



# POLÍTICAS MUNICIPALES

## para el desarrollo local y regional

Horst Kanitz, Eduardo Arraiza,  
Eduardo Beltrán, Pamela Cáceres,  
Diego Giuliano, Luis Böhm,  
Daniel Rada, Pablo Márquez,  
Silvia Cailly, Juan Pablo Tari,  
Enrique H. Sosa, María Belén Aenlle,  
María Augusta Steinberg



# POLÍTICAS MUNICIPALES para el desarrollo local y regional



# **POLÍTICAS MUNICIPALES para el desarrollo local y regional**

HORST KANITZ, EDUARDO ARRAIZA,  
EDUARDO BELTRÁN, PAMELA CÁCERES,  
DIEGO GIULIANO, LUIS BÖHM,  
DANIEL RADA, PABLO MÁRQUEZ,  
SILVIA CAILLY, JUAN PABLO TARI,  
ENRIQUE H. SOSA, MARÍA BELÉN AENLLE,  
MARÍA AUGUSTA STEINBERG



**Editorial de la Universidad Católica de Córdoba**

Políticas municipales : para el desarrollo local y regional / Horst Kanitz... [et.al.]. - 1a ed. - Córdoba : Universidad Católica de Córdoba, 2006.  
308 p. ; 26x18 cm. (PROFIM; 6 dirigida por Emilio Graglia)  
ISBN 987-1203-80-2  
I. Administracion Pública. I. Arraiza, Eduardo  
CDD 351

## **EDUCC - Serie PROFIM**

*Colección dirigida por*  
**Emilio Graglia**

### **Volumen VI**

## **POLÍTICAS MUNICIPALES**

### **para el desarrollo local y regional**

Copyright © 2006 by Horst Kanitz, Eduardo Arraiza, Eduardo Beltrán, Pamela Cáceres, Diego Giuliano, Luis Böhm, Daniel Rada, Pablo Márquez, Silvia Cailly, Juan Pablo Tari, Enrique H. Sosa, María Belén Aenlle, María Augusta Steinberg.

De la presente edición:  
Copyright © 2006 by EDUCC - Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

Director Editorial: Leandro Calle.

Está prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier método: fotográfico, fotocopia, mecánico, reprográfico, óptico, magnético, o electrónico, sin la autorización expresa y por escrito de los propietarios del copyright.

IMPRESO EN LA ARGENTINA - *PRINTED IN ARGENTINA*  
Todos los derechos reservados - Queda hecho el depósito que prevé la ley 11.723

**I.S.B.N.: 987-1203-80-2 : 978-987-1203-80-2**



Universidad Católica de Córdoba  
Ob. Trejo 323. X50001YG Córdoba. República Argentina  
Tel/Fax: +(54-351) 493-8000, int. 122  
[www.uccor.edu.ar](http://www.uccor.edu.ar) - [educ@uccor.edu.ar](mailto:educ@uccor.edu.ar)

## PRÓLOGO

La Fundación Konrad Adenauer (KAS), creada en 1964, es una fundación política alemana comprometida con el movimiento demócrata cristiano. Lleva el nombre del primer Canciller de la República Federal de Alemania y sus actividades se rigen por los principios que determinaron su obra. En ese sentido, sus objetivos de cooperación internacional se centran en mantener la paz y la libertad en todo el mundo, fortalecer la democracia, luchar contra la pobreza y conservar el entorno de vida natural para las generaciones venideras.

Esos mismos principios inspiran el trabajo de la KAS en la República Argentina desde hace más de 40 años. Sin embargo, la KAS no actúa de manera aislada. Todas sus actividades se desarrollan sobre la base de esfuerzos compartidos. En Argentina, las actividades en materia de capacitación y asesoría a dirigentes políticos y los estudios sobre reformas políticas, económicas y sociales, estado de derecho, comunicación y democracia, son posibles por la existencia de instituciones contrapartes que adhieren a aquellos principios. Se trata de universidades, ONGs, partidos políticos y medios de comunicación.

La **RED KAS** está conformada por un grupo de esas contrapartes y da cuenta del afianzamiento de los lazos interinstitucionales producido en los últimos años. Esas instituciones son, además de la **KAS** con sede en Buenos Aires, las siguientes:

- El **Programa de Fortalecimiento Institucional de Municipios** (PROFIM), integrado en el Instituto de Ciencias de la Administración (ICDA) de la Universidad Católica de Córdoba. Trabaja para el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales de Córdoba y del país, en su actuación propiamente local y también en sus relaciones con otros niveles de gobierno, mediante diplomados, cursos y seminarios dirigidos a autoridades, funcionarios y empleados de gobiernos y administraciones públicas en diversas provincias; asistencia técnica en diseño y gestión de políticas públicas de desarrollo local y regional; investigaciones y publicaciones.
- La **Asociación Civil de Estudios Populares** (ACEP), creada a principios de 1999 con el fin de promover los derechos y garantías, y el respeto por los valores democráticos,

consagrados en la Constitución Nacional. En la actualidad posee amplia cobertura en gran parte del país a través de filiales provinciales y locales que desarrollan una intensa actividad política e institucional, destacándose los seminarios de capacitación destinados a funcionarios, legisladores e intendentes; la investigación sobre temas de administración y gestión pública, medioambiente y desarrollo sustentable, integración regional, políticas tecnológicas, economía y seguridad; y su participación como miembro activo de la red de institutos de formación pertenecientes a la Organización Demócrata Cristiana de América (OCDA).

- La **Fundación Libertador**, que desde 1998 constituye un espacio de análisis, investigación, debate y ejecución de proyectos vinculados a las políticas públicas para el desarrollo de Mendoza y la región, adscribiendo a valores profundamente cristianos y humanistas y, en lo político, aspirando a la independencia económica, la soberanía política y la justicia social para la Argentina.
- El **Instituto Internacional de Estudios y Capacitación Social del Sur** (INCASUR) que es el organismo funcional de la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT), de índole técnica y auxiliar. Se especializa en la formación, estudio, elaboración, información y comunicación, asistencia técnica para el seguimiento de los programas claves de formación subregional, asesoramiento y asistencia al Consejo de Trabajadores del Cono Sur (CTCS) y a las organizaciones involucradas en el proceso de integración del Cono Sur, mediante programas específicos para conductores, formadores, comunicadores, organizadores y responsables de la acción internacional.
- La **Pontificia Universidad Católica Argentina “Santa María de los Buenos Aires”** (UCA) que se vincula con la RED KAS desde el Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Actualmente, su oferta académica consiste en una Licenciatura en Ciencias Políticas, una Licenciatura en Relaciones Internacionales y un Doctorado en Ciencias Políticas, además de una variedad de cursos ejecutivos.
- El **Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas** (CIMA) que procura contribuir al mejoramiento de las capacidades de gestión de los gobiernos locales del país y la región mediante actividades de investigación, capacitación y asistencia directa a gobiernos locales, conformando equipos interdisciplinarios para la integración de diversos conocimientos.

- La asociación **Conciencia**, fundada en 1982. Entendiendo la participación política responsable como una obligación del ciudadano, intenta despertar en las personas la conciencia de su condición de ciudadanos transmitiéndoles ideales democráticos y republicanos a fin de que ejerzan la ciudadanía no sólo como un derecho sino también como una responsabilidad. Posee numerosas sedes en todo el país y cuenta con una red panamericana de instituciones con objetivos similares. Mediante sus actividades procura promover el compromiso cívico a través de la realización de tareas concretas.

A través de la Red KAS, todas estas instituciones se orientan a la reflexión y la acción en el desarrollo local y regional de la Argentina desde los principios del humanismo cristiano, con el propósito de contribuir al fortalecimiento del municipalismo y la regionalización para consolidar el sistema democrático, existiendo un horizonte común que inspira esos esfuerzos: la idea de una Argentina realizada a través de un sistema democrático participativo, con instituciones sólidas y basada en los principios de subsidiariedad, solidaridad, equidad y libertad.

Como representante de la Fundación Konrad Adenauer en la Argentina, me honra prologar este libro, el primero que reúne los resultados del trabajo de la Red KAS.

Christoph Korneli\*

---

\* Representante de la Fundación Konrad Adenauer para Argentina.





