



Claudia Ameriso
Elida Benitez
Marina Francescutti
Marisa Goytia
Georgina Maceratesi
Julia Orellano
Sandra Tavares
Virginia Borra

Centro de Estudios de la Tributación Municipal – Escuela de Contabilidad

CAPACIDAD DE FINANCIAMIENTO DE ALGUNOS MUNICIPIOS DE LA REGION CENTRO*

INTRODUCCIÓN

La globalización económica es un proceso histórico, el resultado de la innovación humana y el progreso tecnológico. Se refiere a la creciente integración de las economías de todo el mundo, especialmente a través del comercio y los flujos financieros. En su aspecto más básico la globalización no encierra ningún misterio. El uso de este término se utiliza comúnmente desde los años ochenta, es decir, desde que los adelantos tecnológicos han facilitado y acelerado las transacciones internacionales comerciales y financieras. Se refiere a la prolongación más allá de las fronteras nacionales de las mismas fuerzas del mercado que durante siglos han operado a todos los niveles de la actividad económica humana: en los mercados rurales, las industrias urbanas o los centros financieros¹.

Karin Hiebaum² aclara que "...el capitalismo surge, como proceso histórico, con una vocación de internacionalización; no se puede concebir el capital sin esa vocación, dejando de lado su innata tendencia globalizadora. Desde la contemporaneidad de su surgimiento con los grandes "descubrimientos" (que no es casual), hasta nuestros días, el capital ha venido internacionalizándose progresivamente, creando en ese proceso las condiciones que permiten, después de la revolución tecnológica acontecida en el siglo pasado, lo que hoy llamamos globalización." Ésta debe verse como tendencia y, como tal, está lejos de ser omnipotente y, por lo tanto, las posiciones cataclísmicas y aquellas que anticipan la resolución de todos los males, resultan exageradas. La mayoría de la actividad económica y cultural sigue teniendo lugar dentro de los estados-nación o incluso en unidades menores y aún aquellas actividades globalizadas, tienen dimensiones o aspectos nacionales.

* **Proyecto de Investigación:** "Sistemas Tributarios Locales como Herramienta para el Desarrollo Sustentable de Nuevos Espacios Regionales. Armonización Fiscal" aprobado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica de la Nación, por Resolución N° 117 del 14/11/2003.

Grupo Responsable: CPN Sciara, Ángel J.; CP y Lic. Adm. Ameriso, Claudia, C.; Dr. Helman, Eugenio.

¹ Concepto de Globalización: <http://www.globalizzazione2000.it/que-es.htm> citado por Hiebaum, Karin; "Internacionalización mediante la globalización, el regionalismo y su apertura a la internacionalización"; <http://www.gestiopolis.com>

² Ver nota 1.



La importancia histórica de la globalización se encuentra en el carácter determinista de este proceso que es impulsado por la revolución tecnológica del procesamiento de la información.³ La globalización exige la adopción por parte de los Estados y demás actores económicos y políticos, de nuevas reglas de juego como condición necesaria para alcanzar los beneficios de la nueva realidad internacional. Las instituciones Estatales deben fomentar y acompañar este proceso de cambio.

El Estado, como la organización política de la sociedad, es un conjunto de capacidades al servicio del bien común y es la institución que permite que la vida civil y pública sea impulsada con principios, normas y criterios de institucionalidad.

Es una conjugación de fuerzas centrales y descentralizadas que le dan vida como garante de la unidad civil de la Nación. El sistema de instituciones que integran la vida del Estado da cauce al comportamiento que sus diversos niveles de gobierno tienen. Lo federal, lo estatal (provincial) y lo municipal, son esferas de poder que se manifiestan como fuerzas concurrentes o divergentes y que, sin embargo, forman parte del conjunto del Estado hasta configurar un sistema de relaciones causales e interdependientes. En el Estado se conjugan acciones y reacciones que dan movimiento a la vida política, definición a la vida pública y consistencia al ser mismo del Estado⁴.

En tal sentido, las constituciones políticas institucionalizan los centros de poder que definen la naturaleza del régimen político y establecen las reglas fundamentales para asegurar el gobierno de la sociedad. En este marco, la descentralización política y administrativa se determina por el modo de integrar el poder a través de las instituciones y por la forma en que se organiza y estructura la acción de gobierno. Pero son las condiciones históricas, sociológicas, políticas, económicas y culturales, las que orientan el curso de la descentralización.

En nuestro país, la cláusula que da comienzo a nuestro texto constitucional establece la forma que asume nuestro Estado y su gobierno⁵. Determina como forma de Estado, en relación a su elemento territorial, el federalismo, que divide el poder estatal con base geográfica en unidades autónomas. Respecto de su elemento humano, adopta la forma de Estado democrática, pues el titular de la soberanía es el pueblo y los gobernantes ejercen sus funciones en representación (artículo 22). En cuanto al gobierno, éste se organiza de acuerdo a los principios que surgen de las formas mencionadas y mediante el establecimiento de una República⁶.

³ Presidencia de la Nación. Secretaría de Planeamiento Estratégico; "Cinco Prioridades Nacionales"; 1999.

⁴ Uvalle Berrones, R.; "Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México"; <http://www.e-local.com>

⁵ La forma de Estado se refiere a su estructura y la relación entre sus elementos (pueblo, territorio y soberanía), mientras que la forma de gobierno alude a la manera de organizar el conjunto de órganos que ejercen el poder estatal a través de funciones específicas (Bidart Campos, G.; "Derecho constitucional", Editorial Ediar).

Según María A. Gelli la forma de gobierno responde a la pregunta sobre quién ejerce el poder, mientras que la forma de Estado aclara cuántos centros territoriales de decisión política existen en un Estado. ("Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada", 2ª edición ampliada y actualizada, La Ley, Buenos Aires, 2003).

⁶ Sabsay, Daniel y Onaindía José M.; "La Constitución de los Argentinos", 6ª edición, Errepar, Buenos Aires, Agosto de 2004.



II) ESTADO-NACIÓN; ESTADO-REGIÓN

Desde mediados de los años noventa se advierte a nivel mundial un fuerte proceso de integración regional. Hasta mayo de 2003 se habían notificado al GATT/OMC aproximadamente 250 acuerdos comerciales regionales, de los cuales más de 130 se habían registrado después de 1995.⁷ Agrega el documento que otro hecho de singular importancia es la existencia de áreas económicas subestatales que por sus características geográficas, demográficas y de infraestructura, han logrado dinamismo socioeconómico y una articulación con la economía global que las diferencia del resto de las áreas dentro de un mismo país. Briceño Ruiz⁸ atribuye "el auge de las agrupaciones regionales subestatales a que los Estados Nacionales han probado ser cada vez menos eficientes para responder a los desafíos planteados por los cambios estructurales de la economía mundial, dejando espacio para actuar a unidades territoriales de menor envergadura, pero mejor preparadas."

Ohmae⁹ utilizó –para abordar la aparición de estas unidades subestatales- el término Estado-Región para definir aquellas áreas económicas naturales, cuyos límites pueden situarse dentro de un mismo país –como el norte italiano o la región japonesa de Kansai (formada por Osaka, Kobe y Kyoto)- o extenderse más allá de una determinada nación, como el área formada por Singapur, Johore (Malasia) y las islas Riau (Indonesia), o las distintas áreas de Francia, unidas por lazos comerciales y culturales a España o a Italia. Lo relevante de los Estado-Región –sostiene- es que, más allá de las características físicas, sociales y económicas, lo que prevalece a la hora de identificar un espacio de esta índole, es la "lógica global" de su desempeño. La principal conexión o articulación de los mismos se establece con la economía mundial, lo cual le permite un mejor posicionamiento relativo para la captación de los capitales extranjeros y alcanzar senderos de crecimiento diferentes a los del país del que forman parte, dada la transformación de la competencia entre unidades económicas, cada día más global y más inmediata. Aclara que no debe interpretarse como una dicotomía entre el Estado-Nación y el Estado-Región; ambas instituciones poseen intereses comunes.

El federalismo es respeto por la unidad en la diversidad, vigencia plena de las libertades concretas y concordia nacional sobre la base de la justicia y la solidaridad entre las partes.

Según María Angélica Gelli¹⁰ en la Constitución Nacional la separación de poderes se expresa de diversas formas, entre las cuales¹¹ la división federal reconoce, en principio, dos órbitas territoriales de poder: el central, federal o nacional y los locales o provinciales. Aclara que desde 1994 surge un nuevo ente político, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que es menos que una provincia pero más que un municipio.

Sin embargo, la reforma constitucional de 1994 incorporó la región "como posibilidad" – artículo 124-, haciendo recaer en las provincias la efectiva concreción. Al respecto el Miem-

⁷ Citado en el "Documento de trabajo presentado en el relanzamiento de la Región Centro".

⁸ Briceño Ruiz, J.; "El nuevo regionalismo caribeño y las regiones venezolanas", publicado en *Globalización, Integración y Fronteras en América Latina*, Editorial Digital Andina, Universidad de Los Andes, 2000; Venezuela; citado en el "Documento de trabajo presentado en el relanzamiento de la Región Centro".

⁹ Ver nota 7.

¹⁰ Gelli, María A., "Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada", 2ª edición ampliada y actualizada, La Ley, Buenos Aires, 2003.

