

UNA PROPUESTA PARA LA CATEGORIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE MISIONES

PIANOVI, Mariano Ramiro

Instituto Misionero de Estudios Superiores de Gestión Pública y Desarrollo Humano (IMES)
pianovimariano@hotmail.com; Máximo Paz 2848, 2° "B", Posadas Misiones, Tel. 54 + 03752 438677

RESUMEN

El presente trabajo pretende analizar las características de la división territorial, departamental y municipal de la provincia de Misiones, con el fin de poner en discusión la actual división político-administrativa de la provincia, en pos de lograr un desarrollo estratégico de cada territorio que compone el espacio geográfico provincial.

Palabras claves: Departamento, municipio, gobierno local, categorías de municipios, desarrollo local.

A PROPOSAL FOR THE CATEGORIZATION OF THE MUNICIPALITIES OF THE PROVINCE OF MISIONES

ABSTRACT

The present work pretends to analyse the characteristics of the territorial, departamental and municipal division of the province of Misiones, aiming to bring into discussion the present politic-administrative division of the province in order to achieve the strategic development of each territory that compose the geographic provincial area.

Key Words: Department, municipality, local government, categories of the municipalities, local development

Introducción

En Argentina, durante los años noventa, se registraron profundos cambios y transformaciones económicas que tuvieron un importante impacto en la situación de las provincias y por ende en los municipios; y en el escenario de socioeconómico en que estos actúan.

"La vida y los procesos de desarrollo de los municipios y sus habitantes no se desenvuelven en forma aislada. Siempre ocurren dentro de un contexto político, socio-económico y cultural determinado. Y cada contexto emana una influencia inevitable que condiciona las expectativas y los logros de los diversos actores territoriales".

"El municipio argentino es un actor socio-político de creciente significación, pero aún así no pueden escapar a muchos de los condicionamientos que recibe de su contexto". (Pedro Espondaburu: 2001, 15)

En nuestro país como en el resto de Latinoamérica, en la década de los 90', comienza un proceso de reformas caracterizado por el ajuste financiero, la privatización de los servicios públicos, el achicamiento de la administración central, y la administración política y administrativa.

Ante los escenarios de reestructuración y reforma que se han desarrollado en la última décadas en la Argentina, los gobiernos locales se encuentran ante el desafío de tener que dar respuestas eficaces a las demandas de la sociedad civil, interviniendo con un rol tan ajeno al tradicional como el de implementar políticas de desarrollo y promoción económica, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas; incentivos para la creación de empresas, como así también urbanísticos y fiscales. Diseñar y ejecutar programas de empleos y de recalificación de mano de obra; todo ello teniendo en cuenta la sustentabilidad del medioambiental. En cuanto a las políticas sociales las mismas deben ser proyectadas desde el territorio con relación a los sectores más vulnerables del municipio. Estas decisiones en su mayoría superan el ámbito local, ya que involucran a la sociedad civil, los gobiernos provinciales y al Estado nación. Esto ha implicado el incremento del gasto y el endeudamiento, así como la necesidad de captar recursos de nivel provincial, nacional e internacional.

Al respecto Oscar Madoery, expone que no existe una respuesta única y universalmente válida para resolver el dilema actual de las economías regionales de ser cada vez más eficientes y competitivos a la vez que más equitativas. Lo que sí parece claro es que, si el aumento de

productividad y competitividad de la economía en su conjunto, no se realiza con participación y equidad (solidaridad con las generaciones presentes) y sobre bases ambientalmente sustentables (solidaridad con las generaciones futuras), el modelo de ajuste estructural termina siendo inviable a mediano plazo, en condiciones de gobernabilidad democrática.

El nuevo rol de los municipios¹ implica gestionar políticas, programas y proyectos que contribuyan al desarrollo local, sustentable y humano; también fortalecer los canales de recaudación y autonomía financiera.

El actual escenario político exige cada vez mayor eficacia y eficiencia en la planificación y gestión de los recursos municipales; así como en las modalidades de involucramiento de los habitantes locales, en la toma de decisiones, acciones e intervenciones emprendidas por el gobierno local.