## PRESENTACIÓN

El ICDA, en cooperación con la Fundación Konrad Adenauer (KAS), desarrolla el **Programa de Fortalecimiento Institucional de Municipios y Comunas (PROFIM)**. Mediante este programa, la Universidad Católica de Córdoba, como formadora de hombres de ciencia, conciencia y compromiso, conforme al ideal ignaciano de “hombres para los demás”, se pone al servicio de la sociedad con la intención de proporcionar *valores y herramientas* que favorezcan una nueva forma de gestionar la cosa pública, sobre la base de la honestidad y la idoneidad en la toma de decisiones y la implementación de acciones a favor de la persona humana y el bien común.

Desde esa perspectiva, el PROFIM dicta *Diplomados en Gestión Pública (DGP)*, cursos y seminarios en *Gestión Estratégica Local (GEL)* y *Regional (GER)*, realizando, también, asistencias técnicas a municipios y asociaciones intermunicipales de diversas provincias argentinas.

En el marco de una colección especial de la **Editorial de la Universidad Católica de Córdoba (EDUCC)**, el PROFIM ha publicado diversas investigaciones tanto de contenidos teóricos como de herramientas metodológicas dirigidas a la gestión estratégica del desarrollo local y regional, destacándose dos líneas al respecto: una primera línea ha servido como soporte de las asistencias técnicas, produciendo dos libros: *Índice de Desarrollo Local para la Gestión y Desarrollo, Municipalismo y Regionalización: un triángulo virtuoso. El caso Córdoba* (en 2004 y 2006, respectivamente) y una segunda línea de publicaciones ha servido como sostén de los diplomados, cursos y seminarios, produciendo dos libros más: *Diseño y gestión de políticas públicas. Hacia un modelo relacional* y *Gestión organizacional de la administración pública* (ambos en 2005).

A ellos se ha sumado recientemente la quinta publicación de la colección: *Contribuciones a la Gestión Pública*, el primero de dos tomos que resumen sendas investigaciones bibliográficas de profesores del Diplomado en Gestión Pública.

Como sexta publicación de la colección PROFIM de la EDUCC, presentamos este primer libro en el que intervienen las diversas contrapartes de la Fundación Konrad Adenauer en materia de municipalismo y regionalización, línea que esperamos continuar con otras publicaciones de las mismas características los próximos años.

El PROFIM ha asumido con responsabilidad y entusiasmo la coordinación de este primer libro de la Red KAS, considerándolo un verdadero ejemplo de trabajo en equipo y una concreción de sus objetivos fundacionales.

Antes de seguir con la introducción a los diversos escritos que integran este libro, deseamos reconocer a Hans Blomeier, autor intelectual e impulsor original de la **Red KAS**, y a Christoph Korneli, actual representante de la Fundación Konrad Adenauer en la Argentina, quien ha sabido retomar y reforzar su sentido y alcance.

Asimismo, queremos agradecer muy especialmente a GUILLERMO MARTÍNEZ FERRER, Director General del ICDA, OSCAR ENSINCK y DANIEL CARDOZO, Presidente y Secretario General de la Asociación Civil de Estudios Populares (ACEP) respectivamente, LUIS BÖHM, Vicepresidente de la Fundación Libertador, ENRIQUE SOSA, representante del Instituto Internacional de Estudios y Capacitación Social del Sur (INCASUR), EDUARDO ARRAIZA, representante de la Universidad Católica Argentina (UCA) y del Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas (CIMA), y, también, a GUADALUPE BARRERA y MÓNICA BING, de la Fundación Konrad Adenauer, quienes han colaborado personalmente para que este proyecto se hiciera realidad y a la Lic. IRIANA FERREYRA, integrante del Subprograma de Publicaciones de PROFIM, cuya tarea contribuyó positivamente al cuidado de esta edición.

Seguidamente haremos una breve referencia a cada uno de los trabajos que integran este libro. Sin la pretensión de agotar la amplitud de sus contenidos, solamente mencionaremos las temáticas y los conceptos más destacados.

En la primera parte de “Bases para una política comunal práctica”, HORST KANITZ (KAS) sostiene que el municipio posee estructuralmente el mismo valor que los demás niveles estatales de gobierno y es el primer nivel de la estructura democrática del estado. Sin embargo, quienes resaltan la complejidad de la gestión política local suelen negar la naturaleza política y democrática del municipio; instalar la complejidad como inamovible permite a los tecnócratas adquirir un amplio margen de acción independiente del control ciudadano. En este trabajo, las concepciones que identifican política local con administración pública y con gestión de asuntos en un marco de acción restringido (a lo local) son cuestionadas por su apoliticismo. En la segunda parte se afirma que la participación pública en la disputa en torno a la mejor solución —disputa basada en valores— fortalece la democracia. Tras la descripción de la política municipal alemana se resalta la importancia de la afiliación a un partido político como la forma más directa y amplia de participación aunque sujeta a elevadas exigencias en términos de civismo ciuda-

dano. Sin perder de vista las dimensiones estratégica y procesal de la política se enfatizan los aspectos normativos reivindicando los valores republicanos y la capacidad de todos los ciudadanos para construir la política local.

EDUARDO ARRAIZA (UCA–CIMA) en su trabajo “Alineando la estructura con la estrategia local: El caso Trevelin” describe la experiencia de investigación y asesoramiento que CIMA y KAS desarrollaron en Trevelin, Chubut, con el propósito de estudiar la estructura orgánica del municipio, proponer ciertas modificaciones, y evaluar la implementación de las propuestas con el objetivo último de adecuar la institución a la dinámica socio-política particular de esa localidad. La descripción completa y detallada de la experiencia —el marco teórico y jurídico de la intervención, la metodología, los problemas identificados, las estrategias de resolución, balances y conclusiones— cobra relevancia en esta publicación, considerando, como sostiene el autor, que los estudios de administración pública no han atendido suficientemente la cuestión del diseño y evaluación de las estructuras administrativas, particularmente en el nivel municipal; nivel más débil en su capacidad organizativa y más vulnerable a las disfuncionalidades estructurales. Aunque en todo momento se enfatiza la especificidad del caso Trevelin, los aportes que aquí se vierten, sin duda, serán significativos para abordar particularidades de otros gobiernos locales.

El artículo “Hacia un modelo de regionalización para el desarrollo orientado por el principio de subsidiariedad” de EDUARDO BELTRÁN (PROFIM–UCC) analiza las posibilidades de aplicación del principio de subsidiariedad en la asignación de roles y competencias gubernamentales considerando la nueva distribución del poder político dispuesta por la ley de regionalización de la provincia de Córdoba. Según el autor, el desarrollo humano constituye un fin en sí mismo y la razón de toda acción gubernamental. En ese sentido, el principio de subsidiariedad puede orientar el discernimiento de la instancia decisoria que debe intervenir para la resolución de cada problema, particularmente si se considera el escenario dispuesto por la reciente ley de regionalización en el cual el reparto y la regulación del ejercicio de competencias entre una instancia superior e instancias de niveles inmediatamente inferiores constituyen un problema central de gestión política y donde “el respeto a la persona humana reclama un tipo de organización y gestión acorde y coherente a su dignidad eminente”. El autor aborda con gran profundidad la teoría de la subsidiariedad, sus orígenes históricos y los supuestos antropológicos y políticos en los que se asienta; explica, asimismo, su dinámica operativa revisando los diversos desafíos que impone la ley 9206.

En “La construcción sociopolítica de las regiones”, PAMELA CÁCERES (PROFIM–UCC) sostiene que la regionalización de la provincia de Córdoba importa una verdadera reforma del estado cordobés. La ley 9206 (diciembre de 2004) prevé la constitución de Comunidades Regionales para el gobierno regional. Se trata de nuevas instancias asociativas (intermunicipales) de gobierno. La redistribución del poder político entre los niveles gubernamentales local, regional y provincial configura nuevas agendas regionales de problemas cuya definición y resolución constituye y moviliza estrategias de diferentes fuerzas políticas y sociales regionales, territorialmente localizadas (dimensión subjetiva o relacional, micro, de la regionalización). Pero la viabilidad de los proyectos políticos de la sociedad, requiere capacidad del estado para generar verdaderas condiciones de gobernabilidad democrática (dimensión estructural o marco de la regionalización). Se aborda la regionalización como proceso de construcción social y política que depende de la interacción (dialéctica) entre aquellas fuerzas sociales y las estructuras estatales. El rol del estado se relaciona con la generación y facilitación de la dinámica entre estrategias sociales y políticas múltiples, opuestas y contradictorias, de cuya coordinación depende la sustentabilidad de proyectos políticos ampliamente consensuados. En esa línea la dimensión deliberativa de la política adquiere una particular relevancia. Las categorías de lo relacional-intersubjetivo y lo estructural del proceso político en marcha, se aplican, en la segunda parte del trabajo, al análisis en concreto de la dinámica de la política provincial, destacando los avances, pero también las dificultades, incertidumbres y desafíos pendientes.