¹¹ Poderes legislativo, ejecutivo y judicial; poder constituyente y poderes constituídos.



bro informante del dictamen de mayoría por la "Comisión del Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal" -Sr. Prieto¹²- sostuvo en cuanto al tema referido a las regiones, que se trata de la facultad que tienen las provincias para agruparse y defender sus intereses comunes. Aclaró el Convencional Dentice¹³: "Decimos que una sociedad organizada supone una relación entre el poder económico y el poder político. Y esto sólo es posible en una sociedad con intensa y clara actividad económica, donde la promoción y el desarrollo de la riqueza nacional garantizan la seguridad y la defensa. En este orden, el poder económico es el logro de un sustento de carácter político que resume las exigencias definidas en términos de bienestar general...

El marco de propuestas de una Constitución Nacional se centra en el concepto de las instituciones que suponen el diseño del Estado con reglas claras, cumplibles y no exclusivas ni excluyentes; con una propuesta clara en cuanto a crecer con estabilidad concreta y equidad distributiva, para que la equidad del sistema, producto del normal desarrollo de la sociedad, garantida por el marco y el nivel de actividad de la propuesta, conduzca al resultado de una sociedad organizada, de crecimiento participativo, y permita así cumplir con todos los pasos que una Nación necesita.

Los requisitos son una política integradora, que afirme la identidad del país creando las condiciones de crecimiento para sus habitantes en forma sostenida; que afirme el modelo de Nación dentro del encuadre geoestratégico regional; que afirme el poder subsidiario del Estado con conducción, coordinación, crédito; garantizando equilibrio y clara idea de lo que el país necesita tanto de sus habitantes como de sus empresarios; reconociendo ese espíritu y colaborando con él en la gestación de proyectos de larga maduración.

La unión entre el poder político y el poder económico, señor presidente, lleva necesariamente a la búsqueda de calidad legislativa para que la seguridad jurídica actúe entre gobernantes y gobernados en forma similar, satisfaciendo de esta forma las condiciones de la nueva Constitución para una sociedad que pretende ser organizada."

Por su parte el señor convencional por Buenos Aires -Sr. García D. O.- también se refirió al tema de las regiones¹⁴ sosteniendo que "La región es una realidad sociopolítica y económica. Tan es así, que hasta hoy nada ha impedido que se crearan todas las que tuvieron que crearse, no sólo a nivel interprovincial sino también intermunicipal. Por eso, es bueno que la Constitución Nacional haya recogido esto con prudencia... El fortalecimiento del federalismo implica precisamente fortalecer a sus partes. No se puede tener un cuerpo sano si sus partes no están sanas. No vamos a tener un federalismo fuerte si no tenemos provincias autosuficientes y con vida propia. No es cuestión de desinflarlas a través de organismos suprarregionales con facultades de gobierno, sino que debe profundizarse el proceso federal a través de una distribución equitativa de los fondos."

El objetivo de la región, dice Rosatti¹⁵, se encamina al "desarrollo económico y social" al interior del Estado, con el doble propósito de: 1º) potenciar el progreso mancomunado de áreas interzonales que no han podido crecer aisladamente, y 2º) equilibrar los desniveles interno-zonales que generan desigualdades fácticas, luego también jurídicas.

En la 26ª Reunión¹⁶ de la Convención Constituyente el señor convencional por Tucumán

¹² Miembro informante por Neuquén, en la Convención Nacional Constituyente, 24ª reunión Ordinaria, 3ª Sesión Ordinaria (Continuación)- del 4 de Agosto de 1994.

¹³ Miembro informante por la minoría.

¹⁴ Ver nota 5.

¹⁵ Rosatti, Horacio; "Tratado de Derecho Municipal", Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 1997.

¹⁶ 3ª Sesión Ordinaria (Continuación) del 8 de agosto de 1994.



mán, Sr. Ortega expuso: "Impulsado por esta realidad, iniciada la gestión frente al gobierno de la provincia de Tucumán en 1991, sentí la imperiosa necesidad de incluir, entre los planes de gobierno a cumplir durante el mandato, uno especial para establecer una mayor integración en la región, dentro de la misma y fuera de ella, para que con el esfuerzo común intentáramos acelerar nuestro desarrollo. Existen muchos problemas que son comunes en el Noroeste —al igual que en otras regiones—, como vías de comunicaciones, transportes, inversiones, industrialización y costos en la colocación de sus productos en los grandes centros de consumo nacionales e internacionales para fomentar el comercio exterior, que salvo los temas divergentes pueden estudiarse en conjunto y dar solución común. Lograrlo significaría un hecho de justicia y solidaridad... Este vasto programa nos concede la experiencia necesaria para comprobar la validez de trabajar en forma conjunta con las provincias vecinas como medio idóneo para acelerar el desarrollo de nuestros pueblos y para superar el atraso y la pobreza de nuestra región."

Aportan Sabsay y Onaindía¹⁷ que si bien se reconoce a las provincias la potestad para crear órganos regionales, éstos sólo tendrán facultades para el cumplimiento de los fines económicos y sociales de la región, desconociéndose así el fenómeno de la regionalización de funciones que tanto impacto tuvo en la conformación política de Europa. Dada esta limitación constitucional, la provincia sigue siendo el nivel de redistribución del poder, y la región está constreñida al logro de esos únicos objetivos.

Para Gelli¹⁸ "el regionalismo es un proceso histórico de decisión política en el que se unen voluntades institucionales en pos de objetivos compartidos, que pueden ir desde la resolución de problemas comunes hasta la integración, creando órganos de la región en los que participen, en alguna instancia, representantes de los entes jurídicos que llegaron al acuerdo. Ese proceso supone la existencia de una región territorial, con elementos suficientemente comunes, homogéneos, complementarios o susceptibles de armonización, más allá de los límites políticos de las unidades autónomas o soberanas que se regionalizan. Los elementos básicos que pueden constituir una región son físicos, poblacionales, económicos y culturales". Agrega que la regionalización que prevé el artículo 124 de la CN, se constituye en un instrumento de los entes locales para solucionar problemas comunes, maximizando las ventajas comparativas de cada una de las provincias que acuerdan crear una región.

En la reunión del 10/11 de agosto de 1994¹⁹ el señor convencional por Tierra del Fuego, Sr. Manfredotti, sostuvo que "La forma de lograr un verdadero federalismo de cooperación y consenso entre las provincias pasaba por la regionalización del país... El sistema de regiones significa un progreso de construcción democrático que a partir de las características de los estados facilitará la creación de espacios territoriales, económicos y culturales más amplios y, por ende, más poderosos. Esta idea se concilia con la política que lleva adelante el gobierno, consistente en el desarrollo autónomo del interior del país, la potenciación de su crecimiento y el logro de un bienestar común. En síntesis, redimensionar las competencias implica armonizar los diversos factores en juego. Por eso, la libertad de participación política y la eficacia de las gestiones tendientes a asegurar el desenvolvimiento integral de la Nación son el camino a seguir, esto es, el de la unificación democrática y el de la participación activa de las provincias. Son ellas las que atendiendo a distintos factores determinarán la necesidad de reunirse o no. Entiendo que la descentralización debe tomar en cuenta tres factores. En primer lugar, la coordinación para ahorrar esfuerzos; en segundo término, el equilibrio de las situaciones económicas y, finalmente, la igualdad de oportunidades.

¹⁷ Ver nota 2.

¹⁸ Ver nota 3.

¹⁹ 28ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria (Continuación).



Sencillamente y dadas las condiciones por las que atraviesan las provincias, se busca revertir la situación intentando un crecimiento general consensuado.

Con la regionalización, la igualdad de oportunidades dejará de ser una utopía para transformarse en un bienestar que motive a la gente a no abandonar sus lugares de origen por causas que no respondan a su libre elección. Las provincias deberán vincularse entre sí, en la búsqueda de nuevos mercados internacionales. Los acuerdos interprovinciales deberán canalizarse a través de parlamentos regionales tales como el patagónico, que hoy funciona a pesar de la ausencia de algunas provincias no del todo convencidas de la importancia de una integración regional y real."

La integración en regiones permitirá, con el tiempo, una efectiva mejora en la calidad de vida de sus habitantes, permitiéndoles liberar y potenciar fuerzas devolviendo el control de su destino a quienes son los únicos posibles protagonistas del crecimiento: los pueblos y sus dirigentes; aunque es común escuchar que en los sucesivos pasos del proceso -en especial durante los primeros-, las heterogeneidades entre operadores -tanto en perfil como en inte-reses- provocan significativas diferencias en los niveles de sensibilización, aptitud y disponibilidad de medios para avanzar en el retiro de barreras técnico legales (normas o criterios).

Las nuevas demandas de los ciudadanos se orientan hacia la generación de condiciones para el desarrollo sustentable, igualitario y democrático. Estas tienden a mejorar las condiciones sociales, modernizar y fortalecer las instituciones del Estado, aumentar la competitividad del sector privado, reformar la salud, la educación y los demás servicios públicos. Este tipo de reformas son algunas de las denominadas reformas de segunda generación.