“Las dificultades no sólo son financieras, sino que en muchos casos implican incapacidad técnico-administrativa a la hora de dar respuesta a las demandas crecientes”. (González Villar: 2004, 11)

“Algunos municipios han logrado impulsar proyectos de desarrollo local, mientras que otros intentan resolver los graves problemas que provocan la crisis y descomposición de sus contextos locales; otros han implementado mecanismos de reestructuración institucional y burocrática, mientras que algunos siguen operando con las modalidades tradicionales; algunos ha logrado un uso más eficaz de los recursos, mientras que otros han incrementado su profunda crisis financiera”. (González Villar: 2004, 12)

Con la creciente transferencia de competencias y responsabilidades que acompaña el proceso de descentralización, el municipio debe asumir el rol de actor primario de la política, defendiendo la estrategia autónoma para el desarrollo local; lo cual implica reconsidera sus relaciones con los diferentes actores locales, en función de las sinergias que genera el contexto nacional y global.

“Este nuevo rol implica establecer nuevos marcos normativos, es decir, alternativas de encuadre institucional dentro de los diferentes niveles e instancias de gobierno (nacional-regional-provincial-departamental-municipal), así como de disponer de los recursos para llevar a cabo las acciones. Gobernar un municipio significa, entonces, tener la capacidad de estimular, orientar y coordinar las acciones de los diferentes actores locales, junto a la capacidad de ampliar y fortalecer las relaciones entre la sociedad civil y el gobierno, entre los grupos sociales y las instituciones, dando expresión a todos los componentes sociales”. (González Villar: 2004, 31)

El municipio está comenzando a cobrar cierto protagonismo al nivel de las iniciativas de desarrollo, aunque los contrastes estructurales que atraviesan la trama asociativa local aparece como obstáculos para alcanzar los objetivos y los plazos de la democratización institucional.

En este escenario turbulento, el conjunto de actores locales y extra-locales involucrados en la política se multiplica; realidad que orienta a problematizar la capacidad del gobierno local.

Surge entonces la necesidad, para los gestores locales, de imaginar creativamente nuevas estrategias vinculadas al desarrollo local, y especialmente a la problemática territorial, que permitan alcanzar la eficiencia pública y privada a partir de la generación e implementación de *políticas activas* a nivel local y microregionales, que movilicen el potencial endógeno y atraigan recursos exógenos, con el objeto de brindar respuestas originales e innovadoras a los problemas de crecimiento, empleo y calidad de vida.

Para que ello sea posible, se requiere un minucioso análisis de las fortalezas y debilidades del territorio de actuación y la posibles identificación y diseño de estrategias que se orienten al alcanzar el desarrollo económico sostenible.

Materiales y Métodos

Las dimensiones desde donde se abordó la investigación fueron: estructural, política y organizativa. El análisis del caso implicó una perspectiva metodológica que trianguló ópticas (cuantitativa y cualitativa), técnicas y fuentes secundarias a partir del análisis de leyes, decretos, documentos, datos estadísticos, bibliografía específica y de Internet sobre el tema en cuestión.

¹ Se toma la concepción de Municipio de Carlos González Villar, para quien el “Municipio es una constitución jurídica-política que tiene como base la sociedad local y que está constituido para atender las necesidades e intereses de los vecinos. Como organismo, ocupa el tercer orden de gobierno del Estado, luego del nacional y el provincial y, por ello, es el más cercano e inmediato a los habitantes de cualquier lugar”. (González Villar: 2004, 37)

Ante ello se plantea una caracterización general de los municipios a partir de los aspectos demográficos, (cantidad de población por municipios, cantidad de población urbana y rural), aspectos geográficos (ubicación geográfica departamental dentro de la provincia,) y política-administrativa (categoría de municipio a la que pertenecen).

Resultados

La actual división política-administrativamente de la Provincia de Misiones a partir de la reinstauración del sistema democrático a fines de 1.993 se constituye de 17 Departamentos y 75 Municipios. Cada departamento a su vez con una respectiva capital cabecera.

Los Municipios de Misiones no escapan a la situación coyuntural en la que se encuentra inmerso nuestro país. Los 75 Municipios presentan diferentes escalas en lo territorial, en lo demográfico, productivo y en lo económico. Presentan heterogeneidad en lo cultural, lo social y lo institucional. Aproximadamente un 40% de ellos son municipios rurales, no superando los 5.000 habitantes.

Según la Constitución de la Provincia de Misiones del año 1.958, en el art.161, estipula: “*El municipio gozará de autonomía política, administrativa y financiera, ejerciendo sus funciones con independencia de todo otro poder*”... “La ley establecerá tres categorías de municipios de acuerdo al número de sus habitantes. El gobierno de los municipios de primera y segunda categoría se ejercerá por una rama ejecutiva y otra deliberativa. Los municipios de tercera categoría por comisiones de fomento”².