DIEGO GIULIANO (ACEP) en “De Mancomunidades, agrupaciones y consorcios”, sugiere abordar la temática de la organización regional desde una perspectiva jurídica. Concretamente lo hace a través de la exposición de los moldes jurídicos susceptibles de enmarcar el desarrollo de instituciones en el plano local-regional. El recorrido comprende la delimitación del problema para el caso argentino; la mención de los elementos componentes de las respuestas por venir; la normativa española relativa a la organización local-regional, que sirve de eje para el estudio de dichos marcos jurídicos; los modelos ya concretados o por concretarse en Argentina para la organización intraprovincial —Córdoba y Mendoza por un lado y Santa Fe por otro, respectivamente—. El enfoque implica la comprensión de los procesos de regionalización como aliados en el desarrollo del federalismo argentino y como respuesta a las falencias en que el mismo ha incurrido. La autonomía municipal se reconoce central en estos procesos, desarrollos y respuestas.

A partir de la constatación de la profundización de las brechas de desarrollo entre las distintas comunidades del interior de la provincia de Mendoza durante el periodo intercensal 1991-2001, la FUNDACIÓN LIBERTADOR y otras instituciones cooperantes, desarrollaron una investigación cuyos resultados constituyen el objeto del trabajo “Desarrollo local, desigualdades territoriales y criterios de convergencia”, que aquí se presenta. Se trata de un sistema para el diagnóstico permanente del desarrollo basado en la medición de variables sociales, económicas, institucionales, culturales y ambientales que permite apreciar el nivel de las brechas existentes entre departamentos o municipios en el interior de una provincia. El propósito es construir una herramienta de gestión útil para orientar recursos públicos en un sentido más equitativo, rediseñar o adaptar programas y políticas y evaluar su impacto en las condiciones sociales. La precisión conceptual y metodológica que caracteriza el trabajo de LUIS BÖHM, DANIEL RADA, PABLO MÁRQUEZ, SILVINA CAILLY y JUAN PABLO TARI posibilita la comprensión acabada de su experiencia y genera posibilidades concretas de aplicación de la herramienta en otras regiones del país.

Finalmente, INCASUR, a través de “Desarrollo local y regional sustentable”, propone un programa de educación ambiental para dirigentes sociales y sindicales. El punto de partida de los autores —ENRIQUE SOSA, MARÍA BELÉN AENLLE y MARÍA AUGUSTA STEINBERG— es la concientización acerca de la gravedad en que el medio ambiente se encuentra en nuestra época y continente. La temática, así como la solución propuesta se sitúan en el enfoque del desarrollo humano sustentable y en la ecología humana y social como respuesta ética al conflicto. El rol llevado a cabo por el estado frente al problema medioambiental es cuestionado, cobrando relevancia la instancia local y regional como espacio propicio para el despliegue de las respuestas y soluciones requeridas. Se enfatiza la necesidad de educar en la responsabilidad ecológica, en protección de la vida en sí misma, proponiendo para ello un programa de educación ambiental a materializarse desde la sociedad civil; el programa se orienta a dirigentes sociales y sindicales a fin de fomentar la responsabilidad y participación de las organizaciones sociales y sindicales en la resolución de la cuestión medioambiental.

Dr. Emilio Graglia\*  
Lic. Daniela Kunz\*\*

---

\* Coordinador de PROFIM.

\*\* Integrante del Subprograma de Publicaciones de PROFIM.



I

**BASES PARA UNA POLÍTICA  
COMUNAL PRÁCTICA**

**Ciudadanos y Comuna**





# **I BASES PARA UNA POLÍTICA COMUNAL PRÁCTICA. CIUDADANOS Y COMUNA.**

Horst Kanitz\*\* (Fundación Konrad Adenauer)

## **I INTRODUCCIÓN**

El municipio constituye la base de la organización del estado, lo que convierte a la gestión municipal en una parte esencial de nuestra democracia. La administración de la cosa pública en el nivel más cercano al ciudadano es una característica de nuestro estado democrático y complementa, junto con el federalismo, la división vertical de poderes. La tendencia de muchos estados a organizar en forma centralizada toda la administración, actúa en contra de la gestión municipal. El municipio conforma el primer nivel de la estructura democrática del estado, y posee estructuralmente el mismo valor que los demás niveles de la organización estatal. En Alemania, la organización de las estructuras democráticas, propias del estado de derecho, creadas en los estados federados orientales, puso una vez más de manifiesto la importancia que le cabe a un sistema municipal eficiente y de adecuado funcionamiento.

Sin embargo, para los mandatarios comunales, resulta cada vez más difícil cumplir con las tareas que las leyes orgánicas municipales le han asignado a los órganos de representación locales. Según la ley vigente, son órganos de representación y de administración de los municipios, a la vez. En la práctica, el ejercicio de esta doble función muchas veces excede la capacidad de los mandatarios que no se sienten en condiciones de abarcar la avalancha de informaciones ni de procesarla y conocer las normas jurídicas más importantes y apreciarlas en todo su alcance. Esta circunstancia limita innecesariamente la libertad de acción de la política comunal y posibilita a los tecnócratas aducir supuestas circunstancias inamovibles como forma de imponer su propio criterio.

---

\* Este artículo fue publicado por la Konrad-Adenauer-Stiftung en Sankt Augustin, en el año 1994. Los editores fueron Günter Dill y Horst Kanitz. Se trata del primer fascículo de una serie de cinco titulada *Grundlagen praktischer Kommunalpolitik* (Bases para una política comunal práctica) que introduce los aspectos más importantes de la gestión municipal.

\*\* Horst KANITZ es sociólogo y fue colaborador científico de la Fundación Konrad Adenauer hasta el año 2000 en el Departamento de Ciencias Comunales del Área de Investigación y Asesoramiento. En la actualidad se encuentra retirado.

**1.1** Para contrarrestar esta tendencia es importante que vecinos interesados y comprometidos con el municipio actúen como ciudadanos y mandatarios informados y criteriosos.

En particular el presente trabajo informa sobre los elementos del orden comunal, describe la gestión municipal en su calidad de administración pública más próxima a los ciudadanos y muestra que la participación cívica puede ser más que votar. Se analizan exhaustivamente las funciones del nivel comunal, su asignación institucional, así como los derechos y los deberes de los mandatarios comunales. Además de la importancia de los partidos a nivel comunal, se analizan cuestiones importantes referidas a las elecciones municipales.

## **2 POLÍTICA EN LA COMUNA**

### **2.1 ¿Por qué política a nivel comunal?**

Muchos ciudadanos consideran que la política es algo difuso, en parte incomprensible (aunque al hacer estas observaciones, frecuentemente se refieren a la llamada política partidaria). En cualquier caso se trataría de algo que acontece en capitales más o menos lejanas y por ello es poco interesante. En parte, esto se debe a que el vecino no se siente afectado por la política nacional. Sólo comienza a interesarse cuando se habla de aumento de impuestos, tasas, gravámenes, etc., porque afecta al bolsillo propio o porque limita o elimina derechos, prerrogativas o servicios. En el municipio, sin embargo, allí donde a juicio de los vecinos lo que importa son los problemas reales, muchos consideran que la política nada tiene que hacer. Lo único cierto de este pensamiento es que no todo lo que acontece es político, pero casi todo puede cobrar relevancia política si simultáneamente:

- se ven afectadas las **instituciones** de la sociedad como gobiernos, parlamentos, tribunales, oficinas públicas, escuelas, partidos, asociaciones intermedias, etc. y por ende también el orden jurídico constituido, incluyendo los principios democráticos (dimensión institucional de lo político);
- se tocan **intereses** (individuales, materiales, ideales) de la sociedad y en consecuencia el proyecto político y su cumplimiento, o
- se pone en entredicho la **conciliación de intereses** mediante conflictos o consenso y por ende todas las formas del poder y su capacidad de hacer cumplir sus objetivos (dimensión procesal de lo político).