El nuevo escenario coloca a ciudades, municipios y espacios urbanos integrados en mejorables condiciones para una ampliación significativa de sus roles y misiones tradicionales, convirtiéndose en promotores efectivos del desarrollo y en la materialización de un nuevo capítulo de derechos ciudadanos, posibles de ser pensados en función de la reforma de 1994 y de las más modernas tendencias a nivel global. El federalismo de concertación diseñado por el convencional de 1994 termina de cerrar un debate añejo, permitiendo a las provincias institucionalizar proyectos de integración regional de vieja data, ya que la provincia, como categoría geopolítica, también se mostraba insuficiente para canalizar y potenciar estrategias asociativas de escala entre municipios, regiones o grupos de provincias con simetrías económicas, bases productivas semejantes y proximidad física.²⁰

III) REGIÓN CENTRO

En toda región existe un agrupamiento de individuos localizado en un espacio físico-geográfico determinado, con una fuerte estructuración de elementos comunes que los unen y los vinculan: su historia, las normas constitucionales y legales, sus instituciones, la cultura, la estructura económico-productiva, los valores morales-éticos, un imaginario colectivo común y un sentido de pertenencia. Muchas comunidades han decidido, políticamente, conformar regiones para potenciar el bienestar general y satisfacer las necesidades colectivas.

Con este espíritu, el 15 de Noviembre de 1973 se firma en la ciudad de Santa Fe la Carta Intención que expresa la voluntad política de las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe de llegar a la integración.

²⁰ Bernal, Marcelo; "El desafío de la regionalización como una cultura política y como una política"; <http://www.regioncentro.gov.ar>



Habitualmente el proceso de regionalización se constituye y conforma debido a tres razones fundamentales que lo motorizan:

- 1- La necesidad de ordenar el territorio y el área regional.
- 2- Un momento histórico que demanda y exige la identificación y formulación de una política común de desarrollo institucional, legal, económica, social y cultural para todos los ciudadanos de la región.
- 3- La crisis de las técnicas burocráticas-centralizadas de gobierno que requieren afianzar la regionalización y la descentralización.

Estas razones, puede decirse que incidieron para que el 15 de Agosto de 1998 los Gobernadores de Córdoba y Santa Fe suscribieran el "Tratado Interprovincial de Integración Regional" cuya finalidad consistía en lograr "el desarrollo económico y social... y el desarrollo humano, la salud, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura" considerando la integración como una unidad funcional capaz de favorecer la mecánica propia del federalismo argentino en armonía con los intereses nacionales.

El 6 de Abril de 1999 se firma -en la ciudad de Paraná- el "Acta de Adhesión de la Provincia de Entre Ríos al Tratado de Integración de Santa Fe y Córdoba", entre cuyos objetivos explicitó la potenciación, la capacidad negociadora frente al Estado Nacional, la atracción de inversiones, armonizando diferencias fiscales y administrativas, así como el problema de asimetrías impositivas. Así, estas tres provincias crearon la "Región Centro de la República Argentina", la única que a la fecha ha sido institucionalizada.

La Bolsa de Comercio de Rosario²¹, que participa institucionalmente en la integración regional, informa que lo hace por los siguientes motivos y convicciones, entre otros:

- a) La integración regional que implica la complementación de los gobiernos provinciales con los sectores productivos y la comunidad en general, es una de las herramientas más importantes para alcanzar el crecimiento económico con equidad en la República Argentina.
- b) A nivel productivo y económico, la integración regional debe implicar un accionar conjunto de los Estados Subnacionales de Entre Ríos, Santa Fe y Córdoba con los sectores empresariales para identificar y diagnosticar los problemas y restricciones que más afectan a la producción agropecuaria, agroindustrial, industrial, comercial y de servicios, a fin de definir cursos de acción público-privados tendientes a minimizar los efectos negativos de las restricciones identificadas y dar solución a dichas problemáticas. Esto implica formular, instrumentar y evaluar políticas, planes, programas y proyectos de inversión, de reforma y de fortalecimiento institucional.
- c) La conformación de regiones entre provincias no debe visualizarse como un mecanismo institucional de confrontación con el Estado Nacional y de acciones tendientes a revertir el histórico proceso de centralización y concentración evidenciado en la República Argentina. La regionalización debe ser visualizada como una instancia superadora, integradora, exigida por los tiempos actuales, que aporte consensos regionales y nacionales y genere beneficios privados y sociales para todos los habitantes de nuestro país.

Con fecha 28 de Julio de 2004 se produce en la ciudad de Córdoba el relanzamiento de la Región Centro, reconociendo la necesidad de avanzar en acciones conjuntas relativas a las siguientes temáticas: seguridad, educación, obras públicas, fiscales de estado, producción, ciencia y tecnología, comercio exterior, economía, salud, ambiente, cultura, puertos,

²¹ "La Región Centro de la República Argentina: provincias de Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos"; <http://www.bcr.com.ar>



trabajo, promoción social, caja de jubilaciones, consejo de la sociedad civil; fijando para ellas un cronograma de actividades²².

Consideró el Dr. Herman Olivero, Secretario de Estado de la Provincia de Córdoba y Presidente Pro Tempore de la Región Centro que: "Tras muchos años de frustraciones y desencuentros la Región Centro está de pie y es hoy una realidad palpable. El status de Secretaría de Estado con que el Gobernador de la Sota ha dotado a la estructura que articula desde la Provincia de Córdoba los aspectos organizativos y administrativos atinentes a la cuestión regional no hace más que confirmarlo. Es éste un paso más en la afirmación plasmada en el Protocolo de Paraná en el sentido de "asegurar la continuidad regional y el funcionamiento ininterrumpido de los órganos de la comunidad regional, independientemente del cambio de autoridades y funcionarios que se susciten en las provincias signatarias. La instrumentación de esta política de Estado es deudora del compromiso inalterable que han demostrado de modo fehaciente las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe en las distintas instancias de articulación institucional que se han llevado a cabo desde la formalización de este ente tripartito. La firme y común intención de desarrollar ejes estratégicos para los próximos años centrados en una economía integrada al mundo desde el interior de nuestro país ha encontrado un eco imprescindible desde el seno de la sociedad, cuya participación, establecida formalmente en los distintos foros, funciona como un reaseguro de todas las problemáticas trabajadas desde el ámbito público. Nuestra región, tal como la pensaron aquellos pioneros de la integración, es hoy una realidad de 7.000.000 de personas, que produce más de la mitad de los granos de Argentina, el 70 % de la producción láctea y el mismo porcentaje de la producción de maquinaria agrícola, creando el 18 % de la riqueza nacional y generando el 60 % de los recursos no coparticipables."²³

Aportan las Bolsas de Comercio de las ciudades de Santa Fe y Rosario²⁴ que la Región Centro tiene una importancia clave para el desarrollo socio económico de la Argentina ya que cuenta con el 20% del total de la población nacional, y una economía diversificada en los sectores primario (12,7%), secundario (27,32 %) y terciario (61%).

En el rubro exportaciones, en el 2004 generó divisas cercanas a los U\$S 11.473 millones, es decir el 33.3 % de lo exportado por el país. La exportación de Productos Primarios (PP) alcanzó un valor de U\$S 2.381 millones, las Manufacturas de Origen Agroindustrial (MOAs) U\$S 7.340, las Manufacturas de Origen Industrial (MOIs) U\$S 1.619 millones y los Combustibles y Energía U\$S 133 millones.

En tanto, del total exportado por la Región Centro, el 62 % correspondió a la provincia de Santa Fe, con U\$S 7.169 millones; las exportaciones cordobesas lograron el 32% del total de exportaciones regionales, con U\$S 3.638 y el 6% restante correspondió a la provincia de Entre Ríos, con U\$S 668 millones.

Los principales sectores exportadores de la provincia de Córdoba lo constituyen las MOAs aportando el 53 % del total. Le siguen en importancia los Productos Primarios con el 28% y las MOIs con el 19%.

En tanto, la estructura de las exportaciones de la Provincia de Santa Fe se distribuye en un 73 % de MOAs, harina, aceite de soja, pieles, cueros preparados, carne bovina y productos lácteos llevan la punta. Le siguen los PP, encabezados por poroto de soja, maíz y trigo; las MOIs entre las que se encuentran los vehículos para transporte.

²² <http://www.regioncentro.gov.ar>

²³ Olivero, Hernán; "Desde el interior al mundo"; <http://www.regióncentro.gov.ar>

²⁴ Fuentes: IEE y Bolsas de Comercio de Santa Fe y Rosario. Información actualizada Agosto 2005



China y Brasil son los principales destinos en donde se coloca gran parte del caudal exportado por la Región Centro: un 16,6 % del total exportado lo compró China, mientras que Brasil adquirió el 8,1 % y Chile el 4,3 %.

Del total de las retenciones nacionales, el bloque aporta el 60%.

El Producto Bruto Geográfico de la Región en el año 2002 fue de 55.076 millones de pesos corrientes, lo cual representó un 17% del total nacional. Si se toma como indicador el Producto Bruto Interno, el bloque participó con un 18,6 % en el 2003.

En lo que se refiere a educación superior, 350.000 alumnos estudian en las 29 universidades públicas y privadas de la Región. Entre los programas de investigación universitarios aplicados al desarrollo social y económico, se destaca la producción de medicamentos genéricos, los desarrollos en el campo de la biotecnología, informática y agroalimentos.

