

Un análisis del desarrollo de las autonomías municipales en el federalismo argentino. El caso de la provincia de Córdoba

BERNAL, Roberto Marcelo



Un análisis del desarrollo de las autonomías municipales en el federalismo argentino. El caso de la provincia de Córdoba

*Roberto Marcelo Bernal**

* El autor es abogado (Universidad Nacional de Córdoba), magíster en Dirección y Gestión Pública Local (Universidad Carlos III de Madrid), magíster en Relaciones Internacionales (Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba), diplomado en Estudios Avanzados (Instituto Ortega y Gasset y Universidad Complutense de Madrid). Actualmente es doctorando en el programa de doctorado en Derecho de la Universidad Nacional de Cuyo. Es docente de pregrado y posgrado en la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Empresarial Siglo 21 y la Universidad Católica de Córdoba, todas de Argentina. Es investigador categorizado y autor de numerosas publicaciones especializadas. Se desempeña como consultor del sector público especializado en derecho público, políticas públicas y planificación territorial.

Resumen

El presente texto forma parte del trabajo de tesis de doctorado del autor, en la que se analiza el nivel de desarrollo de las autonomías municipales en Argentina a partir de su reconocimiento constitucional en el año 1994. El mismo es un estudio de federalismo comparado en instancias subnacionales de gobierno, siendo la metodología empleada la construcción de un índice complejo para su posterior medición en cuatro provincias del país. Los temas medidos se vinculan con las dimensiones institucionales, políticas, económicas, administrativas y financieras de la autonomía de los Gobiernos locales, y aquí se comparten la estrategia metodológica y los resultados del análisis del caso de la provincia de Córdoba, distrito en el cual las competencias autonómicas del municipio aparentan tener un mayor nivel de desarrollo.

Palabras clave

Federalismo, estudios federales comparados, autonomía municipal, relaciones intergubernamentales, capacidades institucionales.

An Analysis of the Development of Municipal Autonomous Communities in Argentina's Federalism: The Case of the Province of Córdoba

Abstract

This text is part of the author's Ph.D. dissertation, which analyzes the level of development of municipal autonomous communities in Argentina, which were recognized by the Constitution in 1994. This is a study of comparative federalism focused on subnational levels of government. The methodology used is to build a complex index that measures four of the country's provinces. Measurements are related to the institutional, political, economic, administrative, and financial dimensions of the autonomy of local governments. This article presents the methodological strategy and the results of the analysis of the case of the province of Córdoba, the district in which the autonomous powers of the municipality seem to have reached a higher level of development.

Keywords

Federalism, comparative federal studies, municipal autonomy, intergovernmental relations, institutional capabilities.

1. Presentación del tema de investigación

Los estudios sobre autonomías municipales se inscriben necesariamente en el marco más amplio de los estudios sobre federalismo y relaciones intergubernamentales, entendiendo a la autonomía municipal como una atribución territorial que se corresponde con un gobierno federal que tiende a la descentralización y al reparto de competencias entre los diferentes niveles de gobierno constitucionalmente reconocidos.

Desde su concepción inicial, (el antecedente de la República Suiza más la Constitución de Estados Unidos de 1787) el federalismo ha sido una forma de organización del Estado que tiene como presupuesto un diseño de tipo democrático, con un reparto de competencias específicos. En dicho reparto, en el gobierno central reside parte de la soberanía, mientras que las dimensiones inferiores conservan poderes autonómicos y renuncian, a su vez, al derecho de secesión.

El sistema federal argentino —en su diseño original— se correspondía con un modelo de federalismo de integración, ya que surge de la voluntad de Estados independientes de crear un nuevo poder común¹. Es también un federalismo asimétrico muy marcado por las notorias diferencias entre sus socios en términos de territorio, población, desarrollo económico y representación política.

En el año 1994 —reforma constitucional mediante— se modifica la arquitectura de distribución del poder en Argentina, dando a luz a un federalismo más moderno y complejo. Esta necesaria modernización abrazó al federalismo como un fenómeno de reorganización del Estado contemporáneo, debido fundamentalmente a cuatro razones: a) el desarrollo del gobierno de múltiples niveles desde la comuna a las organizaciones supranacionales, en constante confrontación y colaboración, b) el pluralismo social, a consecuencia de la diversidad de actores sociales, organizados en variadas formas en la representación de

¹ BIGLINO CAMPOS, Paloma. Federalismo de integración y de devolución. El debate sobre la competencia. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 41.

sus intereses, c) el “glocalismo” producido por la globalización y d) la rápida difusión del principio de subsidiaridad².

El componente más significativo del capítulo federal de la reforma fue la emergencia de un diseño en donde se profundizan las autonomías provinciales, se reconocen con jerarquía constitucional las autonomías municipales y se brinda un estatus jurídico especial a la ciudad de Buenos Aires. El elemento transversal a estas reformas es el espíritu descentralizador, dando a las provincias, a los gobiernos locales y a las regiones una centralidad política inédita en otras etapas históricas, y acorde con las grandes transformaciones del territorio que se venían gestando a escala global. También de la mano de las relaciones intergubernamentales emergentes se da nacimiento a un sistema de gobierno multinivel crecientemente complejo.

Este nuevo diseño federal de características cooperativas originado en el año 1994 vino acompañado de institutos que vigorizan las bases federativas del modelo, brindando fortaleza a los procesos de descentralización e incorporando principios como la subsidiaridad, la cooperación, la articulación y la solidaridad entre los territorios.

Sin embargo, una lectura del actual estado del federalismo argentino nos demuestra que muchos de estos avances y reconocimientos normativos no son, en la práctica, una realidad consolidada, y en el caso particular de las autonomías municipales existe un heterogéneo nivel de reconocimiento y desarrollo de las mismas en las diferentes provincias argentinas.

A su vez, el reconocimiento de las capacidades autonómicas de los gobiernos locales no ha generado aún, a casi veinte años de su incorporación al texto constitucional, un proceso claro de fortalecimiento de las mismas, y no existe en el país una literatura especializada que se haya avocado a estudiar de manera profunda este aspecto de dicho fenómeno.

² L. Caravita, según se cita en HERNÁNDEZ, Antonio. Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Instituto de Federalismo, 2009, p. 438.

Un análisis del desarrollo de las autonomías municipales...

El presente trabajo es parte de una investigación en curso en la que se propone brindar respuestas al interrogante acerca de las principales características y causas de un desigual y heterogéneo reconocimiento y desarrollo de las autonomías municipales en las diferentes provincias del país. Las unidades de análisis seleccionadas han sido las provincias de Córdoba, Mendoza, Salta y Santiago del Estero.

