanto a la autonomía es también heterogénea en las distintas provincias.

La mayor parte de las provincias argentinas garantizan la autonomía de los municipios y establecen las limitaciones en sus constituciones provinciales o leyes orgánicas de municipios. Las excepciones a esta regla son las provincias de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe, que no otorgan a los municipios la posibilidad de dictarse sus propias normas, es decir, dictarse su propia carta orgánica. El caso de La Pampa también presenta una particularidad, ya que, si bien la normativa reconoce a los municipios la autonomía institucional, no detalla la posibilidad de dictar carta orgánica.

Cuando la autonomía municipal abarca los cinco órdenes que menciona la Constitución Nacional, se habla de que los municipios tienen autonomía plena. En cambio, cuando esta no alcanza al orden institucional, se habla de autonomía semiplena (Hernández, 2011). Entre las primeras, los requerimientos impuestos a los municipios para dictar su carta orgánica son de distinto tipo; sin embargo, el de población mínima es el más frecuente. Como deja ver la tabla 4, algunas provincias presentan requerimientos particulares. Por ejemplo, las provincias de Neuquén, Salta y Chubut imponen la necesidad de revisión y aprobación por parte de la legislatura provincial correspondiente, limitando el grado de autonomía de los municipios.

Tabla n.º 4: Requisitos para dictar carta orgánica por provincia

Provincia	Min. hab.	Otro
Neuquén	5000	Revisión por parte de la legislatura provincial
Córdoba	10.000	-
Tierra del Fuego		-
Catamarca		-
Entre Ríos		-
Misiones		-
Salta		Aprobación de legislatura provincial

Río Negro	20.000	-
Chaco		-
Jujuy		-
Santiago del Estero		-
San Luis	25.000	-
San Juan	30.000	-
Formosa		Plan regulador aprobado por CD
Chubut	-	Más de 1000 electores y aprobación de legislatura provincial
Santa Cruz		-
Corrientes		-
La Rioja		-
Tucumán		-

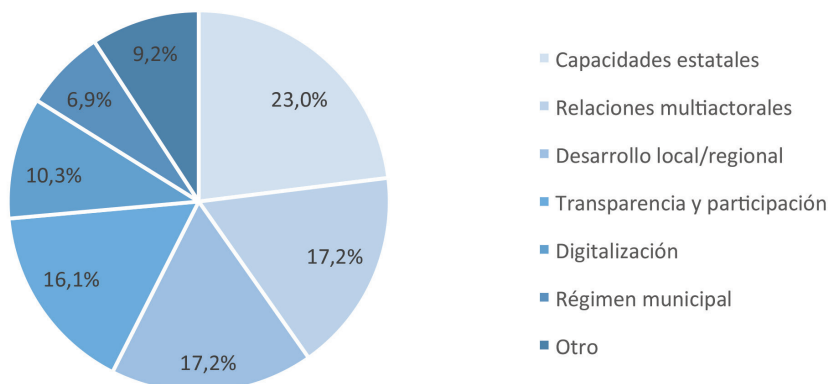
Fuente: elaboración propia.

Reservorio de capacidades estatales locales

El reservorio de estudios sobre capacidades municipales es una base abierta, producto del relevamiento realizado de manera colaborativa por los nodos que integran el presente proyecto. Contiene bibliografía especializada, artículos académicos, informes técnicos, documentos de planificación y otros materiales relacionados con las capacidades estatales de los gobiernos locales. Se suman también los programas nacionales actualmente vigentes dirigidos a municipios. La sistematización de trabajos y experiencias permite conocer los grados de avance en el conocimiento sobre el tema y se consideran insumos fundamentales para los objetivos del presente proyecto.

Para clasificar la bibliografía se identificaron sus áreas temáticas y su alcance. En cuanto a las áreas temáticas, los estudios hacen referencia en mayor medida a capacidades estatales en gobiernos locales en un 23%; a relaciones multiactores y desarrollo local/regional, en un 17,2%, y a transparencia y participación, en un 16,1%.

Gráfico n.º 1: Estudios según categorías temáticas



Fuente: elaboración propia.

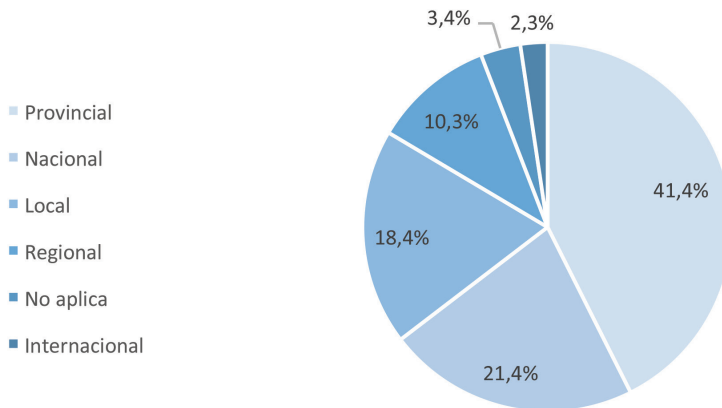
Las categorías creadas para clasificar la bibliografía son las siguientes:

- **Capacidades estatales:** comprende estudios dedicados al análisis de las capacidades de gestión estatal, los procesos de modernización e innovación pública. Incluye también la construcción de información pública para la toma de decisiones.
- **Desarrollo local/regional:** incluye estudios que abordan el análisis del desarrollo socioeconómico y territorial en gobiernos locales específicos y/o en regiones específicas (más de un gobierno local). Agrupa también estrategias de planificación y/o normativa referida al tema.
- **Digitalización:** comprende estudios que abordan las TIC, sistemas de información, digitalización de procesos y/o gobierno electrónico.
- **Régimen municipal:** incluye estudios que analizan el régimen municipal de los gobiernos locales, tanto desde la normativa como su aplicación práctica. Contiene también bibliografía sobre autonomía municipal.
- **Relaciones multiactorales:** incluye estudios que abordan las relaciones intergubernamentales, intersectoriales e intermunicipales.
- **Transparencia y participación:** comprende estudios que abordan la transparencia en la gestión pública, la participación ciudadana y el gobierno abierto.

En el gráfico 2 se detalla el alcance de la bibliografía; esto es, hasta dónde llega el análisis de los estudios incluidos en el reservorio, más allá de abordar el nivel municipal de gobierno. La mayor parte de los estudios tienen un alcance

provincial, en un 41,4%, y nacional, en un 24,1%. Los estudios que abordan casos específicos de gobiernos locales alcanzan el 18,4%.

Gráfico n.º 2: Bibliografía según alcance



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, se deja a disposición el reservorio con la bibliografía disponible para ser consultada y un enlace que permitirá proponer nueva bibliografía para ser sumada a la base existente.

Reservorio sobre capacidades estatales locales: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1RXCaEcEo3Zxcyb8usUFVk1vICMe--vTaNouru8e_XQM/edit?usp=sharing

Formulario para sumar bibliografía y documentos de interés al reservorio: <https://forms.gle/r25Xj3jKZHtezE2P6>

Documentos citados

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2018). Argentina Urbana. Plan Estratégico Territorial. Actualización 2018. Ciudad de Buenos Aires: Argentina.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2019). Anuario Estadístico de la República Argentina. Volumen 34. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: INDEC.

Hernández, Antonio María (2011). “El régimen municipal en nuestra organización constitucional”, *Revista Civilidad*, tercera época, año XXVII, edición n.º 30, septiembre 2011, págs. 25 a 32.