IV) PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA REGIONAL

Esta Región Centro que ha sido creada en nuestro país, forma parte de una dinámica de relaciones e interrelaciones al interior del espacio sub-regional y nacional, pero inmersa asimismo, en otros espacios supra-nacionales como el Mercosur, e influenciada y condicionada también por el proceso de globalización. Estas nuevas relaciones requieren de una nueva visión que sea capaz de definir y asumir la zona ampliada, no como la suma de partes, sino como un único espacio en el que se contabilicen los costos y beneficios del funcionamiento del sistema urbano-territorial-regional y que se concrete a través del diseño de políticas gubernamentales realistas y consensuadas para el aprovechamiento integral de las potencialidades del conjunto.

Estas políticas públicas regionales –integrales e integradoras- deberán orientarse a la obtención de objetivos concretos y asequibles para el ciudadano, en el sentido de obtener mejoras en las condiciones de vida: reduciendo la pobreza, mejorando el ambiente urbano-regional y re-direccionando el crecimiento hacia un "desarrollo sostenido y sostenible" no sólo para la región sino para la nación en general.

La propuesta apunta a la formulación de una planificación estratégica como herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas, en torno al quehacer actual y al camino a recorrer en el futuro, con una motivación flexible, abierta, participativa y estrechamente ligada a la acción. Esta planificación permitirá racionalizar el uso de los recursos y fundamentalmente, servirá para definir y concertar acciones comunes entre el Estado y la Sociedad.

Estas nuevas interrelaciones podrán darse:

- al interior de cada provincia, es decir entre ésta y sus municipios; debiendo redefinirse de ser necesario, las competencias, servicios y funciones acordes a la nueva realidad que se proyecta, así como la consecuente asignación económico-financiera para su cumplimiento responsable;
- entre las provincias de la región, que requerirá la coordinación estratégica de políticas comunes de inversión y desarrollo;
- entre municipios de las diferentes provincias, lo cual demandará la armonización de aquellas políticas que favorezcan el desarrollo local ampliado.

La región deberá ser enfocada como un complejo sistema en el que interactúan y se comunican los sub-sistemas político, económico, socio-cultural y físico. La unidad de planeamiento exige que cada componente sea atendido en función a su valor posicional estra-



tégico respecto al progreso de la región como un todo, en aras de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades para todos los componentes de la región.

En este proceso le cabe al municipio un rol fundamental, dado que el local es el nivel de gobierno en relación al cual los ciudadanos expresan mayor interés político, ya que éstas son las instituciones encargadas de velar por los intereses y problemas de su entorno más inmediato, y también aquéllas que el ciudadano conoce más directamente. Asimismo, es el nivel más importante que vincula a las instituciones con el tejido social, acercándoles la administración y el gobierno a los ciudadanos.

Los municipios se proyectan como los principales artífices en el proceso de desarrollo de sus comunidades con un importante protagonismo a partir de su capacidad de respuesta a los nuevos desafíos y como agentes promotores del desarrollo local-regional.

Así como la importancia de contar con un adecuado cuadro estratégico radica en la posibilidad de tomar decisiones en un marco estable, sin la incertidumbre generada por la falta de una visión de conjunto, y poder transmitir esa situación a todos los agentes involucrados en el desarrollo del área en cuestión; no menos trascendente resulta la necesidad de dotar a la Región Centro de un marco jurídico que le permita asumir el proceso de desarrollo y crecimiento económico desde una perspectiva de consolidación institucional de la Región, y su desenvolvimiento como persona jurídica.

En este sentido Ortega²⁵ considera que debieran:

- Definirse procedimientos y criterios para la organización de la institucionalidad y producción normativa regional. Delegación de la función de policía a órganos "regionales". Utilización del Boletín Oficial de la Región Centro (artículo 9 del Protocolo de Córdoba).
- Aproximarse las estructuras provinciales: análisis de las orgánicas provinciales, examen de leyes de Ministerios, Entes autárquicos (tipo y finalidad), Entes Reguladores. Tipos y características de funcionarios y empleados públicos. Vigencia de legislación de reforma del Estado.
- Revisarse las normas registrales (organización de registros públicos, procedimiento, formularios), procedimientos administrativos, actuación y organización de la función y práctica notarial.
- Justipreciarse las Normas Presupuestarias. Legislación tributaria.
- Considerarse la actividad regulatoria: cartas de servicios, cartas de ciudadanos, entes reguladores; las Jubilaciones, Cajas Profesionales; la Colegiación Profesional (organización, matriculación, desplazamiento de profesionales en la región, etc.)
- Evaluarse las empresas provinciales, sociedades del estado provincial, agencias, corporaciones regionales, corporaciones o agencias de fomento, consorcios de diverso tipo, entes interprovinciales, etc.
- Estudiarse la legislación municipal: leyes orgánicas, normas y criterios presupuestarios, entes intermunicipales, Comunidades Regionales, servicios públicos municipales; la legislación medioambiental en general (focalizada en el perfil productivo de la región, en particular al agro y al turismo).

Aclara que los temas indicados son a título enunciativo y sólo para ilustrar muy pocos de la enorme cantidad de aspectos a organizar y definir.

²⁵ Ortega, José; "La integración jurídica en la Región Centro"; <http://regioncentro.gov.ar>



V) ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA

Una de las premisas claves de la política económica y social es el sistema tributario, el que es considerado como un instrumento eficaz, capaz de trascender el mero incremento cuantitativo de los recursos para convertirse en una variable que promueva un desarrollo económico, social y sustentable.

Con este sentido, la política tributaria que habrá de diseñarse para la región deberá, entre otros, tomar en consideración objetivos, tales como:

- Promover la localización o re-localización dentro de la región de determinadas actividades económicas a través de regímenes de exenciones, desgravaciones y/u otros incentivos fiscales.
- Inclusión de sectores postergados o con graves problemas sociales a través de tratamientos tributarios diferenciales que acentúen los principios de igualdad, equidad y capacidad contributiva, entre otros.
- Tender a la modificación de la conducta fiscal de los contribuyentes a través de la transparencia y responsabilidad en la gestión de gobierno.
- Evitar o minimizar las distorsiones de origen fiscal que inciden negativamente en la conformación de los costos o en la formulación de los precios de los bienes y servicios que se comercializan dentro y fuera de la región, buscando potenciar las ventajas relativas.

Como fuera expuesto, el proceso de integración de la Región Centro debe tender hacia un desarrollo integral, equitativo y coherente, por lo que resulta de suma importancia a los fines de evitar la distorsión en las condiciones de competencia regional, lograr la armonización de los regímenes tributarios –tanto provinciales como municipales/comunales- y una colaboración en la gestión tributaria a fin de lograr que el mercado regional implique un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales esté garantizada.

Casás enuncia que la armonización financiera y tributaria consiste en que los distintos planos de gobierno (en este caso: provincias, municipios y comunas) impulsen políticas compatibles y complementarias a través de sus respectivos "sistemas tributarios", que tiendan a un fin compartido, transmitiendo así un mensaje de seguridad y confianza a los operadores económicos en tanto contribuyentes²⁶.

Con esta perspectiva la "Comisión de desarrollo económico de la Región Centro", presidida por los Ministros de la Producción de las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe, se reunieron en Paraná (Entre Ríos), a fines del 2004, para delinear una metodología de trabajo, con el objetivo prioritario de promover la capacidad competitiva de los sectores productivos de la región. Entre los temas que abordaron surgió el de las "asimetrías tributarias", respecto del cual se acordó llevar adelante, de manera conjunta, un análisis pormenorizado de las estructuras impositivas prevalecientes en las tres provincias con el objeto de vislumbrar las diferencias existentes, a fin de proyectar un proceso de convergencia hacia estructuras más acordes con un proceso de integración.²⁷

²⁶ Casás, José O.; "Derechos y Garantías Constitucionales del Contribuyente"; Editorial Ad Hoc SRL, Buenos Aires, 1ª reimpression, Febrero 2005.

²⁷ <http://www.agrodiario.com.ar/Notas/Políticas2004-11-12.htm>



En consecuencia y dado que los objetivos del proyecto de investigación²⁸ que estamos llevando a cabo son:

■ Estudio pormenorizado del actual sistema tributario local en los Municipios de la Región Centro desde una visión integral e integradora (holística) de los distintos niveles de la realidad a fin de elaborar un Código Tributario Modelo para los Municipios de la Región.

■ Elaboración de una propuesta de armonización tributaria local en los nuevos espacios territoriales para ser utilizada como instrumento de política fiscal que contribuya al desarrollo sustentable a partir de la planificación estratégica que se formule para los nuevos espacios sub-nacionales y sub-provinciales.

Nos propusimos, en esta primera etapa, elaborar un diagnóstico del estado de situación del régimen tributario municipal vigente en las provincias que componen la Región Centro

VI) DIAGNÓSTICO

Considerando que el Municipio²⁹, en general es definido como la "Institución Política Natural que asume el gobierno local", mostramos a través de la siguiente tabla³⁰ el número y tipo de gobiernos locales de las provincias de la República Argentina.