Lo expuesto pone de manifiesto que no existe un concepto esencial y generalmente válido de lo “político”, y que no puede haberlo porque la política es siempre multidimensional. Todos los acontecimientos sociales que pueden ser relacionados con la dimensión institucional, normativa o procesal de lo político, son de naturaleza política. Por ende, la política no está sujeta a un cierto espacio, aun cuando preferentemente se visualiza en parlamentos y capitales, ni tampoco excluye ciertos ámbitos públicos. Se hace evidente así que la comuna no es un espacio en el que la política esté ausente, ni puede serlo. Igual que en otros espacios, se trata siempre de elegir entre varias posibilidades para diseñar las condiciones de vida locales de manera algo más humana y más justa socialmente, y al mismo tiempo mantener el medio ambiente intacto como base de nuestra existencia. Esta elección y ponderación entre diferentes alternativas excluyentes caracteriza a la política.

Las alternativas se desarrollan y evalúan según ciertos valores que sirven de base para el accionar general de los partidos y con los que se sienten comprometidos. Estos valores se deducen de una determinada imagen del hombre. Según esta imagen, los valores se sitúan más sobre una escala jerárquica o compiten entre sí. Los valores (libertad, igualdad, solidaridad), los objetivos deducidos a partir de estos valores (por ejemplo autodeterminación, desenvolvimiento de la persona, dignidad humana, paz, bien común) y los principios consiguientes (por ejemplo subsidiariedad, tolerancia, democracia, economía de mercado social y ecológica, propiedad privada, estado de derecho), caracterizan el patrón de la gestión política de un partido.

Sin valores la política carecería de los lineamientos directrices que:

- son necesarios para detectar y clasificar el problema,
- resultan útiles en la búsqueda y elección de soluciones a problemas y sus posibles alternativas y,
- permiten comprender las prioridades fijadas y fundamentan las decisiones que de este modo se vuelven comprensibles para el ciudadano.

Sin estos valores, la política, incluso en el nivel comunal, quedaría reducida a un pragmatismo carente de principios.

Las diferencias entre la democracia comunal y el parlamentarismo a nivel provincial o nacional, se manifiestan solamente en el catálogo de tareas a cumplir, en el margen de acción en el cumplimiento de estas tareas y consecuentemente en la necesidad de observar leyes de mayor jerarquía.

**I.2** Las constituciones municipales respetan los principios básicos de las constituciones parlamentarias. Su carácter singular se desprende de una mayor interdependencia entre el poder legislativo y el ejecutivo, además de que el concejo deliberante y la administración deben contribuir juntos al cumplimiento de las tareas encomendadas.

## **2.2 ¿Qué caracteriza a la política comunal?**

Todos creemos saber qué es o qué debería ser la política comunal. Están quienes interpretan a la política local como la gestión política dentro del municipio. En tal caso, y al enfatizar un marco de acción político restringido a cierto espacio, fácilmente se ignoran las interdependencias y dependencias que existen entre la política comunal, por un lado, y la política estadual o provincial y nacional, por el otro.

Otra interpretación del término política comunal es la que lo utiliza como sinónimo de administración municipal. En este caso lo que se destaca es el aspecto administrativo, para resaltar su supuesto carácter apolítico. Se afirma que el municipio es un espacio ajeno a la política en el que la vida se rige exclusivamente por las necesidades objetivas. Siendo así, también sería factible encontrar, para cada problema local, la mejor solución posible. Esta afirmación, que aún hoy está difundida, no sólo es errónea (como quedó expuesto en el párrafo anterior) sino que es perjudicial para nuestra democracia. Es perjudicial porque en tal caso los decisores del nivel municipal no necesitarían dar a conocer los parámetros y objetivos en función de los cuales deciden y que, sin lugar a dudas, existen. En tal caso se omitiría una discusión pública sobre estos parámetros y tampoco sería necesario generar un consenso social. Dicho en otras palabras: se gestaría un clima no democrático cuyas consecuencias ineludibles serían la corrupción y el nepotismo.

La visión apolítica de la gestión municipal responde tanto a raíces históricas como psicosociales. Las raíces históricas radican en la génesis de la gestión municipal que en nuestros tiempos se apoya en la Constitución, las leyes orgánicas municipales y la legislación. Las raíces psicosociales son producto de la escasa distancia social que se hace manifiesta sobre todo en los municipios más pequeños. Conduce, por un lado, a tratar de evitar los conflictos, y por el otro, genera un sentimiento de comunidad del que surge una necesidad de armonía de los vecinos que se ve perturbada por opiniones divergentes o incluso conductas opositoras y que por eso reciben un juicio y un tratamiento negativo.

Existen circunstancias que dificultan la comprensión del carácter político de la gestión comunal. En ese sentido cabe destacar el doble rol del concejo deliberante. El *concejo* y la *administración* constituyen un equipo complementario diseñado para dirigir los destinos del municipio sobre la base de la cooperación y la confianza recíprocas. Por eso, las funciones del representante comunal no se limitan al rol de legislador, como es habitual en los parlamentos, sino que están fuertemente insertas en el cumplimiento concreto de las tareas. A ello se agrega que sobre todo en las comunas más chicas, los concejales tienden a tomar las decisiones de manera consensuada.

Por otra parte, apreciamos el carácter político de la gestión municipal con mayor claridad cuando nos concentramos en sus diversos campos de acción (servicios públicos, sistemas sociales y de salud, infraestructura, promoción industrial, escuela, cultura, educación, deporte, recreación).

Otro aspecto relevante es el proceso de toma de decisiones caracterizado por un espíritu eminentemente práctico que toma en consideración las alternativas programáticas de los partidos pero que también respeta los intereses del municipio. La mayoría de las decisiones que se toman en el municipio están referidas a proyectos o temas puntuales sobre los que ya se ha tomado algún tipo de decisión a nivel nacional o provincial.

Nuevamente la política se hace notar cuando la comuna, obligada por el recorte de subsidios del estado federado o provincial, debe decidir en qué orden de prelación debe cumplir con qué funciones y cuáles serán los servicios de los que debe prescindir por el momento o bien la solución de qué problemas deberá postergar.

Decidir si el municipio va a subsidiar el trabajo que los clubes deportivos realizan en beneficio de niños y jóvenes, si se van a diseñar zonas vedadas al tránsito vehicular en zonas residenciales, si las empresas de transporte público ofrecerán un atractivo abono ecológico o un descuento para llegar al trabajo o si se celebrará una cooperación con un municipio de Europa del este, no es una decisión técnica sino una decisión política que debe tomarse en función de ciertas prioridades.

El elemento político del trabajo de los municipios y distritos también se refleja en el hecho de que en el cumplimiento de las tareas públicas muchas veces tienen su propio margen de acción.<sup>1</sup> En muchos casos, este margen de acción define la forma en la que los vecinos perciben la gestión municipal.

---

<sup>1</sup> Véase el Apartado 4.2 “¿Qué funciones públicas cumple el municipio?”

**I.2** El carácter político de la gestión municipal se vuelve contundente cuando analizamos la estrecha vinculación política y administrativa que existe entre el estado nacional, las provincias o estados federados y los municipios y que en muchos casos determina una dependencia recíproca en el ejercicio de las funciones (interdependencia política vertical). Esto ha llevado a que en muchos casos quedara desdibujado el límite entre las funciones locales y aquellas otras de carácter regional o nacional. Las múltiples interdependencias que existen en la planificación y el financiamiento de las tareas hacen imposible trazar límites precisos. Los siguientes ejemplos de diferentes áreas ilustran lo dicho:

- El estado nacional anunció que a partir de 1996 todo niño en edad de asistir a un jardín de infantes tendrá derecho a una vacante. Los estados federados deberán ejecutar la norma, en tanto que las comunas se hacen cargo de la implementación sin que hasta el momento estén fijadas las normas sobre el financiamiento de la medida.
- La “Instrucción Técnica Residuos Domiciliarios” dictada por el estado nacional y vigente desde 1993, le otorga a las instancias departamentales (en el caso del estado de Renania del Norte-Westfalia por ejemplo, el prefecto) o al estado federado, los medios necesarios para prohibirle al distrito o a la comuna que continúe utilizando rellenos sanitarios y para instruirlos para proceder a la incineración de los residuos.
- Los municipios están sujetos a una normativa menos rígida a la hora de diseñar su política ambiental cuando el estado nacional o federado subsidia ciertos proyectos.

Un supuesto poco común de interdependencia entre el estado nacional y las comunas se produjo en el caso del proyecto “Obra Comunitaria Reconstrucción del Este”. Para contrarrestar la vertiginosa desaparición de puestos de trabajo no competitivos en los estados federados de Alemania del este, el estado nacional invirtió sumas siderales con participación de los estados federados para estimular transitoriamente la demanda pública. No obstante, casi la totalidad de las diversas medidas dependía de la capacidad de gestión comunal, porque requerían previamente disposiciones de planificación, catastros adecuadamente habilitados o la solución de cuestiones patrimoniales pendientes, entre otras cosas.

