

LOS RECURSOS DEL ESTADO COMO EJE DEL DESARROLLO MUNICIPAL EN MISIONES

Garzón Maceda José

Centro de investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

Facultad de Ciencias Económicas –Finanzas Públicas

Universidad Nacional de Misiones

Campus Universitario Ruta 12 KM 7½ Miguel Lanús Misiones

e-mail: Jose_maceda@hotmail.com

RESUMEN

El presente artículo busca dar a conocer una propuesta a partir de la cual se intenta promover el desarrollo económico y humano de los municipios de Misiones a través de la creación de una red intermunicipal mediante la puesta en práctica de criterios de aplicación más eficientes de los recursos.

El trabajo realiza un breve esbozo del marco teórico en el que se inserta la propuesta que tiene tres pilares: la teoría de la descentralización, la teoría municipalista y el asociacionismo.

Una vez establecido esto, se analiza el encuadre legal de los municipios en la Constitución Nacional, en la Constitución de Misiones y en leyes específicas que ordenan el comportamiento municipal, para luego avanzar hacia el estudio de la situación actual de los municipios, haciendo foco en los recursos financieros de 17 municipios de la provincia de Misiones.

Tras este breve diagnóstico nos adentramos de lleno en la propuesta que se desarrolla en profundidad: se detallan los actores intervinientes, sus fuentes de financiamiento, sus objetivos, el órgano ejecutivo a través del cual se implementará el programa y los criterios de asignación de recursos que se recomiendan para que la aplicación de la propuesta resulte eficiente.

PALABRAS CLAVE: Desarrollo; Asociacionismo; Presupuesto; Descentralización.

INTRODUCCIÓN

El análisis de la estructura presupuestaria de los municipios de Misiones arroja una realidad compleja. A pesar de los incrementos sus ingresos por el régimen de coparticipación, los municipios no han logrado un crecimiento y desarrollo sostenido. Por ello se ha diseñado una propuesta para el Desarrollo Regional, tomando como eje fundamental el concepto de asociacionismo municipal y la participación de la sociedad civil para aplicarlo a municipios de la Provincia de Misiones.

La premisa central del trabajo supone que los municipios no deben fundar su desarrollo y crecimiento únicamente en niveles superiores de gobierno. Al contrario, son ellos los que con medidas innovadoras, mediante la asignación y administración eficiente y eficaz de los recursos- deben arbitrar los medios para que sean orientados a un crecimiento sostenido, aplicando políticas sólidas que perduren en el tiempo.

En tal sentido se propone la implementación de un programa que conforme una Red Intermunicipal que promueva el desarrollo económico y humano. En el que tanto el nivel provincial como el municipal a través de aportes conjuntos de recursos participen en el crecimiento y fortalecimiento de los municipios como instituciones, así como a la promoción de la participación ciudadana, realización y mejora de la calidad de vida de la población.

Este proyecto concibe a la Provincia de Misiones en zonas conformadas

aproximadamente por 7 a 10 municipios cada una. Para el presente trabajo se eligieron , los municipios de los departamentos de Candelaria¹, San Ignacio² y Guaraní³ como muestras representativas contemplando aspectos como el demográfico, influencias de corrientes migratorias, actividades económicas, categoría, idiosincrasias y recursos.

DESARROLLO

Marco teórico, concepto y régimen legal del Municipio

El municipio es la célula institucional primaria de nuestro país para el gobierno y administración de los asuntos que tienen que ver con sus ciudadanos.

Es el nivel del estado más cercano a las inquietudes de sus miembros y el órgano de gobierno más descentralizado y por lo tanto, creemos, es el mejor para buscar los caminos que lleven la construcción del desarrollo de abajo hacia arriba.

Desde el punto de vista conceptual, dos ejes son fundamentales para el desarrollo del presente trabajo: La concepción sociológica del municipio como un asentamiento de seres humanos que buscan objetivos comunes, comparten sus historias, sus sueños, esperanzas, y los inconvenientes propios de los individuos que vivimos en comunidad, y en segundo lugar considerar a la institución municipal como verdadera herramienta para el desarrollo y realización de sus ciudadanos.

Por ello tomamos como eje y antecedente primario al trabajo realizado por Eduardo Bruno Paprocki (2005) en el que se muestra una visión profunda de los municipios partiendo del factor humano como piedra angular.

Siguiendo esta línea tomamos tres teorías como pilares para conceptualizar al municipio y sus roles: La teoría municipalista, la teoría de la descentralización y el asociacionismo.

¹ Municipios: Candelaria, Santa Ana, Mártires, Cerro Corá, Bonpland, Loreto y Profundidad.

² Municipios: San Ignacio, Gdor. Roca, Santo Pipó, H. Yrigoyen, Gral Urquiza, Colonia Polana, Corpus y Jardín América

³ Municipios: San Vicente y El Soberbio.