Provincia	Número de Municipalidades	Categoría Única	Categoría I	Categoría II	Categoría III	Categoría Especial (a)
Buenos Aires	134	134	-	-	-	-
Catamarca	34	20	-	-	-	14
Córdoba	427	249	-	-	-	178
Corrientes	66	-	11	15	39	1
Chaco	68	-	8	24	36	-
Chubut	45	-	6	20	-	19
Entre Ríos	253	-	30	38	-	185
Formosa	37	-	2	6	19	10
Jujuy	60	21	-	-	-	39
La Pampa	79	58	-	-	-	21
La Rioja	18	18	-	-	-	-
Mendoza	18	18	-	-	-	-
Misiones	75	-	14	36	25	-

²⁸ "Sistemas tributarios locales como herramienta para el desarrollo sustentable de los nuevos espacios regionales – Armonización fiscal", aprobado y financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica dependiente del Ministerio de Educación de la Nación, según Res. 117/2003.

²⁹ Ver Ameriso, Claudia C; "El Municipio y su financiamiento" en Rol y Financiamiento Municipal; Coordinación: Claudia Ameriso, Editorial: Foja Cero, Rosario 2005.

³⁰ Fuente: Tomasi, Fernando, "El Gobierno Municipal en la Argentina". Documento no publicado.



Neuquén	57	-	11	9	14	23
Río Negro	75	38	-	-	-	37
Salta	59	-	11	18	30	-
San Juan	19	-	5	6	8	-
San Luis	64	18	-	-	-	46
Santa Cruz	20	14	-	-	-	6
Santa Fe	363	-	2	46	-	315
Santiago del Estero	71	-	5	5	18	43
Tierra del Fuego	3	2	-	-	-	1
Tucumán	112	-	5	9	5	93
TOTAL	2157	590	110	232	194	1031

(a) Incluye comisiones de fomento, juntas rurales, juntas de gobierno, comisiones municipales, delegaciones de fomento, y comunas.

La Región Centro reúne el 49% de los gobiernos locales del país.

A efectos de elaborar el diagnóstico acerca del status jurídico del instituto municipal, tomamos como punto de partida lo previsto por nuestra Constitución Nacional. Su artículo 5³¹ impone a las provincias como una condición sine qua non para el goce y ejercicio de sus instituciones, la obligación de asegurar el régimen municipal. No obstante no hay cláusula alguna que defina tal régimen, ni tampoco se enumeran sus facultades, a diferencia de lo que acontece con los poderes de la Nación y de las Provincias. En ausencia de disposiciones expresas que definan el régimen municipal, Dana Montaña³² sostiene que la palabra régimen tal como está empleada en la Constitución es sinónimo de gobierno, en virtud de que aquella no prescribe un sistema de gobierno municipal determinado, al que deban ajustar las provincias la organización de sus respectivos municipios

En opinión del Dr. Horacio Rosatti, el régimen municipal constituye una materia provincial pero también nacional, ya que si no hay aseguramiento por la provincia puede haber intervención federal³³.

Hoy, el artículo 123 de la Constitución Nacional establece que "cada provincia dicta su Constitución (...) asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

Según sostiene Rosatti, la cláusula dice mucho más que la originaria –artículo 5º- pero no tanto como para uniformar *nacionalmente* a una realidad tan compleja y rica en matices. Considera que el Municipio "tiende" a la autonomía (en su acepción plena), a la que le reco-

³¹ Constitución Nacional. "Artículo 5: Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, ...; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria ..."

³² Citado por Villegas Basavilbaso, Benjamín; *Derecho Administrativo*, Tomo II, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1950.

³³ Ídem nota 6.



noce cinco atribuciones, a saber:

1º) Autonormatividad constituyente, o sea capacidad para darse u otorgarse la propia norma constitucional fundamental en el marco del Derecho no originario;

2º) Autocefalía, o sea capacidad para elegir sus propias autoridades, aquellas que habrán de dar vida a los órganos políticos encargados de la conducción de los asuntos locales;

3º) Autarcia o autarquía, o sea autosatisfacción económica y financiera, derivada de la posesión de los recursos propios y complementada con la posibilidad de disponer de ellos;

4º) Materia propia, o sea el reconocimiento de un contenido específico con facultades de legislación, ejecución y jurisdicción; y

5º) 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 sus atribuciones.

Destaca que la definición que el texto constitucional realiza del concepto "autonomía" equivale a consagrarla como herramienta interpretativa uniforme en todo el territorio nacional, pero en modo alguno sostener que todos los municipios del país deban gozar de dicho status jurídico. Corresponderá a cada provincia, atendiendo a su propia realidad, encuadrar a las comunidades locales dentro de los parámetros señalados.

En cuanto a las potestades tributarias la Constitución Nacional es la que también distribuye el poder tributario entre los distintos niveles de gobierno de nuestro régimen federal. Así, en su artículo 4 reconoce la competencia exclusiva de la Nación para gravar con derechos de importación y exportación las operaciones de comercio exterior y el 75 estipula para la Nación, la posibilidad de imponer contribuciones directas únicamente por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio y siempre que la seguridad común y el bien general del Estado lo exijan. En cuanto a las Provincias el artículo 121 explicita que Éstas "...conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal..." –tributos directos, como competencia propia- y el artículo 75 inciso 2) prevé como facultad concurrente –entre Nación y Provincias- la imposición indirecta.

En cuanto al financiamiento de los Municipios, la Constitución de 1853/60 dedicó un solo párrafo para referirse al Municipio como institución (artículo 5), que no se ha modificado en la reforma de 1994, pero incorpora un cambio fundamental.

La Constitución Nacional, reformada en 1994, en el artículo 123 dispone que "Cada provincia dicta su constitución (...) asegurando la autonomía municipal y regulando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero". Es la Constitución Nacional la que distribuye las potestades tributarias entre Nación y Provincias y es Ella la que impone limitaciones a los tres niveles de gobierno a través del establecimiento de principios que deberán ser respetados por todos los estamentos y por todo tributo, entre los que destacamos: el principio de legalidad, de reserva de ley, de no confiscatoriedad, de igualdad y razonabilidad, de capacidad contributiva.

Emanan también de Ella las siguientes cláusulas las que no deben transgredirse como: Cláusula del Progreso, Cláusula del Comercio y Establecimientos de Utilidad Nacional.

Además rige ley de Coparticipación Federal –Ley 23.548/88, mediante la cual las Provincias se comprometen –por sí y por sus Municipios- a no aplicar "gravámenes análogos a los nacionales coparticipados". Se excluyen las "tasas retributivas de servicios efectivamente prestados".

Asimismo, a lo largo del tiempo se han firmado entre Nación y Provincias sucesivos Pactos Fiscales, a saber:



1. Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento en el año 1993.
2. Compromiso Federal (Ley 25.235/99). A través de él los gobiernos provinciales se comprometen a implementar en el plazo de 24 meses la armonización tributaria entre los distintos niveles de gobierno, incluyendo a los Municipios, y respetando los principios constitucionales que rijan en esta materia en cada Provincia. (Artículo 9).
3. Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal (Ley 25.400/01) que ratificó el artículo 9 de la ley 25.235 y estableció un plazo de 120 días para celebrar un Pacto Federal de Armonización Tributaria entre el Gobierno Nacional y las Provincias, invitando a su vez a los municipios, el que debería respetar los principios constitucionales que rijan en cada Provincia y perseguir el objetivo de eliminar tributos y otro tipo de cargas con efectos distorsivos sobre la actividad económica, la inversión y el empleo.
4. Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (ley 25.570/02). No introduce mayores compromisos para los entes locales.

Por último, cabe destacar el régimen del Convenio Multilateral que constituye un mecanismo de distribución de base imponible cuando un mismo contribuyente ejerce su actividad económica en dos o más jurisdicciones. Pretende la coordinación horizontal de distribución de ingresos impositivos entre Capital Federal y las Provincias.

A continuación efectuamos:

1) Relevamiento Normativo:

- Constituciones Provinciales.
- Leyes Orgánicas Municipales/Cartas Orgánicas, según el caso.
- Normativa Tributaria Municipal y/o Provincial.

Conceptualización del Municipio

De las Constituciones Provinciales observamos que Ellas definen al Municipio de diversas maneras, incluso en algunas, se establecen categorías; a saber:

Córdoba³⁴ lo considera como una *comunidad natural fundada en la convivencia*, estableciendo que toda población con asiento estable de **más de 2.000** habitantes se considera Municipio y aquellas que no la alcancen se consideran Comunas.

Por su parte en Entre Ríos³⁵ se expresa que es Municipio todo *centro de población de más de 1.500 habitantes dentro del ejido (75 Km.)*, reconociendo dos categorías la Primera, que abarca a las ciudades, siendo éstas las localidades que cuenten con más de 5.000 habitantes y la Segunda conformada por aquellas localidades que tengan entre 1.500 y 5.000 denominadas Villas o Pueblos.

La Constitución de la Provincia de Santa Fe³⁶ define al Municipio como el *núcleo de población que constituye una comunidad con vida propia* y gobierna por sí sus instituciones

³⁴ Artículo 180, 181 y 194.

³⁵ Artículo 180, 181.

³⁶ Artículo 106.



locales. Consagran como Municipios a aquellos que cuenten con **más de 10.000 habitantes** y como Comunas a aquellas que cuenten con menos de 10.000 habitantes; estableciendo a través de la Ley Orgánica de Municipalidades³⁷ dos categorías de Municipios, los de Primera que son los que tienen más de 200.000 habitantes y los de Segunda que son los que cuentan con una población de entre 10.001 y 200.000 habitantes.