Partiendo del nuevo artículo 123 de la Constitución Nacional, que reconoce la autonomía municipal en sus dimensiones institucional, política, administrativa, económica y financiera, se ha planteado como estrategia metodológica la construcción de un índice, desagregado por indicadores, y de los datos resultantes de los campos efectuados se intentará determinar el peso de cada una de estas dimensiones y su incidencia en el desarrollo autonómico, así como también cuál es la relación que se genera entre las mismas.

La investigación se apoya en dos pilares o principales fortalezas: a) parte de la existencia, al presente, de un importante vacío teórico en el análisis del estado del desarrollo autonómico municipal con posterioridad a la reforma constitucional de 1994, ya que los estudios existentes sobre federalismo priorizan el análisis del vínculo entre nación y provincias, y b) la originalidad de la estrategia metodológica es un aporte valioso para los análisis jurídicos, y particularmente para el campo del derecho público. No abundan en Argentina estudios comparados, siendo el mismo un espacio de investigación de creciente y fundamental importancia en las agendas de las principales universidades y centros de estudios del planeta³.

³ Desde el campo del derecho se destacan los aportes de Frías, Rosatti, Hernández, Castorina de Tarquini, Abalos, Garat, Barrera Buteler, Gelli, Pérez Hualde, Benvenuti y otros, quienes se han dedicado al estudio del nuevo federalismo emergente de la reforma constitucional.

Sobre el análisis económico y de las competencias tributarias en el marco de las relaciones entre la nación y las provincias, entre las provincias y los municipios y entre la nación y los municipios en el país, son referencia los estudios de Cetrángolo, Giménez, Delfino, Gervasoni, Cao, Rezk, Capello, Llach, Tomassi, Porto, Díaz Frers, Treber, etc.

En el análisis de las relaciones intergubernamentales horizontales y verticales de nuestro federalismo, las dinámicas de las mismas y la interacción entre los principales actores, son de mucha actualidad y pertinencia los trabajos de investigación aportados

En el presente artículo pretendo compartir los resultados preliminares de la investigación en el caso de la provincia de Córdoba, una de las cuatro unidades de análisis seleccionadas, y la primera en la que contamos con el trabajo de campo concluido.

Las reflexiones que aquí se brindan son parciales y deberán luego ser comparadas y analizadas con relación a los futuros datos provenientes de los otros estudios de caso abordados. No obstante, la importancia de Córdoba como provincia pionera en el desarrollo del federalismo argentino justifica en buena medida este análisis preliminar que a continuación se presenta.

2. La autonomía de los municipios en el marco de los procesos de cambio territorial. Los aportes de la reforma a la constitución argentina en el año 1994

Saskia Sassen⁴ señala que las transformaciones en el Estado-nación representan un factor fundacional de la era global que hoy atravesamos. Desde la perspectiva del territorio, la autoridad y los derechos esta transformación adopta la forma de un reensamblaje de determinados elementos en nuevas configuraciones desnacionalizadas que pueden operar a nivel subnacional, nacional o global. La instancia de desensamblaje, aunque parcial, desnaturaliza aquello que se ha naturalizado, muchas veces de manera inconsciente. Es decir, la constitución nacional del territorio, la autoridad y los derechos y la concepción de que lo global representa la ruina de estos elementos.

desde la ciencia política por autores como Gibson, Calvo, Falleti, Jordana, Benton, Cingolani, Nazareno, Díaz de Landa, Lardone, González, Suárez-Cao, etc. También presentan interés para esta investigación los análisis sobre las reglas de juego de nuestro federalismo electoral y acerca del fenómeno de la sobrerrepresentación parlamentaria de algunas provincias y de los arreglos institucionales a los que llegan los principales jugadores de nuestro federalismo. Se destacan en especial los trabajos de Smulovitz, Abal Medina, Botana, Leiras, Gibson, Acuña, Escolar, Alonso, Ferreira Rubio, Dos Santos, Novaro y otros.

⁴ SASSEN, Saskia. Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales. Buenos Aires y Madrid: Katz Ediores, 2010, p. 102.

Jordi Borja y Manuel Castells⁵ describen la situación al manifestar que frente a un mundo globalizado, en los territorios de proximidad vivimos también la globalidad... Vivir la dialéctica local-global es indispensable para no ser un ser marginal; asumir a la vez las identidades de proximidad y las relaciones virtuales es darse los medios de ejercer la ciudadanía y de interpretar el mundo para no perderse. Mientras tanto, es en el espacio local donde los valores, las lenguas y las culturas se encuentran, pueden convivir y relacionarse.

Los reclamos autonómicos también forman parte de un proceso global de cambios en la organización del sector público y en cómo el mismo se relaciona de manera más viva y eficaz con el resto de los actores sociales significativos, de la mano de las profundas transformaciones que promueve la dialéctica global-local.

Frente a ello, aparece como natural el proceso de reclamos tendientes a una ampliación de las funciones tradicionales de los gobiernos locales, ahora como actores de su propio desarrollo y con estrategias tendientes a proyectarse externamente y generar ventajas competitivas territoriales⁶.

Como señala Jordi Borja⁷, hoy la ciudad es un lugar privilegiado para la innovación democrática. La crisis del Estado-nación, el agotamiento o la insuficiencia de la democracia representativa articulada únicamente por elecciones y partidos, y la falta de mecanismos que establezcan lazos entre lo local y lo global significan hoy un reto de carácter mundial que tienen ante sí las ciudades y los gobiernos locales. Para responder a este reto es necesario reconstruir la ciudad como actor complejo, simbiosis de agentes públicos y privados, con capacidad para actuar en la escena internacional y de organizar la sociedad sobre la base del principio político legitimador de la proximidad.

⁵ BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Taurus, Santillana Editores, 1998, p. 324.

⁶ CASTILLO BLANCO, Federico *et al.* El municipalismo en América Latina: desafíos y propuestas en la presente década. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas, 2001, p. 16.

⁷ BORJA, Jordi. Ciudadanía y globalización. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 22 (2002), p. 187.

En igual sentido, Hernández⁸ afirma que, como una paradoja notable de la historia, aunque a principios del siglo XXI hablemos de Estados, de bloques continentales, de tecnoestructuras que uniforman y gobiernan el mundo, de proyectos políticos de tal magnitud, de la influencia innegables de los medios de comunicación masivos y de otros fenómenos correlativos, también esta es la era de los “particularismos”, de los “regionalismos” y de los “localismos”. Es que el hombre se resiste a perder su identidad y acorde con su naturaleza aspira a un alto destino trascendente, que solo se logra con la vigencia de la libertad y la participación responsable en los problemas políticos, sociales y culturales.