Mientras que la primera concibe al Municipio como una esfera más del estado (que se suma al Estado Nacional y las Provincias) y por lo tanto con amplias facultades en materia de descentralización, reconocimiento constitucional de la autonomía y un poder pleno para la determinación de su destino político y tributario, la segunda se refiere precisamente al “... un proceso político que implica devolución de poder y transferencias de competencias y recursos del gobierno central a los gobiernos locales, en un marco de creciente autonomía” [Heredia J. R., 2005, p 247] ⁽¹⁾. Esto implica considerar a los municipios como instituciones activas, yendo mucho más allá de sus funciones administrativas y burocráticas, del alumbrado, el barrido y la limpieza para convertirse en una instancia política plena, que determina estrategias de desarrollo, de obtención de los recursos necesarios y de administración de los mismos de manera mucho más autónoma, tanto el Estado Nacional como el provincial ceden competencias, poder y recursos al municipio porque se considera que su mayor cercanía con los ciudadanos asegura mejores resultados.

En tercer lugar en tanto los municipios en sus nuevas funciones y servicios, deben conformar relaciones intermunicipales que denominamos asociativismo con el objetivo de encontrar mecanismos y herramientas conjuntas que hagan posible el desarrollo local, entendiéndolo como el desarrollo económico y humano.

La creación de microregiones entre municipios por cuestiones fundamentales es el ejemplo más acabado de asociativismo en nuestro país pueden citarse ejemplos de este mecanismo como es el caso del Consorcio Centro de la Provincia de Buenos Aires, la Asociación de municipios de Córdoba y la Asociación de municipios para el Desarrollo Regional (AMUDER).

Acordamos con lo que señala Marchiaro cuando afirma “... El Municipio por sí solo es inoperante ante los problemas del mundo de nuestros días si no se apoya en una sólida concepción regional a la moderna, por lo cual su ideología toma siempre, como punto de partida, el binomio Región – Municipio” [Marchiaro E. J., 2000, p. 121] ⁽²⁾.

Las tres concepciones teóricas antes mencionadas, adquieren un sentido pleno si se

las toma como complementarias entre sí: La teoría municipalista revaloriza la instancia municipal como parte del Estado, en tanto la de la descentralización otorga las competencias, el poder y los recursos necesarios para que esa nueva instancia estatal opere de manera fundamental en la sociedad de la que es parte y finalmente el asociativismo, resalta un mecanismo que contempla la realidad interdependiente en la que vivimos y al reconocerla inserta a los municipios en ella y la utiliza para potenciar las posibilidades de tal instancia estatal como eje del desarrollo.

Para terminar de delinear el marco teórico de la propuesta sostenemos que los municipios son entes autónomos en el sentido en que lo expresa la Constitución Nacional en su artículo 123 “cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5º, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y Financiero” [Constitución Nacional, artículo 123]⁽³⁾, autonomía que permitirá a los municipios misioneros llevar adelante convenios, políticas de desarrollo local y la conformación de microregiones, asociándose con otros municipios y organizaciones sociales.

Situación actual de los Municipios de Misiones⁴

Coordinación Financiera

La coordinación financiera entre distintas jurisdicciones⁵, necesariamente se debe desarrollar cuando nos encontramos con distintos niveles de gobierno en materia fiscal.

El problema consiste en el reparto de atribuciones y tareas entre los distintos niveles, abarcando tanto el aspecto de los recursos como el de los gastos aunque debido a los objetivos que perseguimos en nuestro trabajo centraremos nuestro enfoque en los recursos.

La descentralización de las tareas a nivel municipal se debe dar necesariamente con una planificación y con una participación activa de los gobiernos locales en conjunto con su

⁴ El presente tramo del trabajo hace referencia a un estudio más extenso de 17 municipios que he realizado y puede verse en el libro Los recursos del Estado como eje del desarrollo de los municipios, de reciente publicación. El grupo de municipios analizados busca en el mencionado trabajo, sustentar de manera más fuerte la factibilidad de la propuesta que se detallará en este trabajo, hecho que no quita que el proyecto pueda implementarse en otros grupos de municipios.

⁵ Nos referimos a los niveles nacional, provincial y municipal.

sociedad civil.

Resulta necesario aclarar que los esquemas de coordinación pueden considerarse desde una visión vertical (nación–provincias–municipios) o una visión horizontal (provincias–provincias; municipios–municipios).

Focalizaremos la atención en la coordinación vertical donde la coordinación más importante se da por el régimen de Coparticipación Federal⁶ de Impuestos marca la coordinación entre el gobierno nacional y las provincias, en tanto la Coparticipación Municipal de Misiones establecida en la Ley XV – Nº 10 (Antes Ley Nº 2535) que pauta la coordinación financiera entre el gobierno provincial y los gobiernos de cada municipio cuyos índices de distribución se encuentran, a nuestro criterio, desactualizados y en produce distorsiones que llevan a la sanción de leyes que contemplan adicionales para algunos municipios aplicando únicamente los parámetros que determine la Secretaría de Estado de Hacienda, Finanzas, Obras y Servicios Públicos de la Provincia⁷ generando una dependencia financiera que puede considerarse aún mayor la que tiene la provincia con la nación

Finalmente haremos una breve mención del Artículo 35 de Convenio multilateral⁸ que regula la coordinación financiera horizontal en Argentina (provincia/provincia). Por un lado busca evitar la doble o múltiple imposición del impuesto sobre los ingresos brutos, a la vez que coordina el ejercicio de poderes fiscales autónomos, que existen entre las distintas jurisdicciones estableciendo un control sobre los contribuyentes.