La Provincia de Córdoba reconoce la Autonomía para sus municipios. Su Constitución³⁸ dispone que se *asegura la autonomía municipal* en los aspectos político, administrativo, económico, financiero e institucional y que las ciudades, o sea aquellas localidades con más de 10.000 habitantes, pueden dictar sus propias cartas orgánicas o de lo contrario se rigen por la ley orgánica que dicte la legislatura.

En lo que respecta a las provincias de Entre Ríos y de Santa Fe, las constituciones (a la fecha no reformadas) establecen que sus municipios se regirán por la ley orgánica de municipios, ley 3.001 (BO: 31/10/1934) y ley n° 2.756 (BO: 23/06/1939), respectivamente.

Funciones y Competencias

La **Constitución** de la Provincia de Córdoba establece que las mismas son:

1. Gobernar y administrar los intereses públicos locales dirigidos al bien común.
2. Juzgar políticamente a las autoridades municipales.
3. Crear, determinar y percibir los recursos económico-financieros, confeccionar presupuestos, realizar la inversión de recursos y el control de los mismos.
4. Administrar y disponer de los bienes que integran el patrimonio municipal.
5. Nombrar y remover los agentes municipales, con garantía de la carrera administrativa y la estabilidad
6. Realizar obras públicas y prestar servicios públicos por sí o por intermedio de particulares.
7. Atender las siguientes materias: salubridad; salud y centros asistenciales; higiene y moralidad pública; ancianidad, discapacidad y desamparo; cementerios y servicios fúnebres; planes edilicios, apertura y construcción de calles, plazas y paseos; diseño y estética; vialidad, tránsito y transporte urbano; uso de calles y subsuelo; control de la construcción; protección del medio ambiente, paisaje, equilibrio ecológico y polución ambiental; faenamiento de animales destinados al consumo; mercados, abastecimiento de productos en las mejores condiciones de calidad y precio; elaboración y venta de alimentos; creación y fomento de instituciones de cultura intelectual y física y establecimientos de enseñanza regidos por ordenanzas concordantes con las leyes en la materia; turismo; servicios de previsión, asistencia social y bancarios.
8. Disponer y fomentar las políticas de apoyo y difusión de los valores culturales, regionales y nacionales; en general. Conservar y defender el patrimonio histórico y artístico.
9. Regular el procedimiento administrativo y el régimen de faltas.
10. Establecer restricciones, servidumbres y calificar los casos de expropiación por utilidad pública con arreglo a las leyes que rigen la materia.
11. Regular y coordinar planes urbanísticos y edilicios.

³⁷ Artículo 1 Ley Orgánica de Las Municipalidades N° 2756

³⁸ Artículo 180 de la Constitución Cordobesa sancionada el 30 de Abril de 1987.



12. Publicar periódicamente el estado de sus ingresos y gastos y, anualmente, una memoria sobre la labor desarrollada.

13. Ejercer las funciones delegadas por el Gobierno Federal o Provincial.

14. Ejercer cualquier otra función o atribución de interés municipal que no esté prohibida por esta Constitución y no sea incompatible con las funciones de los poderes del Estado.

Por su parte, la Constitución Entrerriana no las prevé. Pero, si lo establece la Ley Orgánica de Municipios cuando consagra en su artículo 11º: "son atribuciones y deberes de las Corporaciones Municipales:

1.- Promover la agricultura y prosperidad de la industria;

a) Estimulando en la medida de sus recursos, toda iniciativa útil que se produzca a favor de la agricultura y la fundación y desarrollo de las industrias, pudiendo al efecto otorgar primas y conceder exenciones de impuesto, por tiempo determinado;

b) Propendiendo o cooperando a la fundación de escuelas agronómica o de enseñanza industrial, granjas, etc.;

c) Otorgando concesiones o permisos por tiempo determinado sobre usos y ocupaciones la vía pública

d) Reglamentando el tráfico u fijando las tarifas que regirán en los transportes urbanos;

e) Reglamentando la publicidad.

3.- Ejercer la policía higiénica y sanitaria;

a) Proveyendo todo lo concerniente a la limpieza general del Municipio;

b) Adoptando las medidas y disposiciones tendientes a evitar las epidemias, disminuir sus estragos o investigar y remover las causas que las producen o favorecer su difusión, pudiendo al efecto ordenar clausuras temporarias de establecimientos públicos o privados;

c) Inspeccionando y analizando toda clase de sustancias alimenticias y bebidas y decomisando las que se reputen o resulten nocivas a la salud;

d) Disponiendo y adoptando medidas para la desinfección de las aguas, de las habitaciones, y de los locales públicos o insalubres;

e) Estableciendo y reglamentando los cementerios.

4.- Fomentar la beneficencia y la moralidad pública;

a) Fundando y reglamentando asilos, refugios y hospicios.

b) Fundando hospitales y dispensarios;

c) Subvencionando a las sociedades de beneficencia, hospitales, dispensarios, asilos, etc.

d) Derogado por Ley N° 4576.

5.- Velar por la educación:

a) Fundando escuelas de enseñanza primaria y técnica.

b) Fomentando las instituciones culturales;

c) Fundando museos, conservatorios, etc.

6.- En lo Relativo a Obras Públicas y Ornato:



- a) Disponer las obras públicas que han de ejecutarse y proveer su conservación;
- b) Resolver sobre el establecimiento, conservación de la ciudad, nivelación, ensanche y apertura de calles;
- c) Proveer de todo lo relativo a la vialidad dentro del municipio.

7.- En lo relativo a la hacienda:

- a) Fijar las tasas, contribuciones y demás tributos municipales, conforme a esta ley y establecer la forma de percepción;
- b) Determinar las rentas que deben producir para el tesoro Municipal sus bienes raíces y sus capitales;
- c) Resolver la enajenación de bienes o valores de propiedad municipal, con los requisitos y limitaciones que esta ley determina;
- d) Resolver la adquisición de bienes a título oneroso, y aceptar o repudiar los que se les transfiera a título gratuito.
- e) Gravar los bienes municipales pertenecientes a su patrimonio privado, con dos tercios de votos de la totalidad de los Vocales;
- f) Resolver sobre la necesidad de expropiar bienes particulares dentro del territorio de su jurisdicción, recabando la ley de calificaciones respectivas;

8.- En lo relativo al desarrollo urbano:

- a) La elaboración y aplicación de planes directivos, programas y proyectos sobre políticas urbanísticas y regulación del desarrollo urbano;
- b) Reglamentar la instalación ubicación y funcionamiento de establecimientos comerciales industriales o de otra índole y viviendas."

Por último, en la Constitución de la Provincia de Santa Fe se establece que a los Municipios les competen las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los institutos locales, mientras que la **Ley Orgánica Municipal** dispone que les corresponde la administración comunal.

Facultades de Imposición

En cuanto al esquema de financiamiento vigente en cada una de las provincias bajo estudio nos encontramos que la Constitución de Córdoba³⁹ tiene la facultad de imponer impuestos municipales que respeten los principios constitucionales y armonicen con el régimen impositivo nacional y provincial, precios públicos, tasas, derechos, patentes, contribuciones de mejoras y multas y todo ingreso de capital. Aquéllos provenientes de la coparticipación provincial y federal, no serán inferiores al 20%; donaciones, legados y demás aportes esenciales. Su Ley Orgánica (Nº 8.120)⁴⁰ adiciona a lo ya mencionado en la Constitución el uso del crédito y la contratación de impuestos.

En la provincia de Entre Ríos su Constitución⁴¹ establece que no podrán establecer impuestos directos ni indirectos sobre la producción y frutos del país, ni sobre sus estableci-

³⁹ Artículo 188.

⁴⁰ Artículo 67.

⁴¹ Artículo 189.



mientos industriales y sus productos excepto los designados como higiene u otro de carácter esencial municipal y de las tasas por retribución de servicios. Su Ley Orgánica (ley 3.001/33)⁴² establece que pueden fijar tasas, contribuciones y demás tributos municipales. Se declaran rentas municipales: al producido de los impuestos y tasas que los Municipios establecen sobre...; las patentes que las Corporaciones Municipales establezcan...; y todos los recursos que ingresen a la Tesorería en virtud de alguna disposición legal, contractual o de acto de gobierno.

En tanto la Constitución Provincial de Santa Fe⁴³ determina que los municipios pueden crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción. Asimismo, participan en gravámenes directos e indirectos que recaude la Provincia (mínimo 50% impuesto inmobiliario). La Ley Orgánica (N° 2.756/39)⁴⁴ agrega que podrán establecer impuestos y derechos según los ramos y materias que se determinen. En general, pueden establecer cualquier otra renta no enumerada que por su índole sea de carácter municipal, a condición de que respondan a contribuciones y tasas de servicios que sean compatibles con la Constitución Provincial.

2) RELEVAMIENTO CUANTITATIVO

- Presupuestos municipales ejecutados 2003.
- Ejecución de ingresos y gastos municipales suministrados por los Ministerios de Hacienda Provinciales.

A efectos de llevar adelante el relevamiento y realizar un análisis comparativo, fueron seleccionados cuatro municipios de cada una de las provincias que componen la Región Centro conforme la información disponible.