A partir de esta interdependencia política resultan a menudo márgenes de acción estrechos que apresuradamente son utilizados por políticos y administraciones más interesados en su propia

comodidad y sin creatividad, para ser descritos como condicionantes de su inacción. No obstante, cuando con ayuda de expertos se hace un análisis más a fondo, a menudo se abren nuevas posibilidades de acción. Es la elección entre alternativas excluyentes lo que hace que la gestión municipal sea más que una gestión meramente administrativa o la ejecución de medidas obligadas o la implementación de decisiones que ya se tomaron en otro nivel estatal o económico.

Luego de todos los argumentos en favor y en contra de la gestión municipal, cabe preguntarse cuál es su sentido hoy, cuando nos encontramos encaminados hacia una unidad europea.

### 2.3 *Importancia de la gestión municipal*

Existen principalmente cuatro argumentos que sostienen el ámbito de gestión municipal.

En primer lugar, la gestión municipal hace posible la existencia de centros de decisión política cercanos a los ciudadanos que complementan la administración provincial y nacional. Tales centros de decisión, no sólo son parte del fundamento de nuestro sistema democrático sino también los semilleros para la gestación del sentimiento de patria, además de ser la base de la voluntad política popular que se forma desde abajo hacia arriba.

El segundo argumento indica que la gestión municipal es el ámbito que ofrece la posibilidad de autorrealización de la persona como ente político. Por eso constituye también la base de acción prioritaria de los partidos políticos.

En tercer lugar es posible afirmar que, al ser un ámbito de gestión descentralizada, la gestión municipal ayuda al estado en el cumplimiento de sus funciones y simultáneamente posibilita una mejor calidad de las tareas a nivel local. Al mismo tiempo, el ejercicio de la responsabilidad despierta la iniciativa cívica y conduce a una comunidad política activa que promueve la eficiencia y la democracia.

Finalmente, la gestión municipal también es irrenunciable como pilar institucional para proteger la esfera de libertad de los ciudadanos. La autonomía y la independencia de los servicios comunales resguardan a los vecinos de la mala administración y las chicanas del estado. Para comprender lo que esto significa, basta con echar una mirada a los países de Europa del este en los que no existió una gestión comunal eficiente hasta el colapso de la ideología comunista y que a partir de esta experiencia dolorosa tomaron a nuestro sistema como modelo para organizar sus propias estructuras democráticas.



**I.2** Estos argumentos no sólo indican la necesidad de preservar la gestión municipal sino que marcan también la conveniencia de fomentar su expansión y fortalecimiento. Por otro lado es necesario que los órganos de representación municipal vuelvan a concentrarse más en lo necesario y factible. Para ello hace falta analizar cada una de las tareas asumidas para determinar si necesariamente tienen que ser realizadas en la órbita pública. Nuevas funciones deben asumirse sólo de conformidad con el principio de subsidiariedad.<sup>2</sup> Cabe despertar el sentimiento cívico adormilado, sobre todo en muchas ciudades donde los vecinos se recuestan cómodamente en los servicios que presta la comuna. Es menester hacer comprender a los vecinos que deben asumir ellos mismos esas tareas. En vista de la escasez de fondos, que se ha instalado en las arcas municipales para quedarse, y el elevado nivel de tributación alcanzado, los municipios sólo pueden hacerse cargo de aquellas tareas para las cuales el ciudadano demuestra ser muy débil.

Además de reducir el catálogo de funciones de los municipios, que en los últimos años se han presentando cada vez más como “prestadores de servicios” (lo que tuvo como consecuencia que los vecinos actuaran más como consumidores que como vecinos) deberán achicarse también muchas administraciones artificialmente infladas. Complementariamente deberán modernizarse sus estructuras de conducción y organización (por ejemplo en forma de cumplimiento integral de las funciones) y hacer más eficiente su forma de trabajo. Ello requiere, por un lado, abandonar el rígido sistema de servicios y escalafón público, para practicar también en la administración municipal, técnicas empresariales de probada eficacia. Por otra parte cabe reemplazar la actual división en presupuesto administrativo y presupuesto patrimonial por un presupuesto global. Eso no sólo facilita la administración de los recursos sino que traslada la responsabilidad por el destino de los recursos a cada una de las dependencias receptoras. Para ello se requiere introducir modificaciones en la legislación pertinente e incorporar cláusulas de experimentación en la ley orgánica municipal. Bien avanzadas en este camino están las ciudades de Offenbach, Duisburg, Colonia, Leverkusen y el distrito rural de Borken, entre otras comunas.

#### **2.4 *Gestión municipal: proximidad con el vecino en la administración pública***

Gestión municipal significa el derecho de las comunas a administrar todos los asuntos que incumben a la comunidad local en el marco de las leyes, de acuerdo con su propio criterio, con fondos

---

<sup>2</sup> Véase el Apartado 4.2 “¿Qué funciones públicas cumple el municipio?”

propios y con la participación de una representación comunal democráticamente elegida. Esta forma de decisión política y de administración descentralizada, constituye el nivel de democracia más próximo al ciudadano. Al respecto, la Constitución alemana establece en su art. 28, inc. 2: “Deberá garantizarse a los municipios el derecho a regular bajo su propia responsabilidad, dentro del marco de las leyes, todos los asuntos de la comunidad local. Las asociaciones de municipios tienen igualmente, dentro del marco de sus competencias legales y de acuerdo con las leyes, el derecho de autonomía administrativa.”

Al ser la única jurisdicción competente para los asuntos locales, la gestión comunal se ve protegida y limitada al mismo tiempo. Por un lado, el municipio no puede asumir tareas regionales invocando el derecho a gestión municipal. El Tribunal Federal en lo Contencioso Administrativo declaró ilegal una consulta plebiscitaria a nivel municipal sobre el almacenamiento de armas nucleares. Por otro lado, la nación y la provincia no pueden negarle el derecho de gestión ni invadir el área central de las tareas autogestionadas (de las que forman parte las tareas autogestionadas voluntariamente)<sup>3</sup> y socavar así la gestión comunal.

Esta garantía de la gestión está consagrada en las constituciones regionales y en las respectivas leyes orgánicas municipales. La gestión municipal es una de las bases de la organización del estado y por ende un elemento esencial de nuestra democracia, estructura nuestra organización democrática y, junto con el principio federal, complementa la división vertical de poderes. Es el nivel más próximo al ciudadano y por ende posee la misma importancia que los restantes niveles de la organización del estado. También frena la tendencia de los estados modernos a organizar toda la administración en forma centralizada, por lo que contribuye a evitar el surgimiento de burocracias *hidrocefálicas*.

La experiencia demuestra que la centralización del poder de decisión agranda las autoridades centrales de modo tal que difícilmente se las puede abarcar y mucho menos coordinar. El cúmulo de diferentes condiciones, necesidades y deseos, agobia a una administración central con conflictos políticos, de tal modo que las decisiones a tomarse se dilatan en forma innecesaria o incluso se omiten por completo.

Por otra parte, las decisiones centrales rigen por igual en todas partes y para todos. Sin embargo, una regulación detallada no puede ser adecuada a todas las regiones o a todos los lugares por igual, unas pocas regulaciones podrían aplicarse de igual manera a

---

<sup>3</sup> Véase el Apartado 4.2 “¿Qué funciones públicas cumple el municipio?”

## I.2 Hamburgo y a las landas de Luneburgo, a Dresde y a la región del Erzgebirge.

A ello se agrega que las normas centrales desarrollan una dinámica propia, tienden a elaborar normas cada vez más exactas y detalladas, buscando cubrir todos los casos imaginables. Dada la multiplicidad y el cambio en las circunstancias de la vida eso es inalcanzable. De tal manera que el intento por llegar a una situación de justicia a través de normas centrales solo conduce a un exceso de burocracia y genera siempre nuevas injusticias. Estas deben ser eliminadas luego con nuevos cambios en la legislación, normas reglamentarias, decretos, disposiciones y directivas. Se genera así rápidamente una maraña difícil de abarcar, incluso por los expertos del tema. A pesar de esporádicos esfuerzos por desburocratizar y desregular, en Renania del Norte-Westfalia, por ejemplo, aun existen más de doscientas leyes, reglamentos, directivas y decretos provinciales y nacionales que traban la obtención de un permiso de construcción.