El nuevo capítulo federal de la reforma de 1994 no ha hecho más que interpretar los procesos de cambio territorial en marcha y actualizar nuestras instancias de gobierno de proximidad orientados a los desafíos del mundo complejo y contradictorio en que nos toca vivir.

Dentro de las importantes reformas sobre aspectos centrales del federalismo, que a continuación reseñaremos someramente, se destacan cuatro ejes temáticos de significación y relevancia.

El primero de ellos está dado por el nacimiento de un federalismo más vigoroso, con la profundización de las autonomías provinciales (art. 124 y 125), el reconocimiento constitucional de las autonomías municipales (art. 123) y el nuevo status jurídico otorgado a la ciudad autónoma de Buenos Aires (art. 129). A ello deben sumarse la posibilidad de las provincias de crear regiones, junto con la de la integración regional supraestatal (art. 124 y art. 75, inc. 22). Un segundo eje se centra en un nuevo sistema de distribución de competencias mucho más complejo entre los diferentes niveles u órdenes de gobierno de nuestro Estado federal (art. 125, art. 126 y concordantes). Un tercer nivel de análisis se vincula con el diseño de un nuevo sistema de distribución de competencias tributarias y financieras entre la nación y las provincias, a partir de la prescripción constitucional de sancionar una ley convenio de coparticipación y otras disposiciones vinculadas (art. 75 inc. 2, 3 y 8). Finalmente, el cuarto aspecto está relacionado con una nueva

⁸ HERNÁNDEZ, Antonio M. El régimen municipal en nuestra organización constitucional. En: Revista Civilidad. No. 30 (septiembre de 2011), p. 254.

Un análisis del desarrollo de las autonomías municipales...

arquitectura del poder, apuntalada con el fortalecimiento y una mayor pluralidad de la representación de las provincias en el senado de la nación (art. 54), la limitación de las facultades presidenciales en cuanto a la figura de la intervención federal (art. 75, inc. 31, y art. 99, inc. 20) y la imposición al congreso de ordenar su actividad legislativa orientada al cumplimiento de fines vinculados con el fortalecimiento del diseño federal y el desarrollo armónico y equilibrado del territorio (art. 75, inc. 19).

El diseño federal emergente implica, por una parte, una complejización profunda de las dimensiones políticas e institucionales del gobierno. El nuestro se vuelve uno de los federalismos más desarrollados y modernos en cuanto a la distribución vertical del poder y al reconocimiento de las capacidades autonómicas territoriales. Junto con ello deviene también un modelo en donde emergen formas de relaciones intergubernamentales que nos llevan decididamente hacia un gobierno multinivel sofisticado y complejo.

Esta reingeniería de distribución de las competencias, de la mano de los nuevos institutos y marcos normativos, representa un avance con respecto al diseño anterior. Hemos obtenido una modernización y actualización necesaria de la constitución nacional ajustada a un escenario de cambios en el territorio y el gobierno que se viene generando a escala global. Dichos cambios reconocen nuevas dimensiones estatales subnacionales como espacios idóneos y naturales para el desempeño de funciones propias del gobierno central.

Como señalamos anteriormente, el nuevo art. 123 recepta la autonomía municipal de manera definitiva, y reconoce la misma en sus dimensiones política, institucional, administrativa, económica y financiera, reflejando la mayor amplitud posible sobre la materia.

Lo cierto es que a partir de 1994, veinte de las veintitrés provincias argentinas ya receptan en sus constituciones la autonomía municipal, con variaciones acerca de sus alcances, modalidades de implementación y de articulación de competencias entre provincia y municipios.⁹ En

⁹ La Constitución Nacional impone a las provincias, desde 1994, el aseguramiento de la autonomía municipal en sus respectivas constituciones, pero no las obliga a

consecuencia de ello, ya existen en el país más de 110 cartas orgánicas municipales vigentes y muchas otras en camino de ser sancionadas.

Sin embargo, todavía resta un largo camino por ser recorrido.

Quienes aportaron a la modificación del viejo sistema pensaron que el reconocimiento de tan importantes facultades a los gobiernos locales debió haber permitido un verdadero fortalecimiento de las capacidades y un empoderamiento de esta dimensión del Estado, acompañando los procesos de descentralización puestos en marcha por el gobierno federal de manera contemporánea a dicha reforma.

Las posibilidades de gestión de los gobiernos de proximidad crecieron de manera exponencial frente a una definición constitucional que los habilita a ejercer su propio poder constituyente originario, a dictar normas y generar sus propias reglas de juego político-electoral, a ejercer potestades tributarias y recaudatorias y a coordinar con las provincias el reparto de los tributos coparticipables, a explorar nuevos mecanismos de gestión administrativa, entre otras.

Sin embargo, y luego de un momento inicial de euforia y de florecimiento del asociativismo local, de la llegada de las primeras cartas orgánicas municipales sancionadas en consecuencia con la reforma de la constitución, de la constitución de las primeras redes de ciudades en el país, de la implementación de políticas públicas locales crecientemente complejas como los primeros planes estratégicos, de la proyección internacional de los gobiernos locales de la mano de la cooperación descentralizada, etc, hoy, el proceso aparenta encontrarse demorado y en algunos casos existen francos retrocesos.

establecer un único modelo de autonomía. No obstante esta flexibilidad provincial para establecer los parámetros de la autonomía municipal, aquellas no deben ignorarla, pues el artículo 123 constituye una cláusula federal cuyo incumplimiento lo podría revisar la Corte Suprema. En ese sentido, la Corte ha sostenido que las constituciones provinciales no pueden, bajo la apariencia de reglamentar la autonomía, trasponer los límites de lo racional y lo razonable para la vigencia efectiva de los municipios.

Solo algunas de las constituciones provinciales¹⁰ fueron reformadas con posterioridad a la reforma y, en general, los gobiernos de provincias tendieron a hacer diferentes interpretaciones de este precepto constitucional, aunque reconocieron la autonomía municipal. Algunas de ellas otorgaron un grado importante de autonomía efectiva a los municipios, junto con los recursos necesarios para poder llevar a cabo sus responsabilidades. Sin embargo, no fue así en la mayor parte de los casos, manteniéndose por lo tanto la situación previa de infradesarrollo municipal. Como puede imaginarse, ello conlleva la inexistencia de un orden común básico del régimen municipal entre las distintas provincias, debido a que las responsabilidades de los municipios son definidas de manera autónoma por las constituciones provinciales¹¹.