La Ley Orgánica de Municipales N°257 y sus modificatorias, según lo prescribe la Constitución provincial, en el artículo 2°, establece municipios de primera, segunda y tercera categoría; de acuerdo a la cantidad de población que posea cada uno de ello a saber:

Categorías	Municipios
Primera Categoría	desde 10.001 habitantes
Segunda Categoría	entre 401 a 10.000 habitantes
Tercera Categoría	hasta 400 habitantes

Tabla N°1 - Fuente: Elaboración propia a partir de Ley N° 4168 del 22/12/2004, Modificatoria Ley N° 257

En esta categorización son 14 (catorce) Municipios de primera: *Apóstoles, Aristóbulo del Valle, Campo Grande, Eldorado, El Soberbio, Jardín América, Leandro N. Alem, Montecarlo, Oberá, Posadas, Puerto Iguazú, Puerto Rico, San Pedro y San Vicente.*

Mientras que son 61 (sesenta y uno) los de segunda categoría: *Alba Posse, Almafuerde, Arroyo del Medio, Azara, Bernardo de Irigoyen, Bonpland, Caá-Yarí, Campo Ramón, Campo Viera, Candelaria, Capioví, Caraguatay, Cerro Azul, Cerro Corá, Colonia Alberdi, Colonia Aurora, Colonia Delicia, Colonia Polana, Colonia Victoria, Colonia Wanda, Comandante Andrés Guacurarí, Concepción de la Sierra, Corpus, Dos Arroyos, Dos de Mayo, El Alcázar, Fachinal, Florentino Ameghino, Garuhapé, Garupá, General Alvear, General Manuel Belgrano, General Urquiza, Gobernador Roca, Gobernador López, Guaraní, Hipólito Yrigoyen, Itacaruaré, Libertad, Loreto, Los Helechos, Mártires, Mojón Grande, 9 de Julio, Olegario Víctor Andrade, Panambí, Piray, Profundidad, Puerto Esperanza, Puerto Leoni, Ruiz de Montoya, San Ignacio, San Javier, San José, Santa Ana, Santa María, San Martín, Santo Pipó, Santiago de Liniers, 25 de Mayo y Tres Capones.*

Actualmente no existen municipios de tercera categoría

² Artículos 161 y 162 de la Constitución de la Provincia de Misiones.