Esto ha determinado que en la práctica muchas normas no se cumplan porque el funcionario a cargo del trámite, o bien no las conoce o simplemente las ignora para simplificar el trámite o para llegar a un resultado aceptable. Cuando actualmente se reclama tomar decisiones “de manera rápida y no burocrática” lo que se quiere decir en general es “de manera rápida y sin consideración de las disposiciones legales”.

Un exceso de normas dificulta la función de contralor del estado y pone en peligro la tarea de preservar los derechos fundamentales, además de recortar de manera innecesaria la libertad de los ciudadanos. Al mismo tiempo se agrandan las administraciones con el consiguiente incremento de los costos y también el sector privado se ve obstaculizado en sus actividades, que además se encarecen.

La gestión municipal, por el contrario, es creativa y capaz de adaptarse a las circunstancias. Puede incurrir en errores pero éstos tienen un impacto local y, en general, pueden ser corregidos rápidamente. Muchas instancias que actúan a nivel local en forma paralela y bajo su propia responsabilidad, producen también múltiples ideas y soluciones exitosas que multiplican el provecho a través de su ejemplo para otros.

La gran cantidad de centros de decisión y ejecución que poseen el derecho a ejercer la gestión municipal ayuda a garantizar el espacio de libertad del ciudadano. La unidad menor puede ajustarse mejor a sus deseos y necesidades. Es el lugar donde se puede comprender que la comunidad somos nosotros mismos, la comunidad de los ciudadanos. Ello promueve la identificación del ciudadano con su comuna y contribuye a crear un sentimiento de patria.

Con todo, puede decirse que la **gestión municipal**:

- permite la participación de los ciudadanos en el cumplimiento de tareas locales;
- amplía la base para la participación política;
- garantiza el pluralismo en los diversos niveles y en las múltiples unidades administrativas y
- posibilita así una solución acorde con el lugar y la problemática y por ende orientada al vecino;
- fija, a través de la división vertical de poderes, límites al poder político y permite su control democrático.

## **2.5 ¿Cuáles son las competencias del municipio?**

Basándose en la garantía de gestión de la Constitución, las comunas tienen, en el marco de las leyes, las siguientes atribuciones (potestades):

1. potestad territorial;
2. potestad funcional;
3. potestad financiera;
4. potestad organizacional;
5. potestad en asuntos de personal;
6. potestad de planificación y
7. potestad normativa.

La *dotación* de los municipios con estos derechos soberanos o potestades tiene como propósito protegerlos de injerencias sustantivas del estado provincial o nacional en sus responsabilidades propias. A continuación se explica el alcance de cada una.

### **2.5.1 Potestad territorial**

Toda comuna, como ente jurisdiccional, ocupa una cierta superficie. Al margen de las relaciones de propiedad, en Alemania todas las superficies de tierra y agua están asignadas a un municipio. Eso hace que, desde el punto de vista jurídico, el municipio sea una persona jurídica capacitada para actuar en su territorio y en nombre de su territorio, es decir, puede demandar y ser demandada (potestad territorial).

Los límites del territorio municipal revisten interés por dos razones. Por un lado, el poder soberano delegado por el estado en los municipios se extiende a todo el territorio municipal. La potestad municipal también se extiende a las personas que permanecen

- I.2** en ese territorio, son propietarios de bienes raíces o desarrollan una actividad con fines de lucro, aun cuando no han fijado su domicilio en la comuna.

En segundo lugar, el estado federado o provincial sólo puede modificar el territorio municipal en las condiciones estipuladas por ley. Esta normativa busca proteger tanto los intereses de la comuna afectada, como la voluntad de sus vecinos.

Sin embargo, la garantía constitucional de la que goza el municipio no permite concluir que todo municipio tiene protegida para siempre su existencia concreta. La norma constitucional permite introducir cambios en los límites o proceder a la integración forzosa en otro municipio si estas medidas se toman sobre la base de una ley. Las siguientes cifras muestran hasta qué punto Alemania Occidental hizo en su momento uso de esta posibilidad en el marco de la reforma territorial destinada a fortalecer la capacidad administrativa de las comunas. Mientras que en 1970 existían en Alemania Occidental más de 24.000 municipios y 425 distritos rurales, para 1982 quedaban apenas dos tercios, a saber 8505 municipios (de los cuales 8414 pertenecían a un distrito y 91 eran ciudades) y 236 distritos rurales (al 1/1/1982).

	Municipios	Distritos Rurales
1970	24000	8505
1982	8505	236

La reforma territorial de los distritos en los estados alemanes orientales ha llevado a relaciones comparables: la cantidad de distritos rurales pasó de 189 a 87, de los cuales hasta el momento sólo uno retuvo sus antiguos límites. Aún falta avanzar en una reforma territorial de los municipios, igualmente necesaria.

### 2.5.2 Potestad funcional

La potestad funcional es un aspecto central de la gestión municipal y constituye el derecho de las comunas a solucionar por sí mismas todos los asuntos de incumbencia local.

El principio constitucional de la distribución de las funciones públicas rige en favor de los municipios según el fallo de la Corte Constitucional Federal de 1988. Según este fallo del supremo tribunal, el legislador sólo puede sustraer una tarea con neto carácter local a los municipios, al margen de su capacidad administrativa, si existe un interés común. Este principio beneficia expresamente a las comunas ubicadas dentro de un distrito, en su relación con éste.

Ahora bien, ¿cuáles son, entonces, los asuntos locales? **I.** Expresado en términos generales, se trata de tareas que nacen de la convivencia y las actividades económicas de un grupo importante de personas que conviven en un espacio limitado y que pueden ser administradas por la propia gestión de la comunidad: suministro de agua, electricidad y gas; construcción vial y sistema de transporte urbano; jardines de infantes y escuelas; hogares de menores, adolescentes y ancianos; hospitales; parques e instalaciones deportivas; museos, bibliotecas, y teatros; barrido y limpieza; recolección de residuos y eliminación de aguas servidas y efluentes.

La comuna desarrolla actividades económicas sólo si así lo requiere el interés público y si su situación financiera lo permite. En muchos estados federados alemanes, el municipio sólo puede convertirse en empresario cuando la finalidad respectiva no puede ser cumplida de manera más económica por empresarios privados. No obstante, las posibilidades de privatización se ven acotadas por el hecho de que algunas actividades económicas en el municipio han sido declaradas por el legislador como no lucrativas y por ende han quedado marginadas de las reglas del mercado.

Las prestaciones comunitarias en el área de servicios esenciales deben suministrarse de manera económicamente racional pero sin generar lucro. Las tasas que cobran los municipios por la prestación de los servicios (por ejemplo recolección de residuos, limpieza vial, suministro energético, universidades populares, centros deportivos públicos, museos), podrán, a lo sumo, cubrir los costos.

### **2.5.3 Potestad financiera**

La potestad financiera otorga a los municipios el derecho a tener un presupuesto propio (incluyendo la fijación de ciertos impuestos) y administrar sus activos. Sirven como pauta las disposiciones en materia de presupuesto (ley orgánica municipal, ordenanza presupuestaria) del respectivo estado provincial. El principio básico es el equilibrio del presupuesto en cada año fiscal. A tal efecto, las comunas pueden, en determinados casos y con aprobación de las autoridades de supervisión del estado, tomar créditos.

Con la sanción del estatuto presupuestario por parte del concejo deliberante, el plan presupuestario adquiere carácter de ley (local). Por eso, la administración sólo puede superar las partidas fijadas para los diferentes gastos con especial consentimiento del concejo.

## **I.2 2.5.4 Potestad organizacional**

La potestad organizacional comprende en primer lugar el derecho a elegir de manera directa o indirecta la integración de los órganos del municipio. Las leyes orgánicas municipales solo fijan el marco dentro del cual regirá el estatuto municipal. Dado que los problemas de gestión son distintos en una localidad rural que en una gran ciudad, toda comuna debe completar este marco con arreglo a sus propias necesidades. Esto se traduce en la ordenanza principal (Hauptsatzung) que por eso se denomina también constitución municipal. Son o pueden ser elementos de la constitución municipal los siguientes:

- delimitación complementaria de las competencias entre los órganos municipales (por ejemplo delimitación de los asuntos ordinarios de la gestión corriente);
- número de comisiones del Concejo y sus funciones;
- modo en el que se dan a publicidad las resoluciones del Concejo;
- reintegro por gastos de representación y reembolso de los gastos de los miembros del Concejo.