Ese grado desigual y heterogéneo de desarrollo de las autonomías municipales en nuestro país nos ha motivado a indagar en este trabajo de investigación acerca de la naturaleza y de las causas explicativas del fenómeno.

3. La estrategia metodológica diseñada

Los estudios sobre federalismo comparado son escasos y cobran reconocimiento científico recién en la década de los noventa, aunque su evolución histórica se inicie en décadas anteriores. La mayoría de ellos han elegido la comparación entre modelos de federaciones y sus respectivas trayectorias, mientras que algunos pocos se han aventurado a comparar entidades subnacionales que conviven dentro de un diseño federal.

Nuestro objetivo en este sentido es el de utilizar el método comparado, de modo de testear cómo ciertas variables, en casos diferentes, explican el diferente nivel de desarrollo de las autonomías locales.¹² Esta

¹⁰ Si bien solamente les resta adecuar sus constituciones provinciales a la Constitución Nacional a las provincias de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe, las mismas son tres de las cuatro más pobladas, y vive en ellas más del 50 % de la población del país.

¹¹ JORDANA, Jacint. Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Los casos de Argentina y Bolivia. Banco Interamericano de Desarrollo, 2002, p. 78.

¹² LIJPHART, Arend. Comparative politics and the comparative method. En: The American Political Science Review. Vol. 65.3 (1971), p. 218. Tal como coinciden

elección se basa principalmente en el objetivo de indagar acerca de las características del desarrollo de las autonomías municipales en diferentes provincias argentinas, para lo cual se han propuesto variables explicativas de diferente naturaleza y que requerirán ser estudiadas desde distintas perspectivas.

Al ser el objeto de estudio un objeto complejo, resulta imprescindible realizar abordajes diferentes y multidisciplinarios para obtener un conocimiento más acabado de la problemática. Es por esto que se propone investigar las diferentes variables a través de una técnica actual y moderna como es la construcción de un índice¹³ complejo, desagregado en componentes e indicadores.

Del profundo relevamiento del estado del arte en la materia hemos encontrado como antecedentes de encuadres metodológicos que presentan ciertas similitudes con la investigación propuesta a los trabajos llevados a cabo en España por los profesores Joan Subirats y Raquel Gallego¹⁴, enfocados en el rendimiento institucional de las comunidades autonómicas a veinte años de su reconocimiento constitucional. En Argentina hemos encontrado los trabajos de construcción de índices para el desarrollo de la gestión local elaborados por los equipos del Instituto Federal de Gobierno de la Universidad Católica de Córdoba, coordinados por los profesores Mario Riorda y Emilio Graglia,¹⁵ como así también el índice de capacidad institucional

diferentes autores, la comparación en las ciencias sociales está enfrentada a un dilema especial, que es el de tener muchas variables y pocos casos. En este sentido, de la forma de resolver este dilema depende la elección metodológica que realicemos. Lijphart sugiere que una de las formas de minimizar este problema es la de focalizar sobre casos comparables (casos que son similares en muchas características, pero que son diferentes respecto de las variables entre las que la relación es hipotetizada). También sugiere reducir el análisis a algunas variables clave, y omitir aquellas que son de importancia marginal. LIJPHART, Arend, *op. cit.*

¹³ En las ciencias sociales podemos decir que un índice o escala es un instrumento de medida compuesto por una serie de variables que representan algún atributo de interés y que proporcionan información sobre el objeto de investigación en relación con el atributo que se pretende medir.

¹⁴ SUBIRATS, Joan, *et al.* Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública. Madrid: CIS, 2002.

¹⁵ Córdoba, Argentina. RIORDA, Mario y GRAGLIA, Emilio. Desarrollo, municipalismo y regionalización: un triángulo virtuoso. El caso Córdoba. Córdoba,

Un análisis del desarrollo de las autonomías municipales...

elaborado por el equipo técnico del Programa de Fortalecimiento Institucional Provincial y de Gestión Fiscal (PROFIP) para medir capacidades estatales a nivel nacional, provincial y municipal sobre aspectos vinculados con relaciones intergubernamentales y desarrollo productivo.¹⁶

La creación de un índice de estas características nos permitirá comparar e interrelacionar los cinco aspectos de la autonomía municipal en los términos propuestos por la constitución nacional. Esta herramienta de recolección de datos nos posibilitará medir aquellas variables que representan algún atributo de interés y que nos proporcionen información actual y veraz sobre el objeto de investigación.

Cada uno de estos componentes ha sido desagregado en indicadores debidamente formulados y justificados. Dichos indicadores nos han permitido, en el trabajo de campo, mensurar el grado de cercanía/distancia presente entre una autonomía ideal previamente definida y la autonomía real existente en cada provincia analizada.¹⁷

Argentina: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba y Fundación Konrad Adenauer, 2006.

¹⁶ Programa de Fortalecimiento Institucional Provincial y de Gestión Fiscal (PROFIP). Índice de capacidad institucional. Aspectos metodológicos e implementación. PROFIP, Ministerio de Economía de la Nación, 2010.

¹⁷ La extensión y las características de este artículo impiden un desarrollo completo de las características del índice, del formato de construcción de los indicadores y de los resultados obtenidos en cada medición efectuada. A modo de descripción general de los ítems medidos con los indicadores diseñados, destacamos lo siguiente:

En la *dimensión institucional*, 9 (nueve) indicadores procuran determinar el reconocimiento legal de la autonomía, sus alcances, las posibilidades del municipio de dictar su Carta Orgánica Municipal, cómo se resuelven los conflictos entre provincia y municipios, la cantidad de Cartas Orgánicas Municipales sancionadas y su porcentaje sobre el total de municipios en condiciones de poseer dichas normas, la existencia de mecanismos participativos y el reconocimiento de derechos construidos desde una perspectiva específicamente local.

En la *dimensión política*, 12 (doce) indicadores analizan en cada provincia las capacidades y los límites del autogobierno municipal y su efectivo cumplimiento, la capacidad de innovación en este aspecto autonómico, la determinación de la convocatoria y las modalidades de las elecciones locales, la existencia de legislación electoral propia e instituciones y procedimientos electorales de naturaleza local, las características de los institutos de democracia semidirecta existentes, los mecanismos

Creemos que las cuatro unidades de análisis seleccionadas serán suficientes para aportar evidencias válidas para nuestra investigación, y que las provincias medidas guardan similitudes con otros distritos del país a los que podrían ser exportables parte de las conclusiones alcanzadas

Dicho índice ha sido debatido y enriquecido con la opinión de funcionarios y expertos en la materia, los que han sido objeto de entrevistas semiestructuradas, siendo los mismos seleccionados con base en su trayectoria y experticia en el tema.

de participación y deliberación reconocidos legalmente, los dispositivos que permiten la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los debates locales y la existencia de sistemas de control de naturaleza también local.