Gráfico 1⁴⁵: Porcentaje de Ingresos clasificados en Corrientes⁴⁶ y de Capital⁴⁷

⁴² Artículo 25.

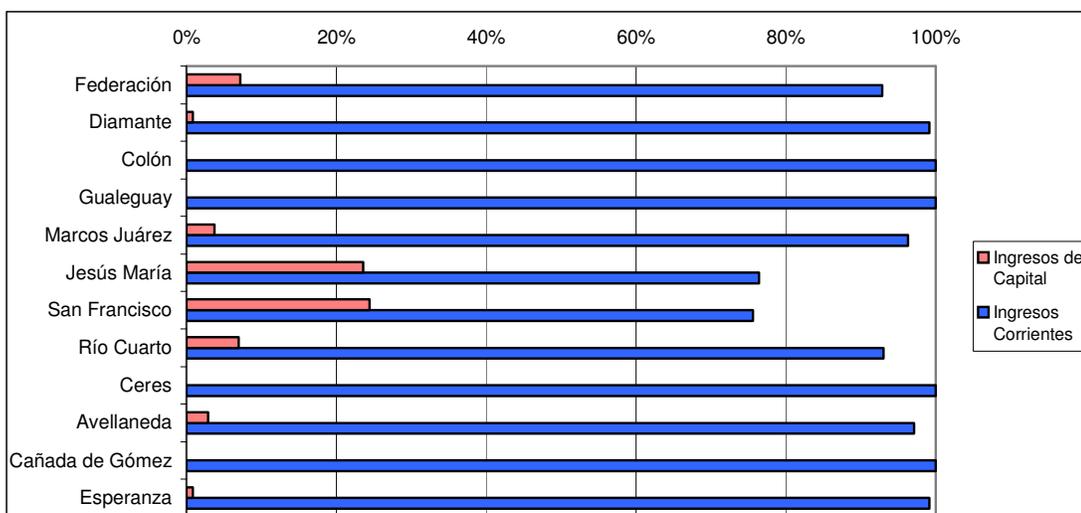
⁴³ Artículo 107.

⁴⁴ Artículo 48.

⁴⁵ Ver Tabla en el Anexo I.

⁴⁶ La Resolución 004/81 de la Secretaría General de Acción Comunal en su Anexo III Clasificador de Estructura de Presupuesto conceptualiza a los Recursos Corrientes como los recursos que el sector público Municipal obtiene en concepto de participaciones de impuestos, tasas, derechos y contribuciones y las rentas de su patrimonio.

⁴⁷ La Resolución 004/81 de la Secretaría General de Acción Comunal en su Anexo III Clasificador de Estructura de Presupuesto conceptualiza a los Recursos de Capital como los recursos provenientes de las ventas de bienes que integran el activo fijo fundamentalmente, y de los reintegros y amortizaciones de préstamos otorgados.



Podemos observar que los municipios San Francisco y Jesús María, ambos de la Provincia de Córdoba obtienen aproximadamente el 24 % de sus ingresos totales en el año bajo estudio (2003) como ingresos de capital. Estos ingresos provienen del Uso del crédito (de instituciones bancarias y de otras instituciones –solo en San Francisco), Reembolso de Préstamos (de frentistas y beneficiarios de Obras y de Otros préstamos –ambos en el caso de Jesús María y sólo el último para San Francisco), Ventas de bienes patrimoniales (provenientes de bienes inmuebles) y Otros Ingresos de capital (correspondientes a excedentes líquidos del ejercicio anterior).

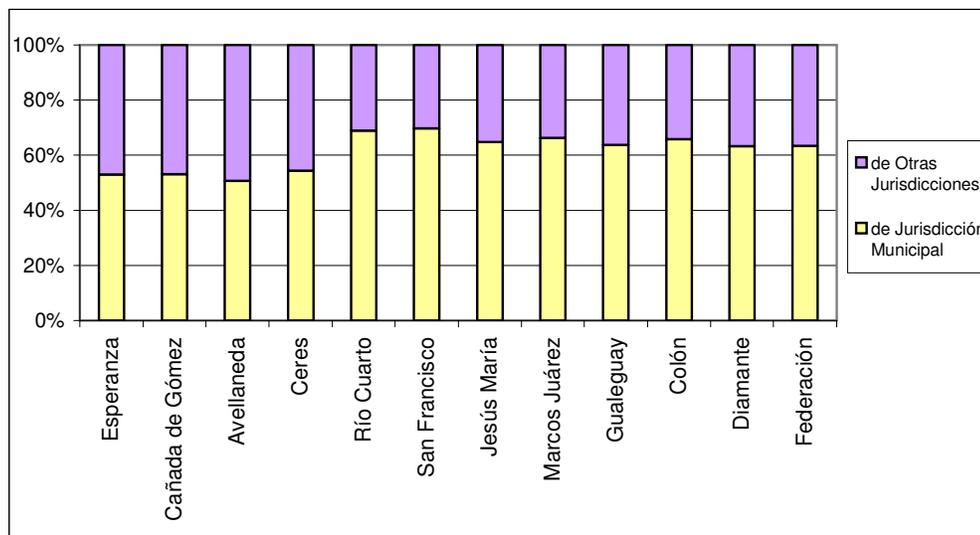
Dicha participación no se mantiene en el resto de los municipios de la muestra, llegando a ser nulos los recursos de capital en Cañada de Gómez y Ceres, en la provincia de Santa Fe, y en Colón provincia de Entre Ríos.

Gráfico 2⁴⁸: Porcentaje de Ingresos Corrientes clasificados en de Jurisdicción Muni-

⁴⁸ Ver tabla en el Anexo II.



pal⁴⁹ o de Otras Jurisdicciones⁵⁰



Con respecto a los recursos de Jurisdicción Municipal y los de Otras jurisdicciones, en la gráfica se visualiza que en los municipios correspondientes a la provincia de Santa Fe los recursos propios rondan el 52 % y en los municipios de Entre Ríos asciende al 64 %, siendo la provincia de Córdoba la que exhibe la mayor participación con alrededor del 65 % de los ingresos corrientes.

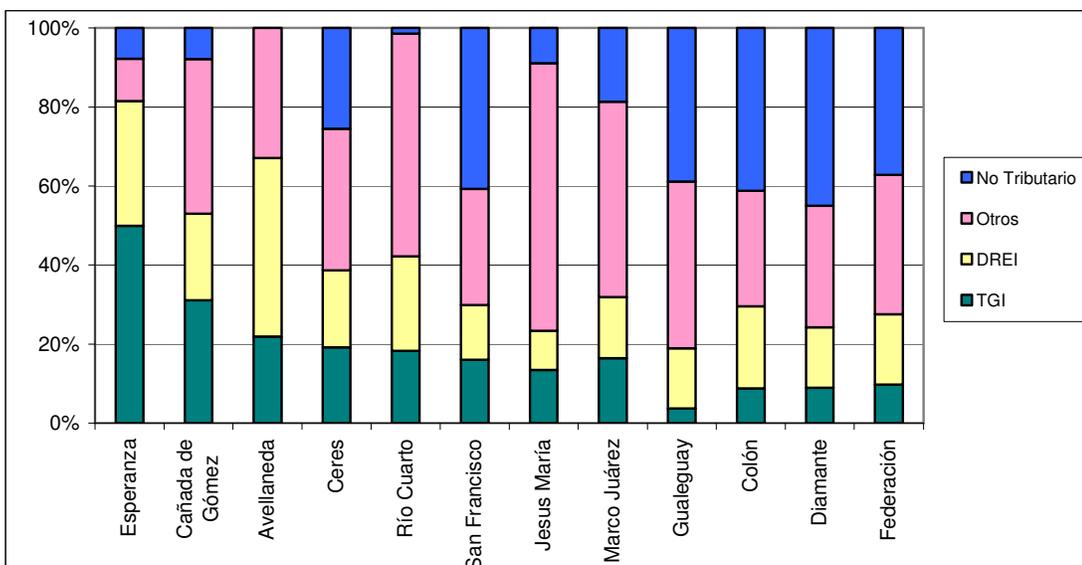
Los porcentajes de participación expuestos no evidencian el hecho de que los municipios de Córdoba poseen autonomía, mientras que los de Entre Ríos aún no dada la escasa diferencia entre ellos. Pero podría concluirse que en el caso de Santa Fe, la Ley 8.173 circunscribe las facultades de los municipios con respecto a la imposición tributaria lo cual justificaría el menor porcentaje de participación que, respecto de los municipios de Entre Ríos, poseen en relación a los recursos de jurisdicción propia. En cambio, en esta última provincia al no existir una ley marco que limite la creación de determinados tributos, cada localidad puede establecer en sus Ordenanzas Tributarias diferentes gabelas con parámetros disímiles unas de otras.

Gráfico 3⁵¹: Porcentaje de Ingresos Corrientes clasificados en Tributarios (TGI, DREI y Otros) y No Tributarios

⁴⁹ La Resolución 004/81 de la Secretaría General de Acción Comunal en su Anexo III Clasificador de Estructura de Presupuesto establece que los Recursos Corrientes de Jurisdicción Propia están integrados por los Recursos Tributarios (Tasas y Derechos; Contribuciones de Mejoras) y por los No Tributarios (Rentas del Patrimonio Municipal).