La constitución municipal solo puede completar los vacíos que ha dejado la ley orgánica municipal, en ningún caso puede violar sus disposiciones. Sin embargo, los márgenes de acción para diseñar una constitución son cada vez más estrechos porque las leyes orgánicas que dictan las provincias tienden a regular también cuestiones organizacionales (por ejemplo obligatoriedad de contar con Consejos Consultivos de extranjeros, delegados para asuntos de la mujer e igualdad de género, etc.).

## **2.5.5 Potestad personal**

Entre los aspectos que hacen a la potestad personal cabe mencionar la contratación, ascenso, traslado o despido de funcionarios, empleados y trabajadores municipales. Las leyes que regulan la actividad de los funcionarios, las disposiciones en materia de ascenso, los convenios colectivos de trabajo y la ley de representación del personal limitan sensiblemente las posibilidades de regular el sistema de personal a nivel municipal, incluida la cantidad de personal y la calificación del mismo, el horario de trabajo así como la remuneración y las cargas sociales.

## **2.5.6 Potestad de planificación**

Los municipios tienen el derecho de ordenar y organizar su territorio bajo su propia responsabilidad (poder de planificación).

Pueden fijar, por ejemplo en los planes de urbanización, el tipo y forma de uso edilicio, las superficies destinadas al tránsito, al abastecimiento y las áreas verdes, etc. El margen de acción de las comunas se ve limitado por disposiciones legales (por ejemplo, ley federal de la construcción) así como por las correspondientes ordenanzas, directivas y decretos, además de la respectiva planificación regional.

### 2.5.7 *Potestad normativa*

Por potestad normativa se entiende el derecho de los municipios (y sus asociaciones) de regular sus asuntos por sí mismos y de manera jurídicamente vinculante. También la ordenanza municipal es una ley y dentro de su ámbito de vigencia (municipio, asociación de municipios) tan vinculante como una ley nacional o provincial. No obstante, las ordenanzas se ubican por debajo de las leyes nacionales y estatales porque deben insertarse en el marco legal que fija el estado y no pueden contradecirlo.

La representación del municipio (asociación de municipios) es la única responsable de las ordenanzas locales. En particular dicta:

- ordenanzas fiscales para fijar de manera vinculante las decisiones básicas sobre ingresos y egresos de un año fiscal;
- ordenanzas edilicias —por ejemplo planes de urbanización, prohibición de cambios— para regular el uso del territorio de la comuna;
- ordenanzas sobre tasas para hacer participar al usuario de los costos que ocasionan las instalaciones comunitarias (por ejemplo tasas por el uso de instalaciones comunitarias, tasa de turismo –Kurtaxe–);
- ordenanzas de explotación, para desarrollar actividades económicas de la comuna (por ejemplo, gestión del agua, transporte, mataderos) sin personería jurídica propia (empresas comunales);
- ordenanzas que fijan una determinada conexión o utilización obligatoria para resguardar la salud de los vecinos y preservar el medio ambiente (por ejemplo en el caso del suministro y eliminación del agua, calefacción a distancia, mataderos).

El derecho normativo de los entes de gestión municipal está detalladamente regulado en las leyes orgánicas municipales y de asociaciones de municipios, accesoriamente también en algunas otras leyes estatales y nacionales.



- I.2** Todas estas potestades deben mantenerse dentro del marco de las leyes según lo establece la Constitución. El estado, esto es el estado federado en el que se encuentra el municipio, debe controlar que toda actividad comunal responde a las disposiciones legales. Esa función se denomina genéricamente control ordinario de legalidad.<sup>4</sup>

### **3 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO ES MÁS QUE EMITIR UN VOTO**

Hasta qué punto el ciudadano puede participar y participa en los asuntos de la democracia comunal y cuáles son las posibilidades y formas a su alcance, determinará la legitimidad del derecho comunal a autogestionarse.

Un mayor compromiso cívico por parte de vecinos y grupos de vecinos (clubes, asociaciones, uniones, iniciativas vecinales) no sólo obliga al concejo y a la administración a justificar su accionar, sino que incrementa también la presión innovadora y por ende aprovecha las posibilidades que ofrece la gestión municipal. En ese sentido merece un juicio positivo la tendencia que se observa en los legisladores comunales a fortalecer los elementos plebiscitarios en las leyes municipales. Esas iniciativas responden a la voluntad de muchos ciudadanos de obtener un mayor grado de participación. Los ejemplos más recientes en los estados alemanes occidentales son la elección directa de los intendentes o alcaldes y concejos deliberantes en los estados de Hesse y Renania-Palatinado (en este último caso también la destitución del mandatario); la acumulación de votos en un candidato y el corte de boletas en las elecciones municipales de Renania-Palatinado y el derecho de iniciativa popular y referéndum en Renania-Palatinado y desde 1999 también en Renania del Norte-Westfalia.

#### **3.1 *¿Cómo puede participar el ciudadano de la gestión municipal?***

El principal derecho de participación es, sin duda, el derecho consagrado en la Constitución de elegir su representación en el municipio y en el distrito a través del voto universal (está habilitado para votar todo ciudadano mayor de edad), directo (los/las candidatos/as son elegidos/as mediante sufragio directo), libre (la decisión del voto se ejerce sin coacción), igual (cada voto cuenta por igual) y secreto (la decisión electoral individual es secreta).

<sup>4</sup> Véase el Apartado 4.2 “¿Qué funciones públicas cumple el municipio?”

Según el tipo de estatuto municipal, el derecho al voto adquiere diferentes formas. En muchos estados provinciales se elige además al alcalde (primer alcalde) y en parte también al delegado de distrito (*Landrat*), que son los que al mismo tiempo tienen a su cargo la administración del distrito. La Constitución no enumera otros derechos específicos de participación a nivel comunal. Una excepción, aunque insignificante en la práctica, es el derecho de las comunas más pequeñas de celebrar asambleas municipales como forma de ejercer la democracia directa (art. 28, inc. I de la Constitución).

No obstante, el ejercicio de los derechos fundamentales determina derechos de participación de tipo general. En primer lugar, la base de toda actividad política en la comuna es el derecho de los ciudadanos a reunirse y asociarse libremente y ejercer así el derecho a la libre expresión, además de la libertad de prensa, cine y radio (art. 8, 9 y 5 de la Constitución). Es en este contexto de las libertades cívicas que la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad popular se vuelve posible y cobra sentido.

No menos importante es la garantía establecida en el art. 19, inc. 4 de la Constitución, que puede ser invocado por todo ciudadano afectado por una medida del poder público. Por ejemplo puede recurrir un acto administrativo comunal e iniciar un juicio en lo contencioso administrativo si el trámite administrativo interno no conduce a un arreglo satisfactorio.

También el derecho de peticionar consagrado en el art. 17 de la Constitución, puede ofrecer en ciertos casos una plataforma para un compromiso político local. Concede a todos el derecho de peticionar en forma individual o en grupo, o presentar quejas ante las instancias competentes o la representación popular.

Es conveniente que quien no quiera participar sólo de manera ocasional o con relación a determinados problemas, sino intervenir de manera permanente en la política, se afilie a un partido. El art. 21 de la Constitución señala expresamente que los partidos deberán contribuir a la formación de la voluntad popular política. En el nivel municipal, el afiliado a un partido tiene la posibilidad de influir de manera directa y visible en las decisiones políticas.

Además de las posibilidades de participación política consagradas en la Constitución, existen otras formas de participación que adquieren diferente carácter según la legislación de los diferentes estados federados. Todas las leyes orgánicas municipales contemplan el derecho a celebrar audiencias de diverso tipo. Todos los estados provinciales alemanes contemplan la asamblea cívica o vecinal como foro de información y debate para los vecinos en asuntos municipa-

**I.3** les importantes. Adicionalmente, algunos estados federados (ver tabla) ofrecen la posibilidad de celebrar las llamadas “sesiones informativas de los vecinos” destinadas a plantear preguntas durante sesiones públicas de la representación municipal. En general no solo se admiten preguntas referidas a asuntos municipales, también se pueden someter propuestas y sugerencias al respecto, además de escucharse a expertos y vecinos que se ven afectados por las cuestiones a ser debatidas. El derecho a celebrar audiencias más conocido está regulado en el art. 3 del Código Edilicio. Obliga a los municipios a informar a sus vecinos con suficiente antelación qué objetivos y fines persigue el plan edilicio maestro.