Respecto del mencionado artículo, consideramos que el Convenio vulnera la autonomía de los municipios en lo referente a la determinación de las bases imponibles de los impuestos o tasas que quieran aplicar las jurisdicciones municipales de acuerdo a su potestad tributaria por lo que no debería aplicarse sin antes tener la adhesión del municipio afectado.

⁶ Actualmente rige la Ley 23.548 que se sancionó el 7 de enero de 1988 como Régimen Transitorio.

⁷ Ley 3875 (2002), y su modificatoria del 2007 por la Ley 4376.

⁸ Fue firmado en la ciudad de Salta el 18 de agosto de 1977.

El Presupuesto Público como instrumento político

Tras un breve recorrido por las teorías que fundamentan nuestro trabajo y su marco legal, procederemos a analizar los presupuestos de los últimos cuatro ejercicios financieros de la Provincia de Misiones, para entender cómo se conforman los recursos de la misma para afrontar sus erogaciones.

Con esta mirada, podemos observar lo que consideramos como fuente primaria de financiamiento del proyecto, y encontrar el origen, de parte de los recursos que utilizaremos para aplicar al desarrollo de los municipios.

Cuadro 1: Resumen de recursos, erogaciones y financiamiento

CONCEPTOS	AÑO 2005	AÑO 2006	AÑO 2007	AÑO 2008
RECURSOS	1.159.058,00	1.159.058,00	1.896.932,70	2.428.897,80
EROGACIONES	1.623.021,40	2.071.326,40	2.551.565,10	3.281.897,80
NECESIDAD FINANCIAMIENTO NETO	463.963,40	606.791,80	654.932,40	852.974,10
AMORTIZACIÓN DEUDA DURANTE EJERCICIO	190.132,90	287.778,00	302.540,40	304.118,60
FINANCIAMIENTO DE LA PROVINCIA APORTES NO REINTEGRABLES	654.096,30	894.569,80	957.172,80	1.157.092,70
USO DEL CRÉDITO	332.450,00	588.226,90	625.359,20	828.898,20
	213.678,90	303.852,90	331.813,60	328.194,50

Fuente: Elaboración propia en base Presupuesto de Misiones 2004-2008

En el segundo cuadro se analiza la composición de los ingresos en los mencionados presupuestos para entender principalmente el origen de los mismos, y determinar cuales provienen del esfuerzo fiscal propio de la jurisdicción y cuales ingresan a la provincia en función del régimen de Coparticipación Federal, entre otros.

Cuadro 2: Origen de los recursos – Participación sobre el total (2004 – 2008)
(En miles de pesos)

RECURSOS	AÑO 2005	%s/total	AÑO 2006	%s/total	AÑO 2007	%s/total	AÑO 2008	%s/total
Jurisdicción Provincial	210.458,00	18,15%	282.970,80	19,32%	439.445,70	23,16%	563.226,90	23,18%
Coparticipación Federal	707.733,80	61,06%	888.301,90	60,66%	1.087.655,8	57,33%	1.401.749,70	57,72%
Coparticipación	7.895,00	0,69%	8.450,00	0,57%	12.753,50	0,67%	14.674,50	0,61%

Vial								
Regalías Yaciretá	10.790,00	0,94%	11.286,00	0,78%	12.749,50	0,67%	17.420,00	0,72%
Regalías Salto	3.320,00	0,28%	4.320,00	0,29%	8.848,00	0,48%	8.848,00	0,36%
Otros Nación	195.670,80	16,88%	239.185,50	16,34%	294.694,80	15,53%	379.983,30	15,64%
Recurso Capital	23.190,40	2,00%	30.020,40	2,04%	40.785,40	2,16%	42.995,40	1,77%
Total Recursos	1.159.058,8	100 %	1.464.534,6	100 %	1.896.932,7	100 %	2.428.897,80	100 %

Fuente: Elaboración propia en base Presupuesto de Misiones Leyes. 4142; 4244; 4342; 4397

Siguiendo la estructura que nos presenta Horacio Rosatti ⁽⁴⁾ tenemos los recursos de propia jurisdicción, y de otras jurisdicciones.

En el siguiente cuadro puede verse el porcentaje de recursos propios y la influencia de la coparticipación por sobre el total de ingresos en el período 2004-2008, en este caso para los municipios que estudiamos en el presente trabajo.