⁵⁰ La Resolución 004/81 de la Secretaría General de Acción Comunal en su Anexo III Clasificador de Estructura de Presupuesto establece que los Recursos Corrientes de otras Jurisdicciones son los recursos provenientes de los regímenes de coparticipación y otras compensaciones o participaciones regladas que se hacen en leyes nacionales o provinciales.

⁵¹ Ver tablas en el Anexo III.



Partiendo de la definición de que los Ingresos no Tributarios son aquellos que provienen de fuentes no impositivas (regalías, alquileres, primas, multas, etc.), observamos que los mayores ingresos de los Municipios provienen de los Ingresos Tributarios.

Es Avellaneda el Municipio en el que todos sus ingresos de Jurisdicción Municipal provienen de fuentes tributarias y en el otro extremo se encuentra Diamante donde los Ingresos no Tributarios representan un 45% del total. No contamos con información respecto de la composición de los recursos no tributarios, razón por la cual no hemos podido arribar a ninguna conclusión.

Cabe aclarar que las fuentes de los datos utilizados para la elaboración de la información suministrada tienen distinto origen con lo cual no estamos en condiciones de afirmar que en las comparaciones elaboradas se hayan utilizado los mismos parámetros. Por ejemplo en el caso de la Provincia de Entre Ríos dentro de los Recursos Tributarios se encuentra el rubro EDEERSA correspondiente a la empresa de energía eléctrica, cuyo monto influye tanto en la Tasa General de Inmuebles como en la Tasa por Inspección Sanitaria, Higiene, Profilaxis y Seguridad, no teniendo datos para efectuar dicho prorrateo aunque ello no contribuye a explicar porque los Ingresos no Tributarios son mayores en dicha provincia.

En la composición de los Recursos Tributarios existe una gran heterogeneidad en cuanto a la generación de ingresos en cada municipio. Observamos que:

- * Esperanza posee un 50% proveniente de Tasa General de Inmuebles
- * Avellaneda posee un 45% proveniente del Derecho de Registro e Inspección
- * Jesús María posee un 68% proveniente de Otros Recursos Tributarios

VII) CONSIDERACIONES FINALES

El devenir de los acontecimientos no deja dudas acerca de la necesidad de avanzar so-



bre nuevas formas de articulación socio-territoriales, a la vez estables pero flexibles, que incrementen las capacidades institucionales para la prestación más eficiente de servicios públicos y para la promoción del desarrollo sustentable a través de la potenciación de las sinergias provenientes de recursos endógenos de cada uno de los asociados. Sobre esta base, la institucionalización de la Región Centro de la República Argentina tiende a ello. El potencial humano, político y económico que evidencia la región nos releva de todo comentario. No obstante, se trata de un proceso en el que convergen individuos y organizaciones, públicas y privadas, para administrar sus negocios comunes; un proceso continuado a través del cual los intereses opuestos o diversos deben ser acomodados para adoptar cursos de acción cooperativos.

La Región Centro Argentina requiere, en el actual contexto nacional e internacional, que la Sociedad Civil se apropie del proyecto regional para que éste se concrete como posibilidad democrática y participativa, de abajo hacia arriba, con el fin de diversificar los centros de desarrollo para articular el país.

Para ello será necesaria, al interior de la región, una vocación solidaria por parte de los decisores que permita ir nivelando las diferencias endógenas existentes. Ello podrá concretarse a través del establecimiento de políticas regionales que persigan estos fines, así como también mediante la coordinación de aquellas políticas o normas provinciales que entorpezcan el logro de los objetivos propuestos; y sin duda, entre ellas, las fiscales dada la incidencia de las mismas producen en las condiciones de competencia de los distintos actores, así como en la determinación de los precios de los bienes y servicios que se comercialicen en la zona ampliada.

Sin duda, le cabe al Municipio un rol protagónico en este proceso de conformación de la región, como representante directo de los intereses de sus vecinos. En este sentido él también deberá equilibrar sus necesidades con las de la región y, al igual que las Provincias, será imperioso que encuentre los caminos necesarios para minimizar asimetrías, también entre ellas, las tributarias.

Un primer paso, desde órbita tributaria, consiste en contar con información financiera municipal confiable, disponible y comparable, de cuyo análisis podamos arribar a conclusiones acordes con la realidad para que las decisiones que se tomen produzcan los efectos oportunamente previstos. Habrá que trabajar seriamente en ello.



ANEXO I

Tabla 1: Porcentaje de Ingresos clasificados en Corrientes⁵² y de Capital⁵³

Provincia	Municipio	Ingresos	
		Corrientes	de Capital
Santa Fe	Esperanza	99.15%	0.85%
	Cañada de Gómez	100.00%	0.00%
	Avellaneda	97.12%	2.88%
	Ceres	100.00%	0.00%
Córdoba	Río Cuarto	93.04%	6.96%
	San Francisco	75.58%	24.42%
	Jesús María	76.44%	23.56%
	Marcos Juárez	96.27%	3.73%
Entre Ríos	Gualedguay	99.99%	0.01%
	Colón	100.00%	0.00%
	Diamante	99.14%	0.86%
	Federación	92.87%	7.13%

⁵² Ver nota 46.

⁵³ Ver nota 47.



ANEXO II

Tabla 2: Porcentaje de Ingresos Corrientes clasificados en de Jurisdicción Municipal⁵⁴ o de Otras Jurisdicciones⁵⁵

Provincia	Municipio	Ingresos Corrientes	
		de Jurisdicción Municipal	de Otras Jurisdicciones
Santa Fe	Esperanza	52.99%	47.01%
	Cañada de Gómez	53.05%	46.95%
	Avellaneda	50.74%	49.26%
	Ceres	54.35%	45.65%
Córdoba	Río Cuarto	68.92%	31.08%
	San Francisco	69.76%	30.24%
	Jesús María	64.77%	35.23%
	Marcos Juárez	66.25%	33.75%
Entre Ríos	Gualedguay	63.79%	36.21%
	Colón	65.83%	34.17%
	Diamante	63.35%	36.65%
	Federación	63.46%	36.54%

⁵⁴ Ver nota 49.

⁵⁵ Ver nota 50.



ANEXO III

Tabla 3: Porcentaje de Ingresos Corrientes clasificados en Tributarios (TGI, DREI y Otros) y No Tributarios

		Santa Fe				Córdoba				Entre Ríos			
		Esperanza	Cañada de Gómez	Avellaneda	Ceres	Río Cuarto	San Francisco	Jesús María	Marco Juárez	Gualeguay	Colón	Diamante	Federación
de Jurisdicción Municipal		\$4.556.473	\$4.686.112	\$2.316.657	\$2.109.450	\$40.649.154	\$18.007.846	\$5.490.524	\$6.202.642	\$7.445.712	\$6.216.629	\$4.620.558	\$4.544.746
	Tributarios	\$4.200.535	\$4.314.006	\$2.316.657	\$1.571.430	\$40.074.426	\$10.675.545	\$5.002.137	\$5.043.500	\$4.548.350	\$3.655.239	\$2.539.214	\$2.855.220
	TGI	\$2.274.152	\$1.456.960	\$507.616	\$404.978	\$7.438.578	\$2.903.158	\$738.720	\$1.021.934	\$278.141	\$547.280	\$415.756	\$443.370
	DREI	\$1.438.857	\$1.028.623	\$1.046.161	\$410.271	\$9.737.454	\$2.479.680	\$544.024	\$959.498	\$1.132.889	\$1.294.399	\$705.048	\$809.839
	Otros	\$487.526	\$1.828.423	\$762.880	\$756.181	\$22.898.394	\$5.292.707	\$3.719.393	\$3.062.068	\$3.137.320	\$1.813.560	\$1.418.410	\$1.602.011
	No Tributario	\$355.938	\$372.106	\$0	\$538.020	\$574.728	\$7.332.301	\$488.387	\$1.159.141	\$2.897.362	\$2.561.390	\$2.081.345	\$1.689.526

		Santa Fe				Córdoba				Entre Ríos			
		Esperanza	Cañada de Gómez	Avellaneda	Ceres	Río Cuarto	San Francisco	Jesús María	Marco Juárez	Gualeguay	Colón	Diamante	Federación
	TGI	50%	31%	22%	19%	18%	16%	13%	16%	4%	9%	9%	10%
	DREI	32%	22%	45%	19%	24%	14%	10%	15%	15%	21%	15%	18%
	Otros	11%	39%	33%	36%	56%	29%	68%	49%	42%	29%	31%	35%
	No Tributario	8%	8%	0%	26%	1%	41%	9%	19%	39%	41%	45%	37%



		Santa Fe			
		Venado Tuerto	Avellaneda	Esperanza	Sunchales
de Jurisdicción Municipal		\$ 10.947.942	\$ 0	\$ 0	\$ 3.536.523
	Tributarios	\$ 9.903.303	\$ 0	\$ 0	\$ 3.059.121
	TGI	\$ 3.830.573			\$ 1.070.565
	DREI	\$ 3.077.036			\$ 1.317.394
	Otros	\$ 2.995.694			\$ 671.163
	No Tributario	\$ 1.044.639			\$ 477.402