En la *dimensión administrativa*, 14 (catorce) indicadores miden las capacidades institucionales existentes en los gobiernos locales de las provincias analizadas, desagregados en políticas de bajo, mediano y alto nivel de complejidad. En el primer escalón se intenta analizar a nivel local la presencia del municipio como prestador de servicios básicos (alumbrado, barrido, recolección de residuos, cuidado del espacio público, etc.), de servicios educativos y sanitarios (de diferentes niveles y complejidad), la participación del municipio en la regulación y/o gestión del transporte urbano y las diferentes modalidades de prestación de servicios existentes. En relación con la complejidad media, se buscan identificar capacidades institucionales del municipio para ejecutar políticas vinculadas con el control y la planificación ambiental, en materia de cultura, vivienda, seguridad ciudadana, uso del suelo y planificación estratégica. Las políticas de complejidad alta que se intentan identificar se vinculan con temas como la modernización del gobierno local, la democracia participativa, la transparencia y el acceso a la información pública, la cooperación internacional descentralizada, la calidad institucional y las relaciones intergubernamentales multinivel.

En la *dimensión económica*, 3 (tres) indicadores intentan determinar la existencia de normas, políticas, áreas de gestión y recursos humanos capacitados orientados a la gestión del desarrollo económico local, así como la presencia de mecanismos verticales de relaciones intergubernamentales entre la provincia y los municipios o entre la nación y los municipios vinculados con una agenda orientada al desarrollo económico de la localidad o la región.

Finalmente, en la *dimensión financiera*, 9 (nueve) indicadores analizan las capacidades tributarias locales existentes en cada unidad de análisis, el sistema de coparticipación de impuestos vigente junto con los mecanismos y porcentajes de coparticipación primaria y secundaria, las capacidades institucionales existentes para la gestión presupuestaria y recaudadora, los sistemas de control del gasto público municipal, el gasto municipal por habitante, el nivel de correspondencia fiscal de los diferentes municipios y los mecanismos de transferencia de fondos existentes entre la nación y los municipios de la provincia analizada.

Un análisis del desarrollo de las autonomías municipales...

Con el instrumento se miden las cinco dimensiones autonómicas arriba reseñadas, con una adecuada justificación de los componentes e indicadores elegidos. Se pondera a cada una de ellas de 0 a 1, con 1 punto como escala máxima de desarrollo de dicha dimensión autonómica, y el agregado de ellas compondrá una escala de 1 a 5, lo que nos permite medir y comparar con posterioridad el nivel de desarrollo de las autonomías municipales en cada una de las provincias objeto de esta investigación.

Afirmamos que este análisis complejo e integral del fenómeno estudiado exige reconocer a las cinco dimensiones autonómicas en su conjunto como relevantes y necesarias para un adecuado nivel de desarrollo de las autonomías municipales de nuestros gobiernos locales. Ninguna de ellas cuenta con una jerarquía o importancia mayor que las demás, ya que desde el propio texto normativo se las considera de manera igualitaria, todas son significativas, y el reconocimiento y desarrollo conjunto de cada una de ellas brinda completitud al fenómeno autonómico.

La hipótesis de este trabajo parte del dato de la existencia de un desarrollo asimétrico e incompleto de las autonomías municipales en las diferentes provincias del país, y que ninguna de las cinco dimensiones anteriormente mencionadas son, por sí mismas, lo suficientemente explicativas del actual estado de situación.

Las dimensiones institucionales y políticas son aquellas que han logrado un nivel más elevado de reconocimiento y consolidación, aunque la misma existencia de normas e instituciones no ha garantizado un desarrollo autonómico elevado.

La dimensión financiera, por su parte, aparenta ser actualmente aquella que mejor explica las asimetrías mencionadas, debido a los deficitarios sistemas de transferencia de recursos hoy vigentes, caracterizados por ser distorsivos, insuficientes y discrecionales.

Las dimensiones económica y administrativa de las autonomías municipales, en cambio, han sido consideradas menos significativas para la mayoría de los autores y estudios que abordan el tema. En nuestra opinión, la existencia de capacidades institucionales suficientes

de los gobiernos municipales para la gestión de políticas de complejidad media o alta y el involucramiento en el diseño de estrategias de desarrollo económico son un fuerte soporte del desarrollo autónomo, siendo también un objetivo de este trabajo determinar la importancia de estos últimos dos aspectos de la autonomía y cómo se relacionan con las otras tres dimensiones.

Una explicación satisfactoria de las características del desarrollo autónomo de los municipios y gobiernos locales comparado en las diferentes provincias argentinas estará brindada por el reconocimiento de la complejidad del fenómeno y por el análisis de la interacción entre los factores que inciden desde arriba hacia abajo en las competencias autonómicas (normas, instituciones y recursos financieros) junto con aquellas que impactan desde abajo hacia arriba (capacidades institucionales y vinculadas con el desarrollo económico), o en ambos sentidos.

Partiendo de las premisas arriba señaladas, la hipótesis de esta investigación sostiene que las autonomías política e institucional son condiciones necesarias, pero no suficientes, para un desarrollo autónomo elevado. Por su parte, los inequitativos y discrecionales mecanismos de distribución de recursos financieros a los gobiernos locales explican parcialmente la heterogeneidad y las asimetrías de las autonomías municipales, siendo otro factor que impacta negativamente sobre el fenómeno autónomo la ausencia en muchos gobiernos locales de capacidades institucionales suficientes para una buena administración local y una adecuada gestión del desarrollo económico.

Para ello, tomamos como punto de partida una definición de autonomía municipal plena (el máximo grado posible) a medir, construida con base en las opiniones de los principales aportes científicos y doctrinarios de mi país¹⁸:

Una autonomía municipal plena exige de un municipio: a) que conforme a los marcos legales existentes a nivel provincial ,

¹⁸ Los autores de referencia en la materia han sido principalmente Horacio Rossatti, Antonio M. Hernández, María Angélica Gelli, Pablo Garat, Alberto Porto, María Gabriela Abalos y Humberto Quiroga Lavié.