Cuadro 3: Origen recursos municipales – Recursos propios sobre total de ingresos (Presupuestos años 2004 – 2008)

MUNICIPIOS	RECURSOS 2005	RECURSOS 2006	RECURSOS 2007	RECURSOS 2008	RECURSOS PROPIOS./TOTAL 2005 / 2008
CANDELARIA	1.147.000	1.645.000	1.995.000	2.395.000	2005- 19%; 2006- 21%; 2007- 17% 2008- 20 %
SANTA ANA	950.000	1.054.589,21	1.429.101,18	1.854.531,20	2005- 16%; 2006- 22%; 2007- 16%; 2008- 21 %
MÁRTIRES	444.500	573.000	680.010	1.092.500	2005- 24%; 2006- 18%; 2007- 21 %; 2008- 9 %
CERRO CORÁ	420.000	515.000	688.500	1.540.000	2005- 6 %; 2006- 6 %; 2007- 5%; 2008- 3 %
BONPLAND	670.100	725.100	955.100	1.316.150	2005- 8%; 2006- 8 %; 2007- 7%; 2008- 5 %
LORETO	435.500	543.650	685.000	876.000	2005-18%; 2006- 16 %; 2007- 13%; 2008 10 %
PROFUNDIDAD	336.910	542.060	680.010	882.000	2005- 15% ; 2006- 17 %; 2007- 21 %; 2008- 9 %
SAN IGNACIO	1.501.000	1.896.600	2.479.000	3.309.064	2005- 22 %; 2006- 19 %; 2007- 15%; 2008- 17%
SANTO PIPÓ	1.113.000	1.424.000	1.680.000	2.106.000	2005- 17%; 2006- 16%; 2007- 13%; 2008- 11 %
GOB. ROCA	1.873.305,04	2.371.632,60	2.308.000	2.988.800	2005- 13 %; 2006- 10%; 2007- 12 %; 2008- 10 %
H. RIGOYEN	890.050	1.038.200	776.000	880.856,26	2005- 21%; 2006- 10%; 2007- 13%; 2008- 17 %
G. URQUIZA	Sin datos	Sin datos	Sin datos	876.648	2005- s/d; 2006- s/d; 2007- s/d; 2008- 8 %
C. POLANA	Sin datos	Sin datos	732.814	623.500	2005- s/d; 2006- s/d; 2007- 7 %; 2008- 5 %
CORPUS	1.364.500	1.680.200	1.479.200	2.360.000	2005- 11%; 2006- 11 %; 2007-011 %; 2008- 10 %
J. AMÉRICA	4.100.000	4.417.300	5.854.873	9.349.600	2005- 38 %; 2006- 33 % 2007- 32 %; 2008- 22 %
SAN VICENTE	5.561.992	6.500.000	7.100.000	8.400.000	2005 -23 %; 2006- 32 %; 2007 - 30 %; 2008 - 27 %
EL SOBERBIO	1.968.100	2.364.000	2.600.000	3.350.000	2005- 28 %; 2006 23 %; 2007 - 21 % ; 2008 - 16 %

Fuente: Elaboración propia en base a ordenanzas municipales

Del análisis de los datos presentados en el cuadro puede destacarse que en el año 2008, la participación de los recursos de jurisdicción propia, respecto de los ingresos totales de los municipios analizados, alcanzan un promedio del 13%, en tanto, el 87 % de los recursos de los municipios, corresponden a ingresos de otras jurisdicciones, mostrándose como una constante la disminución, en el período analizado, la participación de los recursos de jurisdicción propia, respecto del total por lo que se confirma la vulnerabilidad financiera y política de los municipios de la provincia de Misiones.

Los recursos financieros municipales y su aplicación

Presupuestos Municipales 2005-2008

A continuación, procederemos a estudiar la composición y evolución de los presupuestos municipales de los 17 municipios que abordamos en el presente trabajo, en un período de 4 años.

Como primer paso, es interesante estudiar cuánto han crecido los presupuestos públicos de los 17 municipios en este período bajo estudio.

**Cuadro 4: Variación presupuestaria municipal
(PRESUPUESTOS AÑOS 2005 – 2008)**

MUNICIPIOS	2005	2006	2007	2008	VARIACIÓN 2005-2008
CANDELARIA	1.147.000	1.645.000	1.995.000	2.395.000	109 %
SANTA ANA	950.000	1.054.589,21	1.429.101,18	1.854.531,20	95 %
MÁRTIRES	444.500	573.000	681.700	1.092.500	146 %
CERRO CORÁ	420.000	515.000	688.500	1.540.000	266 %
BONPLAND	670.100	725.100	955.100	1.316.150	96 %
LORETO	435.500	543.650	685.000	876.000	101 %
PROFUNDIDAD	336.910	542.060	680.010	882.000	162%
SAN IGNACIO	1.501.000	1.896.600	2.479.000	3.309.064	120 %
SANTO PIPÓ	1.113.000	1.424.000	1.680.000	2.106.000	89 %
GOB. ROCA	1.263.000	1.552.000	2.308.000	2.988.800	136 % %
H. YRIGOYEN	890.050	1.038.200	776.000	880.856,26	- 1 %
G. URQUIZA	Sin datos	Sin datos	Sin datos	876.648	-
C. POLANA	Sin datos	Sin datos	732.814	623.500	-
CORPUS	1.364.500	1.680.200	1.479.200	2.360.000	73 %
J. AMÉRICA	4.100.000	4.417.300	5.854.873	9.349.600	128 %
SAN VICENTE	5.561.992	6.500.000	7.100.000	8.400.000	51 %
EL SOBERBIO	1.968.100	2.364.000	2.600.000	3.350.000	70 %