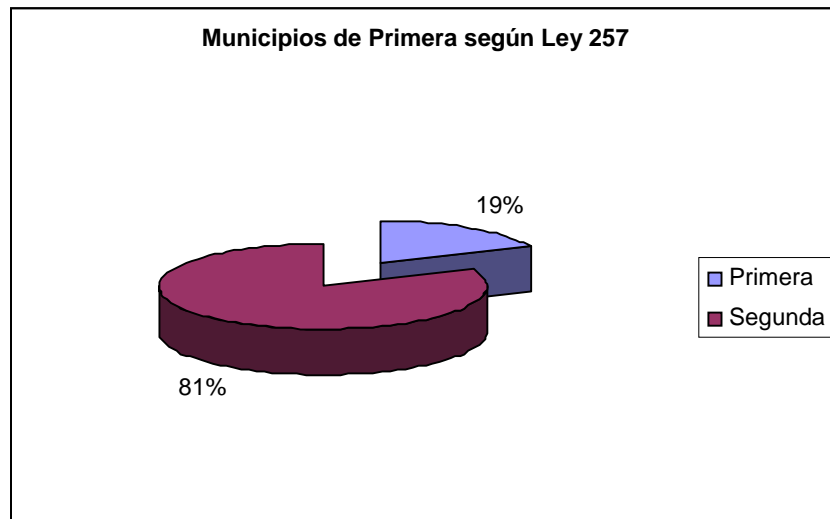


Grafico N°1 Elaboración propia

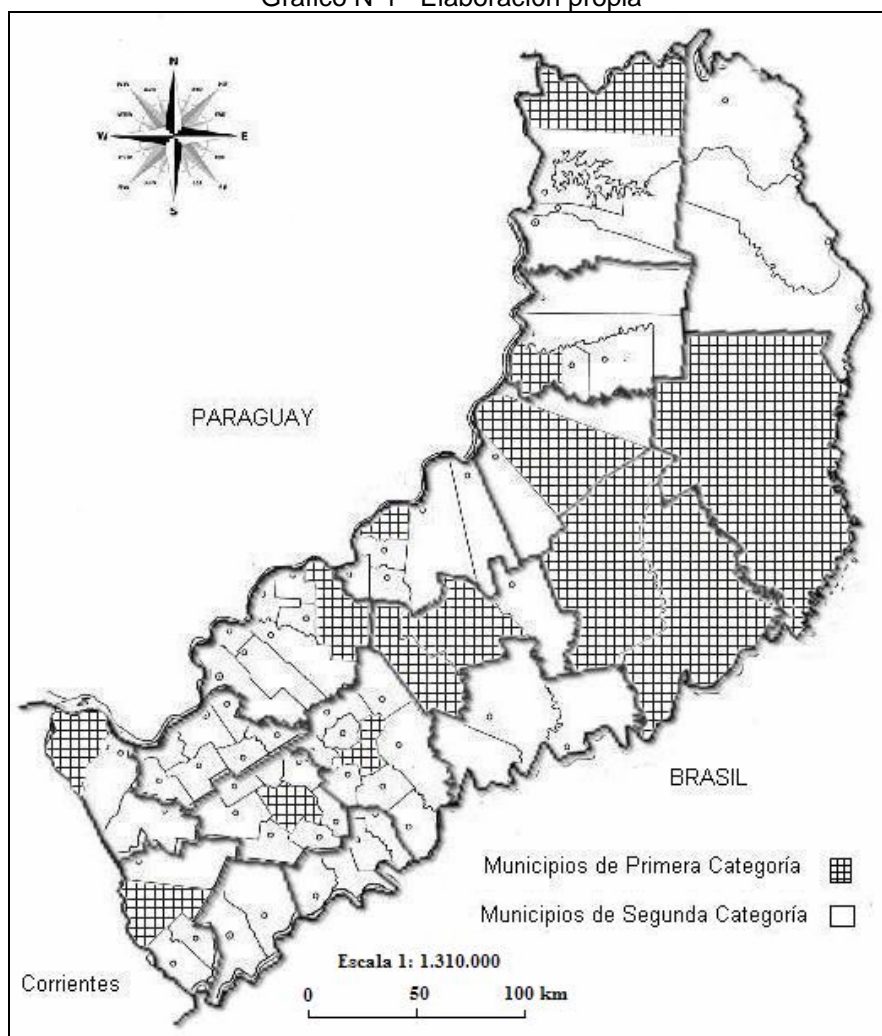


Figura 1: Categorización de Municipios según Ley N° 4168 del 22/12/2004, Modificatoria Ley N° 257
Fuente: elaboración propia

La mayoría de estos gobiernos locales cuentan con una débil capacidad política y financiera, incapacidad para hacer frente a los servicios públicos básicos y la asistencia social; lo que conlleva a una fuerte dependencia de los recursos coparticipables y fundamentalmente una subordinación a los

otros niveles gubernamentales (Provincia y Nación); en función de las urgentes problemáticas sociales, que aquejan a cada territorio.

Teniendo en cuenta el último censo nacional del año 2001 podemos observar el crecimiento demográfico de varios municipios de la Provincia de Misiones y particularmente que 11 (once) municipios de segunda, actualmente superan los 10.000 habitantes; con lo que los posicionaría como de primera categoría.

A partir de ello, y de acuerdo a la Ley N° 4168 del 22/12/2004, Modificatoria Ley N° 257, se debería modificar la categorización de los municipios con lo que 25 (veinticinco) municipios serían de primera categoría, mientras que el 50 (cincuenta) restante del total, de segunda categoría.

Departamento y Localidad	Total	Urbana	Rural			Categoría
			Total	Concentrada	Dispersa	
Dos de Mayo	14.548	4.588	9.960	305	9.655	Segunda
Candelaria	11.039	10.674	365		365	Segunda
Garupá	28.814	26.980	1.834		1.834	Segunda
Bernardo de Irigoyen	10.889	5.526	5.363	1.443	3.920	Segunda
Cmte. Andrés Guacurarí	14.268	8.338	5.930	123	5.807	Segunda
Esperanza	15.579	13.749	1.830		1.830	Segunda
Wanda	12.779	11.799	980		980	Segunda
Campo Ramón	10.088		10.088	2.806	7.282	Segunda
San Ignacio	10.541	6.312	4.229	186	4.043	Segunda
San Javier	11.869	8.500	3.369		3.369	Segunda
25 de Mayo	11.928	2.374	9.554		9.554	Segunda

Tabla N° 2 - Fuente: Elaboración propia en base a los resultados del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001