Un análisis del desarrollo de las autonomías municipales...

dicte una carta orgánica municipal que determine sus instituciones del poder local y un catálogo de derechos vinculados con la proximidad, (*dimensión institucional*) b) que elija a sus autoridades de manera democrática y transparente, y que promueva la participación de la ciudadanía y de las organizaciones sociales en sus instituciones, (*dimensión política*) c) que goce de un poder tributario local efectivo y de un sistema equilibrado de coparticipación de los ingresos con el gobierno provincial, (*dimensión financiera*) d) que cuente con políticas locales de incentivo al desarrollo económico y productivo, (*dimensión económica*) y e) que cuente con capacidades institucionales suficientes para un buen gobierno (*dimensión administrativa*).

El índice y sus indicadores miden el grado de proximidad/distancia entre esta definición de autonomía municipal plena y el estado actual de la situación en las cuatro provincias seleccionadas, para permitir luego un análisis comparativo de cuál de las cinco dimensiones analizadas cuenta con un mayor nivel o grado de desarrollo, y a la vez para extender dicha comparación a los diferentes distritos investigados.

4. Los datos emergentes de la medición del índice planteado en el caso de la provincia de Córdoba

La elección de la provincia de Córdoba como una de las unidades de análisis de esta investigación se funda en razones históricas que posicionan a la misma como una de las pioneras y más firmes defensoras del federalismo en el país.

A su vez, la particular centralidad geográfica y las sucesivas corrientes migratorias que en ella se han sucedido han dotado a su territorio de numerosos asentamientos poblacionales de diferentes escalas y sujetos también a disímiles problemáticas. En Córdoba existen 427 gobiernos locales entre ciudades, municipios y comunas, casi el 40 % del total nacional.¹⁹ Más del 30 % de estas poblaciones tiene menos de 500

¹⁹ Se estima que en la República Argentina existen 1165 municipios y 1086 Gobiernos locales sin estatus municipal de dependencia provincial. A esto se suman los gobiernos locales creados por municipios, cuya cantidad se desconoce, pero se estima que superan ampliamente los 300; por ello, se puede especular con que el número total de Gobiernos locales argentinos se acerca a los 2600... ITURBURU, Mónica. Los

habitantes, mientras que la ciudad capital concentra el 40,3 % de la población provincial (1.307.427).

Muchos especialistas no han entendido en profundidad la naturaleza y las raíces históricas de este fenómeno, definiendo al mismo como *inframunicipalismo*. Sin embargo, es en Córdoba donde de manera pionera se han iniciado gran parte de los avances y conquistas del municipalismo del país y donde con mayor vigor se han implementado políticas de desarrollo de genuino contenido local. A ello han contribuido una particular idiosincrasia de defensa del localismo, el protagonismo de los actores políticos locales y el aporte intelectual de las cátedras de derecho público de sus universidades.

Córdoba es uno de los distritos económicamente más desarrollados del país, con una fuerte diversificación de su base productiva y una importante economía de servicios. Su fuerte es la agroindustria y los diferentes encadenamientos productivos (*clusters*) existentes vinculados con el agro, destacando también las industrias automotriz y de autopartes, metalmecánica, química y el fuerte desarrollo del turismo.

Su sistema político ha sido marcadamente bipartidista desde la recuperación democrática, período en donde gobiernos radicales y justicialistas se han intercambiado sucesivamente la conducción política de la provincia.²⁰ Algunas fuerzas locales han intentado romper con ese bipartidismo, alcanzando éxitos parciales como la intendencia de la ciudad de Córdoba o de algunas de las principales ciudades del interior provincial.

La calidad de sus instituciones también puede considerarse entre las más altas del país, existiendo un buen clima político entre las principales fuerza, que ha permitido cierta gobernabilidad y estabilidad aun en el contexto de dos profundas crisis económicas nacionales (1989 y 2001), y también canales de diálogo que han habilitado dos reformas

municipios. En: Manual de la nueva administración pública argentina. Buenos Aires: Editorial Ariel, 2012.

²⁰ La provincia fue gobernada por Eduardo César Angelóz (UCR) por tres períodos consecutivos (1983-1995), por Ramón B. Mestre (UCR) (1995-1999), por José Manuel De la Sota (PJ) (1999-2007), por Juan Schiaretto (PJ) (2007-2011) y nuevamente por De la Sota (PJ) desde 2011 hasta la fecha.

Un análisis del desarrollo de las autonomías municipales...

constitucionales relativamente recientes a nivel provincial (1987 y 2001)²¹.

La importante reforma constitucional de 1987 sienta las bases de un diseño federal moderno y potente en la provincia, siendo en muchos temas fuente de inspiración de la reforma a la constitución federal acaecida en el año 1994.

En el presente punto se analizarán los datos obtenidos en el trabajo de campo efectuado en la provincia de Córdoba con base en el índice propuesto y justificado con anterioridad en esta investigación. Dichos datos fueron recolectados durante los meses de diciembre de 2012 y enero y febrero de 2013, con base en fuentes primarias y secundarias.

El índice, sus cinco dimensiones y sus cuarenta y siete indicadores han exigido un trabajo complejo de recolección de datos que ha implicado viajes al interior provincial, consultas a funcionarios y personal administrativo municipal y numerosas entrevistas a informantes claves, estas últimas a los efectos de triangular, contrastar y enriquecer la información obtenida.

Respetando la decisión metodológica adoptada, la medición de los indicadores se llevó a cabo tanto con base en datos provinciales como municipales, cuando el diseño del indicador así lo señalaba. Para ello, se tomaron como objeto de medición los ocho municipios más habitados de la provincia y en donde reside el 55,1 % de la población provincial, porcentaje considerado como suficiente para la representatividad de la muestra.

A diferencia de otras unidades de análisis, y a pesar de la complejidad de los datos indagados, en la provincia de Córdoba se logró obtener toda la información que da respuesta al conjunto de los indicadores, elemento que ha enriquecido de manera significativa la investigación en curso.