Fuente: Elaboración propia en base a ordenanzas municipales

Es importante resaltar que tomado todos los presupuestos de los municipios bajo estudio, los mismos se han incrementado en un 100 %, siendo los del Departamento de Candelaria los que han tenido mayor incremento (126%) y los del Departamento de Guaraní, los que menos incrementaron los mismos (56%).

Por otra parte, la variación que hemos mostrado sobre los recursos que provienen del esfuerzo propio de los Municipios a través del cobro de sus tributos, nos muestra similares comportamientos entre ellos, con diferencias entre los pequeños y los medianos, pero con una fuerte dependencia de los fondos provenientes de otras jurisdicciones, particularmente de la Coparticipación de Impuestos .

Así podemos observar que en forma global el 80 % de los recursos presupuestados por los municipios, provienen de otras jurisdicciones como señaláramos y solamente el 20 % de las previsiones de sus tributos. (2008).

Creemos importante resaltar hacia donde se destinaron los recursos en los presupuestos municipales.

Al considerar la totalidad de los presupuestos estudiados observamos que el 73% de los recursos se destinan a financiar gastos corrientes y el 23 % a gastos de capital.

Esta relación global, nos permite sostener que existe una imperiosa necesidad de diseñar políticas conjuntas entre el estado provincial, los municipios y la sociedad civil, para destinar mayor masa de recursos a bienes de capital, inversiones, y proyectos que generen a su vez mayores fuentes de trabajo y recursos.

Estructura tributaria

Por Decreto 3187/80 de la Provincia de Misiones, se establece el Código Fiscal Municipal para todos los municipios de la provincia, con excepción de Posadas.

A partir del mismo, los municipios sancionan anualmente su ordenanza tributaria, determinando los montos y alícuotas que por distintos conceptos deberán ingresar al fisco los contribuyentes.

Si bien en las ordenanzas se encuentran las mayorías de las actividades con sus

alícuotas establecidas, se observa que por baja actividad, por falta de presión y fiscalización fiscal, año a año, vienen disminuyendo proporcionalmente los ingresos de los municipios por estos conceptos, profundizándose esta situación en los municipios más pequeños.

Por todo lo expuesto hasta aquí, entendemos que debemos abordar políticas fiscales que le den una mayor recaudación a los municipios, con programas, acciones, capacitación y acompañamiento de los diferentes organismos del orden provincial.

Ello nos permitirá complementar los recursos financieros al proyecto de desarrollo local, con mayor actividad, mayor empleo, mayores contribuyentes y por ende mayor recaudación y eficiencia en el manejo de los recursos destinados al desarrollo local.

La propuesta: los recursos del Estado como eje del desarrollo de los municipios

Del análisis previo surge la propuesta que aquí presentamos. Es un proyecto que busca poner en marcha un programa que, mediante la asignación y administración eficiente, eficaz y con criterio de economicidad en el manejo de los recursos, promueva el desarrollo económico y humano de los municipios.

Estamos convencidos de que los municipios deben necesariamente dejar de pensar como entes individuales y buscar en el asociacionismo intermunicipal y con gobiernos de niveles superiores, la conformación de micro regiones destinadas a la generación de proyectos que tenga como objetivos el crecimiento y desarrollo de sus ciudadanos individual y colectivamente.

Al ser un proyecto complejo, involucra a una multiplicidad de actores: El Poder Ejecutivo y Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones, Los Municipios de la Provincia de Misiones, organizaciones sociales y empresas de los Municipios que participan, asociaciones o comisiones vecinales, la ciudadanía en general, el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Misiones, la Contaduría General de la Provincia.

Fuentes de financiamiento:

1. La fuente primara provendrá de un incremento en un 4% del porcentaje de Coparticipación destinado a los Municipios y que forma parte de la masa coparticipable de la Provincia de Misiones, según la Ley XV – Nº 10 (Antes Ley Nº 2535).

2. El Adicional de Coparticipación Municipal, Transitorio y de Emergencia, cuya distribución se lleva a cabo actualmente en base a los términos fijados por la Ley XV Nº12 (Antes Ley 3875) del 30 de agosto del año 2002, que fuera modificada por la Ley 4376 (2007), dentro del marco de la emergencia económica. La vigencia de la Ley XV Nº12 (Antes Ley 3875) se establece hasta que se sancione un nuevo régimen de Coparticipación, y el Adicional creado por la misma se financia con el Impuesto sobre los Ingresos Brutos, hasta la suma de \$ 100.000. La Ley 4376, se otorga una facultad extraordinaria al Poder Ejecutivo para determinar discrecionalmente cuáles serán los municipios beneficiados y montos a asignar por adicional, sin fijar tope alguno. Consideramos necesario que el criterio de reparto de la norma debe establecerse desde la misma ley, se establezcan porcentajes de distribución que incluyan a todos los municipios, utilizándose para ello criterios de equidad y eficiencia, sujetos a un plan sustentable de desarrollo municipal.