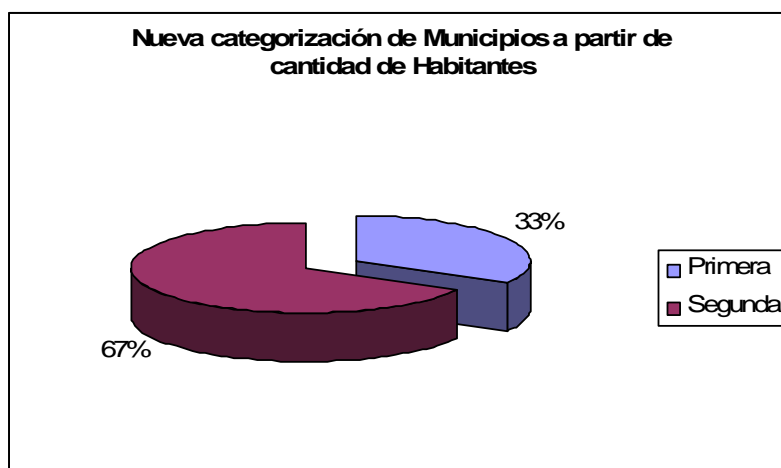


Gráfico N°1 Elaboración propia

Un dato relevante es que los municipios que crecieron poblacionalmente se encuentran ubicados geográficamente, en el centro este de la provincia entre la Ruta Nacional N°14 y el río Uruguay (Campo Ramón Dos de Mayo, San Javier y 25 de Mayo).

En este caso, son municipios que se fueron conformando a partir de la inmigración que se dio después de la segunda guerra mundial y por inmigración interna de habitantes que residían en

municipios del sur y ante la posibilidad de conseguir tierras baratas y productivas se desplazaron hacia el norte

Otros corresponden a los ubicados en el extremo norte en los departamentos Iguazú y Gral. Manuel Belgrano.

Aquí lo importantes es destacar que el crecimiento, de los municipios ubicados en el departamento de Iguazú, se produjo debido al desarrollo del sector forestoindustrial de la zona del Alto Paraná; mientras que los del departamento Gral. Manuel Belgrano, son Municipios fronterizos con Brasil y de reciente ocupación, como es el caso del municipio de Comandante Andrés Guacurarí, que se produjo en la década de 1.970.

Los ubicados dentro del área Metropolitana o Gran Posadas (Garupá y Candelaria) se ven influenciado por el crecimiento demográfico de Posadas y por la influencia socioeconómica que está ejerce hacia estos dos municipios, además de que el IPRODHA³ ejecutó obras de construcción de grandes asentamientos barriales en esos municipios y muchas familias que residían en la ciudad de Posadas obtuvieron a través de ese organismo, una vivienda, en mayor medida, en el municipio de Garupá.

El caso de San Ignacio (cabecera del departamento homónimo), podría explicarse a la influencia que tiene en la economía del municipio el sector turístico; y que allí se encuentran las reconocidas Reducciones Jesuíticas.

El Departamento de San Pedro es el único compuesto por solamente el municipio (San Pedro) con una superficie de 3.426 km², representando el municipio más grande en superficie de la provincia y con una base de poblacional de predominio rural (específicamente dispersa) sobre la urbana. Existe una discusión sobre la posibilidad de dividir ese departamento en 2 o tres municipios a partir de un ordenamiento del territorio.

³ Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional de la Provincia de Misiones.