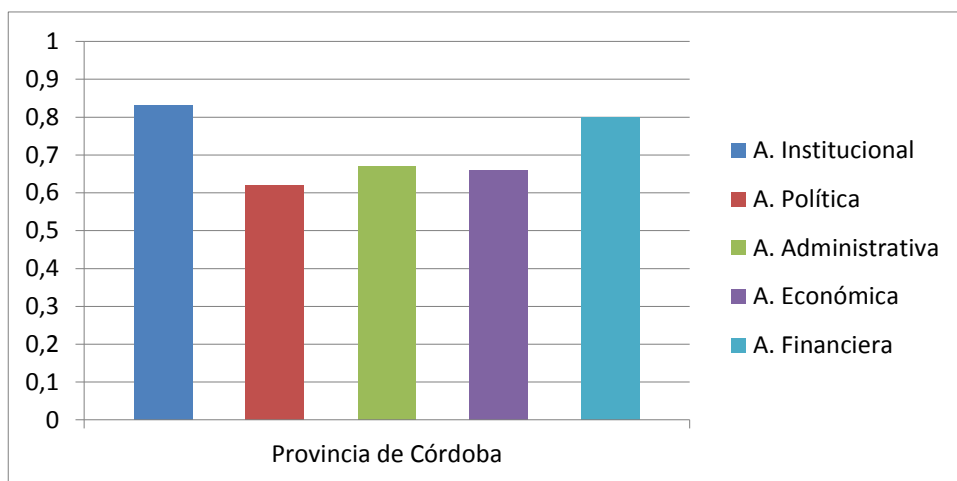
²¹ La Constitución Provincial fue sancionada en el año 1855 y reformada sucesivamente en 1870, 1883, 1900, 1912, 1923, 1949, 1987 y 2001. Se señalan las dos últimas por ser posteriores a la recuperación democrática sucedida en el año 1983.

En este apartado se analizarán los datos obtenidos siguiendo el orden de las dimensiones y de los indicadores propuestos en el índice elaborado. Aspectos técnicos como la definición y justificación de cada indicador y sus categorías analíticas, el detalle y los cálculos de los porcentajes precisos de las mediciones, etc. están expuestos en la ficha técnica del trabajo, y por su extensión son imposibles de reproducir en un trabajo de estas características.

Los resultados del análisis de la dimensión institucional de la autonomía municipal en el desempeño general del caso Córdoba son elevados, 0,83/1, los de mayor relevancia de las cinco dimensiones medidas. El análisis de la dimensión política de la autonomía municipal brinda una ponderación de 0,62/1, siendo el porcentaje más bajo de toda la medición efectuada, y presentando también una brecha muy importante con el resultado obtenido en la dimensión institucional de la autonomía, con la que frecuentemente se ve relacionada de manera directa. En lo referente a la autonomía administrativa, el desempeño es de 0,67/1. Ello determina un nivel superior a la media de las dimensiones medidas, demostrando lo que a priori se consideraba un supuesto: el elevado nivel de las políticas y de las prácticas de desarrollo local existentes en la provincia. El resultado general proveniente del análisis de la dimensión económica de la autonomía municipal es de 0,69/1, debiendo adelantarse que esta función del municipio como actor del desarrollo económico local y regional es de reciente aceptación y reconocimiento, por lo que la cifra alcanzada es significativa. Finalmente, los resultados generales del análisis y la medición del desempeño de la provincia de Córdoba y de sus municipios en lo referente a la autonomía financiera nos brinda un sorprendente nivel de ponderación de 0,80/1, uno de los más elevados de las dimensiones medidas.

La medición efectuada en el caso Córdoba —en las cinco dimensiones analizadas— brinda un resultado general agregado de 3,61/5 y un promedio de 0,72/1.

Un análisis del desarrollo de las autonomías municipales...



Autonomía municipal medida en la provincia de Córdoba

Fuente: elaboración propia

De los datos emergentes, podemos adelantar algunas reflexiones y consideraciones de carácter parcial, pero seguramente valiosas para el análisis del nivel de desarrollo autonómico de los municipios argentinos.

Primero. Como se consideraba a priori, la provincia de Córdoba cuenta con elevados niveles de desarrollo autonómico, los que seguramente estarán muy por encima de la media una vez analizados los tres trabajos de campo restantes. Esto se explica en parte por las características antes reseñadas acerca de su municipalismo, la particular dinámica asociativa de sus actores, su estabilidad política y un nivel de calidad institucional superior a la media nacional.

Segundo. La autonomía institucional brinda los resultados más elevados de la muestra en el total provincial. Este dato no sorprende con base en la caracterización efectuada acerca de la historia, la tradición de defensa del federalismo, las características de su sistema político y el vigor de su municipalismo. Una primera reflexión acerca de este aspecto de la autonomía es que Córdoba brinda importantes condiciones institucionales para sus gobiernos locales autónomos (se indagó acerca de normas, instituciones y relaciones intergubernamentales).

Sin embargo, este dato contrasta notoriamente con lo que podríamos definir como un infra desarrollo de la dimensión política de la autonomía municipal. El nivel de desarrollo de la misma es significativamente bajo, y el dato confronta de manera directa con las percepciones existentes antes del inicio de este trabajo.

Un interesante aporte de esta investigación parte de determinar que la presencia de normas e instituciones autonómicas adecuadas o suficientes no implica necesariamente que la dimensión política esté garantizada en la vida pública local. Por el contrario, lo que los resultados de la muestra desnudan es una franca subutilización de esas posibilidades, junto con una llamativa falta de creatividad o audacia política de los actores políticos locales. Parte de esta situación se pudiera explicar a partir de los vínculos de dependencia (financiera, político-partidaria, etc.) existentes en la relación provincia-municipios.

Tercero. La medición de la autonomía administrativa de los municipios cordobeses muestra un nivel elevado de capacidades institucionales. En ellos, determinados servicios públicos aparecen como definitivamente consolidados en la agenda local (transporte, distribución de energía, gas y agua corriente, recolección y tratamiento de residuos, atención primaria de la salud, justicia contravencional, educación preescolar, obras públicas, etc.), junto con múltiples modalidades de prestación de los mismos. Otras políticas se encuentran en proceso de generalización y consolidación, figurando en todas las gestiones locales relevadas (vivienda, ambiente, cultura, planificación territorial, deportes, etc.). Finalmente, una tercera generación de políticas más actuales y de mayor complejidad se encuentra en una etapa de emergencia, justificación y consolidación, siendo sus resultados menos relevantes que los anteriormente expuestos, que ya se definen como universales (políticas de transparencia y de acceso a la información pública, mecanismos de participación ciudadana, articulación multinivel, carrera administrativa en la función pública, sistemas de información actualizados, cooperación internacional descentralizada, etc.).

Cuarto. La autonomía municipal en el capítulo económico testimonia una alta ponderación. Se indagó acerca de la presencia de normas, instituciones gubernamentales locales y vínculos inter jurisdiccionales que faciliten el desarrollo económico a nivel local y regional. La

Un análisis del desarrollo de las autonomías municipales...

conclusión primaria es que en la provincia de Córdoba existe un compromiso visible y manifiesto de sus gobiernos locales por incorporar en las misiones institucionales del municipio su nuevo rol como actor del desarrollo económico, siendo múltiples e innovadoras las respuestas brindadas en este aspecto de la autonomía (agencias de desarrollo, incubadoras de empresas, parques tecnológicos, políticas sectoriales, apoyo a micro empresarios, economías sociales y familiares, etc.).