3. El Presupuesto de la Provincia de Misiones dentro de cuya clasificación por finalidad se encuentra la asignación Desarrollo Económico.

4. Los Recursos de la Nación: Teniendo en cuenta que la Provincia de Misiones se encuentra relegada en la distribución de fondos de la nación, deberíamos buscar recursos que nos corresponden por derecho propio.

5. El aporte de Fondos propios de los municipios que integren la red.

6. Mediante el Crédito y Programas nacionales e internacionales de financiamiento: evaluando el contexto financiero nacional e internacional y siempre que las condiciones del mercado sean favorables

Todas estas fuentes de financiamiento integrarían el Fondo del Proyecto, a ser

administrado y aplicado por un organismo creado a los fines de llevar adelante las acciones del programa tendientes a la consecución de sus misiones esenciales.

Marco Jurídico

El Convenio Marco

El Convenio Marco establecerá las pautas generales del proyecto, a saber: Objetivos generales y particulares, alcances y fines, fecha de inicio, forma de renovación, financiación, creación y reglamentación genérica del organismo operativo, sus funciones y composición, domicilio, sede legal, Jurisdicción, sistemas de monitoreo, así como las formas de participación de la sociedad civil. El convenio además estipulará los porcentajes de recursos que los Municipios deben destinar al proyecto, estableciendo cuales serán las demás fuentes de financiamiento del programa.

Para los municipios que no tengan Carta Orgánica y se rijan por la Ley VX –Nº5 (Antes Ley 257) deberá establecerse por ley la aplicación obligatoria del programa, solicitar la incorporación de municipio a través de la sanción de una ordenanza exclusiva por parte del Concejo Deliberante, para que de esta manera sean uniforme entre los municipios de las distintas zonas que se divida la provincia.

Los municipios de primera categoría que a la fecha de la sanción posean carta orgánica, deberán adherirse al proyecto a través de su departamento ejecutivo y aprobado por ordenanza de su Concejo Deliberante. La adhesión deberá abarcar todos los términos al programa que se lleve adelante y fuera aprobado por una ley provincial.

El Organismo Operativo

La administración, ejecución, seguimiento y evaluación del proyecto estará a cargo de un órgano ejecutor que se denominará Unidad Ejecutora de Desarrollo Regional (UEDR). Este organismo será de carácter interinstitucional, sirviendo a su vez de soporte informativo y de asesoramiento de la red a implementarse. Sus pautas de funcionamiento serán previstas en el Convenio mencionado precedentemente, en el cual se preverá además la conformación inicial de una Comisión Mixta Participativa, la que formará parte la UEDR,

teniendo la misión de elaborar el estatuto que regirá a la misma, así como el control y seguimiento concretos del proyecto. Esta Comisión estaría integrada por un representante de los municipios participantes, dos delegados del gobierno provincial (con formación académica especial en gestión pública), un representante de los sectores empresariales, uno de las organizaciones civiles sin fines de lucro involucrados, y al menos un evaluador especialista en gestión pública o administración (del área de las Ciencias Económicas) externo contratado mediante concurso de antecedentes.

Los representantes de la provincia tendrían la facultad de veto, ante las decisiones de la comisión mixta, en lo referente a las cuestiones financieras y designación de los directivos de la UEDR.

Se propone que la UEDR sea presidida por un Director y un Subdirector designados por la Comisión Mixta, previo concurso de antecedentes, y su renovación se haría cada cuatro años, pudiendo ser removidos en caso de incumplir con los deberes de todo funcionario público. Las formas de designación y remoción serán previstas en el estatuto.

Funciones de la UEDR

1. La administración de los recursos del programa, el estudio permanente de las fortalezas y debilidades del mismo, identificación de oportunidades y amenazas del entorno, así como la formulación y puesta en marcha de las acciones de promoción y seguimiento del proyecto.

2. Dirimir conflictos y promover acuerdos entre organizaciones civiles o empresariales o distintos sectores de la comunidad interesados en alguna cuestión o área de desarrollo económico en particular.

3. El análisis de las capacidades internas de los municipios integrantes del proyecto, con el objeto de proponer formas de utilización más eficiente y eficaz de los recursos humanos y financieros de los mismos, en pos del objetivo de desarrollo económico de la comunidad miembro de la red.

4. La implementación del relevamiento de los datos necesarios para la ejecución del programa con el objeto de conocer variables e índices, relacionados con su población, economía, dimensión geográfica, densidad geográfica, estructura institucional, presupuestos y forma de aplicación de los recursos. Todo ello a los efectos de contar con parámetros objetivos para la participación de los municipios en el programa, a los fines de la recomendación de eventuales medidas direccionadas a corregir orientaciones o criterios que mejoren su administración respecto de los objetivos del proyecto.