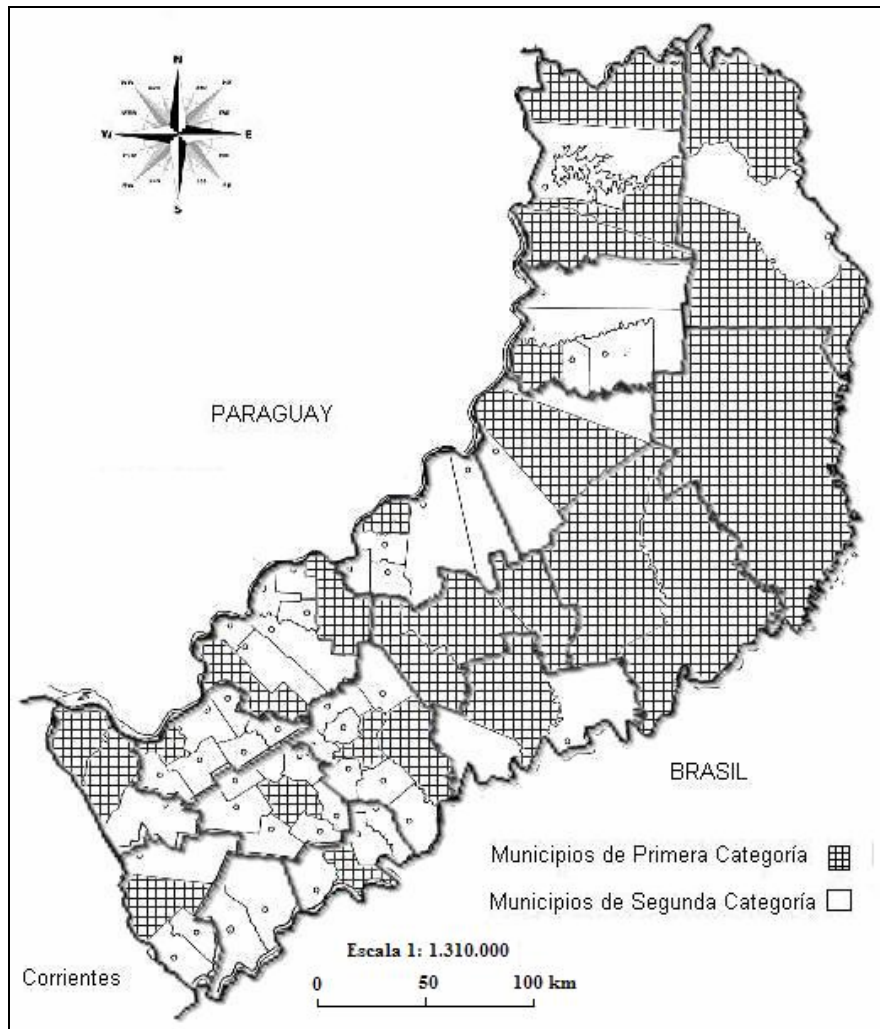


Figura 2: Propuesta de nueva categorización de Municipios a partir de la cantidad de habitantes según Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 Fuente: elaboración propia

Conclusión

Condenados a ser fuertemente dependientes de los recursos coparticipables (que en los últimos años ha disminuido en forma abrupta) y con la recaudación de recursos propios también en franco retroceso (la disminución del poder adquisitivo hace que los contribuyentes privilegien el pago de aquellos servicios que pueden ser rescindidos por falta de pago) uno de los tantos problemas a resolver por las autoridades municipales, actualmente, pasa por el recuento de recursos día a día.

La principal problemática que enfrentan actualmente los responsables locales del conjunto de municipios argentinos, y en especial los que conforman la Provincia de Misiones; se centra en cómo mejorar la respuesta local ante los cambios turbulentos en los mercados, la irrupción de las nuevas tecnologías y el aumento de la competencia empresarial y territorial; se suma a esto, la creciente presión de las demandas sociales, por parte de la ciudadanía, por mejorar, o al menos mantener, las condiciones de vida y trabajo.

El territorio provincial requiere de una nueva división política administrativa y en especial una resignificación de los municipios a partir de su crecimiento poblacional; ya que a partir del desarrollo de ciertos territorios hoy han superado la base poblacional que los posicionaba como municipios de primera o municipios de segunda categoría.

Esta recategorización o nueva categorización de los municipios de misiones, no solamente debe ser estructurada de acuerdo a lo poblacional, sino que debe ir acompañada de una transferencia de recursos financieros a partir de la coparticipación provincial.

Referencias

- Autores Varios, Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires, 2001.
- Espondaburu, Pedro "Municipio, Desarrollo y Empleo, Los Socios del Futuro" Editorial Dunken, Buenos Aires, 2001.
- Gonzalez Villar, C. (2004) Los Gobiernos Locales y los Procesos de descentralización Política en una Provincia Periférica de Argentina: Misiones, Editorial Universitaria de Misiones, Posadas.
- Madoery, O. (2001) El Valor de la Política en el Desarrollo Local. En A. Vázquez Barquero y O. Madoery. (eds.) Transformaciones globales y políticas de desarrollo local. Homo Sapiens ediciones, Rosario, Argentina.
- Margalot José A: "Geografía de Misiones", 6^{ta} Edición, Buenos Aires, año 1.994.
- Revista Aportes Para el Estado y la Administración Gubernamental: "*Desarrollo Local*" Stefañuk Miguel Ángel: "Evolución de la Cartografía de Misiones" Ediciones Montoya, Posadas, 1991.