Una segunda afirmación debe ser menos contundente, pero amparado en los estudios comparados de Putnam²² entre el norte y el sur de Italia y de Subirats²³ entre las comunidades autonómicas españolas, que indican que existe un nivel de correspondencia entre un elevado desarrollo económico, una sociedad civil participativa e instituciones políticas regionales sólidas; podría afirmarse que en la provincia de Córdoba estos vínculos se verifican de manera significativa.

Quinto. La autonomía financiera, por su parte, obtiene también un muy elevado nivel de desarrollo en lo vinculado con las potestades municipales de percibir tributos, y las capacidades institucionales de los mismos para recaudar y garantizar mecanismos de ejecución presupuestaria modernos, junto con sistemas adecuados de control del gasto público. En cambio, los índices de coparticipación provincia-municipios (20 % de lo recaudado) distan de ser ideales, aunque la transferencia y recepción de esos fondos funciona de manera automática. Por último, los municipios cordobeses recaudan por encima del 60 % promedio de los recursos que ejecutan (alto nivel de correspondencia fiscal) y dependen en muy baja medida de las transferencias nación-municipios²⁴.

De las entrevistas efectuadas a informantes claves se podría entender que, mientras los mecanismos formales de distribución de recursos provincia-municipios funcionan de manera legal y formal con base en

²² PUTNAM, Robert. Para que la democracia funcione. Las tradiciones cívicas en la Italia moderna. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2011.

²³ SUBIRATS, Joan, *et al.* Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública. Madrid: CIS, 2002.

²⁴ Reciben apenas el 4,04 % de estas transferencia sobre un promedio nacional de 9,7%. Fuente: Ministerio de Economía de la Nación.

los procedimientos previamente definidos, existe una importante masa de recursos por fuera del sistema de coparticipación y que son distribuidos de manera discrecional entre los diferentes municipios, aumentando los niveles de discrecionalidad en los años en los que existen turnos electorales.

A ello se suma un novedoso fenómeno de transferencias económicas significativas entre nación-municipios iniciado en el año 2007, y atado a criterios absolutamente discrecionales de distribución —entre las diferentes provincias y dentro de ellas—, a cambio de compromisos políticos estables. Este fenómeno tiene un fuerte impacto en la autonomía política de los gobiernos locales, rehenes de compromisos o víctimas de una mala relación entre el gobierno nacional y el gobierno provincial.

La única manera posible de cortar con este circuito endémico de dependencias y condicionalidades pasa por discutir y redefinir nuevos criterios legales de distribución de los recursos financieros entre los diferentes niveles del Estado, con un aumento porcentual de la participación de los municipios, adecuada a los procesos de descentralización de responsabilidades y a la ampliación de las funciones y de los servicios que los mismos llevan adelante actualmente.

Sexto: Como conclusiones generales y provisorias podemos bien afirmar que la provincia de Córdoba testimonia un elevado nivel de desarrollo de la autonomía de sus gobiernos municipales, y que este desarrollo es relativamente homogéneo en las diferentes dimensiones autonómicas relevadas.

El menor nivel de desarrollo de la autonomía política se puede explicar, en parte, por la fuerte dependencia que aparenta existir (a partir de mecanismos informales con mayor o menor grado de visibilidad) entre los municipios y los niveles de gobierno provincial y nacional, con base en lógicas de intercambios a cambio de compromisos políticos estables; y también por una notoria subutilización de las capacidades de innovación política y por frenos invisibles que detienen a los municipios a la hora de reclamar nuevos sistemas de distribución de competencias y de recursos financieros.

Normas adecuadas, junto con capacidades institucionales (administrativas y económicas) suficientes son un buen punto de partida para un desarrollo potente de las autonomías municipales, mientras que los actuales sistemas de distribución de recursos financieros y los cepos que limitan la discusión política y la problematización técnica de los términos de redistribución de dichos recursos y de las competencias son factores que condicionan el desarrollo definitivo del fenómeno autonómico local en el caso de la provincia de Córdoba.

Bibliografía

ARNOLETTO, Eduardo *et al.* Índice de desarrollo local para la gestión. Córdoba, Argentina: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, 2004.

BIGLINO CAMPOS, Paloma. Federalismo de integración y de devolución. El debate sobre la competencia. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Taurus, Santillana Editores, 1998.

BORJA, Jordi. Ciudadanía y globalización. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 22 (2002).

CASTILLO BLANCO, Federico *et al.* El municipalismo en América Latina: desafíos y propuestas en la presente década. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas, 2001.

HERNÁNDEZ, Antonio M. El régimen municipal en nuestra organización constitucional. En: Revista Civilidad. No. 30 (septiembre de 2011).

HERNÁNDEZ, Antonio. Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Instituto de Federalismo, 2009.

ITURBURU, Mónica. Los municipios. En: Manual de la nueva administración pública argentina. Buenos Aires: Editorial Ariel, 2012.

JORDANA, Jacint. Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Los casos de Argentina y Bolivia. Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.

LIJPHART, Arend. Comparative politics and the comparative method. En: The American Political Science Review. Vol. 65.3 (1971).

Programa de Fortalecimiento Institucional Provincial y de Gestión Fiscal (PROFIP). Índice de capacidad institucional. Aspectos metodológicos e implementación. PROFIP, Ministerio de Economía de la Nación, 2010.

PUTNAM, Robert. Para que la democracia funcione. Las tradiciones cívicas en la Italia moderna. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2011.

RIORDA, Mario y GRAGLIA, Emilio. Desarrollo, municipalismo y regionalización: un triángulo virtuoso. El caso Córdoba. Córdoba, Argentina: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba y Fundación Konrad Adenauer, 2006.

SASSEN, Saskia. Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales. Buenos Aires y Madrid: Katz Ediores, 2010.

SUBIRATS, Joan, *et al.* Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública. Madrid: CIS, 2002.

De la imprenta

En esta sección, *Criterio Jurídico* reproduce uno o más textos que el equipo editorial ha considerado de especial interés, y que la revista imprime con el fin de darles difusión y acercarlos a la comunidad académica. Como es usual en la sección, se respeta la forma de citación utilizada por el artículo original.

El éxito del constitucionalismo en los Estados Unidos y su fracaso en América Latina: una explicación

Keith S. Rosenn