Formación y Capacitación

Para el desarrollo del presente proyecto, será indispensable trabajar sobre cursos de formación de cuadros permanentes administrativos de la Administración Pública provincial y municipal, en todo lo referente al objeto del proyecto, como asimismo sobre gestión pública en forma previa a la implementación, como así también en forma permanente.

Además se debe prever la creación de un sistema o red informática y/o de una página web institucional de la UEDR, a los fines de un manejo más eficaz y transparente de la información relacionada a la aplicación del programa.

Organismos de control

Control Interno: El monitoreo o control de proceso y la evaluación del proyecto se realizarán mediante la introducción de mecanismos participativos, que operarán primordialmente a través de la Comisión Mixta Participativa, la que, se integrará con representantes de las organizaciones sin fines de lucro y de los sectores empresariales involucrados en la red, y al menos un evaluador externo. El control interno se llevará a cabo manera periódica por parte de un equipo conformado con miembros de la UEDR, especialmente designados, que eleven un informe trimestral o cuatrimestral a la Comisión Mixta. La evaluación participativa estará a cargo de la Comisión Mixta, proponiéndose que sea realizada semestralmente, debiendo el evaluador o evaluadores externos contratados elevar sus informes con recomendaciones a la misma. Algunos indicadores a tener en cuenta para medir el éxito del proyecto serían: el nivel de aumento del empleo, nivel de

crecimiento de actividades económicas (apertura de Pequeñas y Medianas Empresas, incremento de la producción agrícola, ganadera y forestal como así también la expansión del sector de servicios), nivel de inserción laboral de quienes hayan sido capacitados mediante el programa, grado de participación de los distintos sectores involucrados, grado de participación de la ciudadanía en general, grado de satisfacción de los usuarios de la red y de los ciudadanos locales (a los efectos de medir las variables calidad de la gestión del programa y calidad de vida de la población).

Como parte del control, se deberá garantizar el fácil acceso a la información y registros del programa, por parte de los municipios o delegados enviados por los mismos.

Se considera sumamente importante la difusión de los resultados de las evaluaciones o actividades de monitoreo, con el objeto de un mayor control social y para la eventual corrección de acciones, en base a propuestas o sugerencias que realicen las empresas, ONG's, asociaciones de vecinos o ciudadanos interesados.

Como control interno administrativo, deberá darse participación a la Contaduría General de la Provincia, en la UEDR, quién cumplirá sus funciones de acuerdo a la normativa vigente.

Control Externo: Uno de los mecanismos a utilizarse será la celebración de Audiencias Públicas periódicas que deberán ser obligatorias. Se deberán llevar a cabo campañas previas de motivación y concientización sobre el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos.

En materia del control de las cuentas, y al haber fondos públicos, se hace necesaria la intervención del Tribunal de Cuentas, dado que de acuerdo al artículo 133 de la Constitución Provincial, dicho organismo tiene las atribuciones de:

- 1.- Examinar las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas provinciales, municipales y de reparticiones autárquicas.
- 2.- Inspeccionar oficinas provinciales y municipales que administren fondos públicos.
- 3.- Fiscalizar las cuentas de entidades privadas que reciban subsidios del Estado

Provincial.

Esta intervención nos permitirá tener el control externo de legalidad respecto de la utilización de los fondos públicos destinados a las finalidades del proyecto, con los mecanismos y procedimientos establecidos en la ley orgánica del Tribunal e Cuentas de la Provincia de Misiones.

Asociación Municipal en Misiones, parámetros básicos:

En principio, consideramos que las asociaciones entre municipios no deberían ser de más de 7 municipios los que se asocien, lo que estaremos formando aproximadamente entre 10 a 13 núcleos o zonas en toda la Provincia y como primera división la zona norte, sur, centro, este y oeste.

Se contemplarán: Las densidades demográficas, población, idiosincrasia; las actividades económicas y de servicios principales de los distintos municipios y sus actividades conexas o complementarias, la infraestructuras de los municipios y de la provincia en las zonas, Indicadores socio – económicos de cada uno, aspectos presupuestarios y tributarios de los municipios, tipos de organizaciones sociales vigentes, grado de formación de sus cuadros, entidades empresariales entre otros.

CONCLUSIONES

El asociacionismo y la generación de micro regiones es viable desde todos los puntos de vistas: lo político, lo social, y lo jurídico.

La realidad que viven los municipios día a día nos muestra que los mismos no pueden ejercer su libertad plena, su total autonomía, por tener dependencia financiera, por estar vigentes sistemas de distribución de recursos, sobre todos los de coparticipación, que los tienen a los municipios como instituciones subsidiadas y no sujetos activos que puedan decidir sobre su destino.

Más del 80 % de los recursos que administran los municipios, son de origen extrajurisdiccional lo que genera una vulnerabilidad política a la hora de la toma de decisiones y generación de iniciativas propias.

Existe la capacidad presupuestaria para llevar adelante una manera diferente de administración como la que se propone en este trabajo.

La situación actual de los municipios estudiados es alarmante: en promedio destinan 75 % a gastos corrientes y 25 a gastos de capital e inversiones públicas. Pero la mayoría de los municipios, sobre todo los de segunda categoría, con poca cantidad y densidad de población, y limitadas actividades generadoras de fuentes de trabajo, destinan entre el 80% y el 92 % de sus recursos a financiar gastos de funcionamiento, lo que nos permite aseverar que de no cambiar la política de administración y direccionamiento de los recursos, no podrán aportar a la disminución de los altos índices de pobreza que presenta su población y al desarrollo de las micro regiones.

La acción conjunta del estado provincial, municipal y la participación de la sociedad civil y las organizaciones sociales, es uno de los caminos que permitirán generar los polos de desarrollo necesarios para la creación de nuevas fuentes de trabajo genuinas, que retengan a nuestros jóvenes en su municipio.

Este nuevo esquema de actividad financiera del estado que presentamos, se debe comenzar a aplicar de manera urgente en los municipios que nos muestran índices sociales, económicos y presupuestarios más comprometidos y que ante un escenario complejo son los primeros en sufrir las consecuencias.

Se debe trabajar en la formación y capacitación de los cuadros de conducción política, y con el personal de carrera de los municipios, para dotarlos del conocimiento suficiente de las nuevas herramientas de gestión pública para homogeneizar las estrategias y mecanismos a implementar.

Nuestra propuesta busca establecer un esquema de administración equitativa y eficiente de recursos públicos, que involucre a municipios en forma asociada, al gobierno de la

provincia, a la sociedad civil, buscando una herramienta que nos permita aportar al desarrollo de los municipios de la provincia de Misiones.

CITAS BIBLIOGRÁFICAS

(1) HEREDIA, J. R. (2005), El Poder Tributario de los Municipios. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, Pág. 247.

(2) MARCHIARO, E. J. (2000). Derecho Municipal. Nuevas relaciones intermunicipales. Ediar, Buenos Aires. Pág.121.

(3) Constitución Nacional de la República Argentina. Título segundo: Gobiernos de provincia. Art. 123 disponible en <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

(4) ROSATTI, H. (2006). tratado de Derecho Municipal tomo II, Rubinzal – Culzoni. Santa Fe, Pág. 93.

BIBLIOGRAFÍA

ARNAL SURIA, S. (2007). Manual De Presupuestos y Contabilidad De Las Corporaciones Locales. El Consultor - La Ley. , Buenos Aires.

BARBARO, J. C. y otros (2006). Finanzas Públicas. Edunam, Posadas.

BONACINA, M. S. (2006). La Potestad Tributaria Municipal. Errepar, Buenos Aires.

BULIT GOÑI, E. G. (2007). Tasas Municipales Tomo I y Tomo II. Lexis Nexis, Buenos Aires.

CARACCIOLO BASCO, M. y FOTI LAXALDE, M. (2004). Economía Solidaria Y Capital Social. Contribuciones Al Desarrollo Local. Paidós, Buenos Aires

CASAS, J. O. (2005). Derecho Público, Provincial y Municipal. AD-HOC, Buenos Aires.

CECONI, J. (2006). Estudios Sobre Derecho Municipal y Federalismo. El Derecho, Buenos Aires.

- CORAGGIO, J. L. (2008). *La Economía Social Desde La Periferia*. Altamira, Buenos Aires.
- GIULIANI FONROUGE, C. M. (2004). *Derecho Financiero T.I y T.II*. 9º edic. La ley, Buenos Aires.
- HEREDIA, J. R. (2005). *El Poder Tributario de los Municipios*. Rubinzal-Culzoni, Santa Fé.
- HEYMANN, D. y otros. (2000). *La Argentina de los noventa- Desempeño Económico en un contexto de reformas. TI y TII*. CEPAL Eudeba, Buenos Aires.
- Losa, N. O. (2003). *El Derecho Municipal y el imperio del derecho*. Ediciones Jurídicas Cuyo, Mendoza.
- Marchiaro, E. J. (2000). *Derecho Municipal, Nuevas Relaciones Intermunicipales*. EDIAR, Buenos Aires.
- Musgrave, R. A. y Musgrave P. B. (1999). *Hacienda Pública: Teoría y Aplicada*. 5º ed. McGraw-Hill, Madrid
- Paprocki, B. E. (2006). *Los Municipios – Bases para el desarrollo*. Editorial Universitaria – Universidad Nacional de Misiones, Posadas.
- Rosatti, H. (2006). *Tratado de derecho Municipal, T I y T II*, RUBINZAL – CULZONI, Santa Fe.
- Sidicaro, R. (2002). *La Crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989 – 2001)*. EUDEBA, Buenos Aires.
- Villar, A. (2007). *Políticas municipales para el desarrollo económico social*. FLACSO-CICCUS, Buenos Aires.