La mayoría de los estados federados prevén la posibilidad de una iniciativa popular (solicitud de convocatoria a referéndum) y un referéndum (decisión sobre un asunto importante de la comuna a través de los vecinos en votación secreta), como forma de participar de las decisiones técnicas del municipio. En todos los estados orientales (excepto Turingia) esta posibilidad de participación directa de los vecinos se extiende también al nivel del distrito. En general, para que una iniciativa popular prospere, además de su fundamentación, se requiere la presentación de una propuesta viable según las normas legales para el financiamiento de la medida. Este requisito se establece como forma de prevenir el uso abusivo de este mecanismo.

Un menor alcance tiene la petición vecinal contemplada en muchas leyes orgánicas municipales con la que se puede obligar al municipio a tratar un tema que interesa a muchos vecinos cuando se trata del radio de acción del municipio. No obstante, el municipio retiene el derecho de decidir.

Las diferentes leyes orgánicas municipales de los estados federados regulan aspectos tales como quiénes están habilitados para peticionar y decidir, qué quórum se requiere, qué asuntos quedan excluidos (catálogo negativo) y otras disposiciones. El siguiente gráfico informa acerca de las posibilidades que tienen los ciudadanos de decidir en forma directa acerca de los asuntos municipales y revela que los elementos plebiscitarios tienen mayor prioridad en las leyes orgánicas municipales de los estados federados orientales que en la mayoría de los estados federados occidentales.

Los siguientes **elementos plebiscitarios** están contemplados en las leyes orgánicas municipales de los estados federados:<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> x: elementos presentes en la respectiva ley orgánica municipal.

Estados federados (sin estados ciudad)	Asambleas cívicas/de vecinos	Audiencia / Ronda de preguntas de los vecinos	Petición cívica/ vecinal	Iniciativa cívica	Plebiscito
Brandeburgo	X	X	X	X	X
Mecklemburgo- Pomerania Occidental	X	X	X	X	X
Sajonia-Anhalt	X	X	X	X	X
Baden-Wurtemberg	X			X	X
Renania-Palatinado	X		X	X	X
Sajonia	X		X	X	X
Schleswig-holstein	X		X	X	X
Turingia	X		X	X	X
Hesse	X			X	X
Renania del Norte- Westfalia	X	X	X		
Baja Sajonia	X		X		
Sarre	X		X		
Baviera	X				

Más allá de las posibilidades establecidas normativamente en las diferentes leyes orgánicas municipales, muchos municipios ofrecen voluntariamente a sus vecinos mayores posibilidades de participación vinculadas a más información y comunicación. En estos casos los vecinos participan de la toma de decisiones en la comuna, a pesar de que esto no está establecido expresamente en la ley orgánica. Por otra parte, se intensifica la comunicación a través de *hearings*, foros, audiencias, etcétera. Estos elementos ofrecen una forma de expresión a grupos menos *estridentes*, que muchas veces no son escuchados o son, incluso, ignorados. Así por ejemplo los consejos consultivos para la tercera edad o de extranjeros (una excepción son los estados de Renania del Norte-Westfalia y Renania-Palatinado, en los que desde 1994 existe por ley la obligación de conformar bajo ciertas circunstancias consejos consultivos de extranjeros) o los vecinos de un área de saneamiento. Estas instancias que co-deliberan, buscan integrar de la mejor forma posible los intereses de los afectados al proceso de decisión municipal. Además de miembros del concejo, pueden formar parte representantes de las autoridades comunales y estatales y delegados de asociaciones y federaciones.

Al margen de estas posibilidades de participación que ofrece nuestra democracia representativa de partidos, en los años setenta se

- I.3** fue difundiendo rápidamente una forma no convencional de la actividad política comunal en los estados alemanes occidentales: la iniciativa cívica. Constituye una alianza flexible, muchas veces limitada en el tiempo, de intereses de ciudadanos socialmente activos que reaccionan ante planes públicos o actos u omisiones políticas comunales, y en ocasiones lo hacen de manera muy egoísta. Esto va desde la representación de la opinión pública y el ejercicio de presión política, hasta la autoayuda. Un aspecto característico de esta forma de acción es que los interesados soslayan las instancias intermedias convencionales (asociaciones, partidos, parlamentos) y se dirigen directamente a la administración o a la autoridad competente.

Su estilo de trabajo no se agota en una mera estrategia de conflictos que excluye cualquier cooperación con partidos, asociaciones o la administración. Por el contrario instrumenta también formas cooperativas que pueden desembocar en su inclusión en el proceso formal de toma de decisiones. El espectro de sus instrumentos de acción abarca tanto formas de acción no convencionales como *go-in*, *sit-in*, como elementos rayanos en una violación a las normas vigentes como pueden ser manifestaciones callejeras sin previo aviso, obstaculización del tránsito, *guardias de advertencia* y huelgas de hambre (desobediencia civil).

El transporte, la generación de energía y la defensa del medio ambiente, fueron en el pasado las temáticas más importantes de las iniciativas cívicas básicamente contestatarias. Su existencia y accionar ejerce una coerción positiva sobre instituciones y representantes de nuestro sistema parlamentario, obligándolos a actuar de manera democrática y a no perder de vista las preocupaciones y necesidades de los ciudadanos.

Más allá de ejercer el derecho al voto, se observa un creciente interés de parte de los ciudadanos por participar en política. En general cabe destacar que nuestra democracia vive de quienes participan públicamente, de la manera que sea, en la disputa en torno a la mejor solución y luchando por sus valores. Muere, tal como lo enseña el ejemplo de la República de Weimar, cuando el ciudadano se limita a quejarse de las condiciones reinantes, critica los errores de los partidos y las administraciones y mira para el costado cuando se requiere de coraje civil.

### **3.2 Un camino hacia la política comunal**

No existe el camino ideal hacia la política comunal. En la sección anterior hicimos referencia a que existen múltiples posibilidades para ingresar a la política comunal. En particular, la forma de acercarse a la política municipal dependerá de si la persona está

básicamente interesada en determinados temas o problemas, o si tiene un enfoque más integral, es decir, si tiene puesta la mira en el propio municipio, y dependerá también, del tiempo que puede y quiere dedicarle a su compromiso político.

<b>Derechos y deberes de ciudadanos, vecinos y no residentes en el municipio.<sup>6</sup></b>			
	<b>Requisitos</b>	<b>Derechos</b>	<b>Deberes</b>
<b>No residentes</b>	Sin propiedades raíces/ explotación en el municipio.	Ninguno.	Pago de derechos de explotación por el uso de las instalaciones públicas
	Con propiedades raíces / explotación en el municipio.	Derechos de explotación referidos a la propiedad; derecho de queja /petición.	Cargas y deberes relacionados con la propiedad. Deberes de colindante, conexión y uso obligatorio de ciertos servicios.
<b>Vecinos</b>	Domicilio en la comuna.	Uso de todas las instalaciones públicas. Participación en asambleas cívicas y de vecinos; participación cívica cargos honoríficos públicos con ciertas limitaciones.	Participación en iniciativas cívicas, plebiscitos (en la medida de lo previsto). Cargos honoríficos sin restricciones
<b>Ciudadanos</b>	Nacionalidad alemana 18 años cumplidos. Residencia mínima en la comuna o municipio de 3 y 6 meses respectivamente.	Obligación general del pago de impuestos / tasas y contribuciones. Ejercicio de ciertas actividades ad honorem.	Aceptación de cargos ad honorem.

El camino más directo para una participación sin limitaciones temáticas es, sin duda, la afiliación a un partido y el trabajo dentro de la organización. Todos aquellos que no sólo asistan a las asambleas que se celebran una vez por mes, sino que adicionalmente le dediquen una noche por semana al trabajo partidario (en tiempo de campaña electoral pueden ser más noches), pronto formarán parte de la dirigencia local. En general, integran la mesa directiva del partido, son elegidos delegados del nivel local en las organizaciones partidarias superiores y se constituyen en mandatarios comunales (además de integrar el grupo de ciudadanos informados en casi todos los estados federados).

---

<sup>6</sup> Los niveles superiores contienen los requisitos, derechos y deberes de los niveles inferiores.

**I.3** Antes de afiliarse a un partido con el fin de influir en la política del municipio, es importante plantearse las siguientes preguntas:

- ¿no sólo acepto los principios éticos y los valores políticos de manera general, sino que son efectivamente el principio rector de mi accionar (credibilidad)?,
- ¿tengo una noción clara de lo que es técnicamente posible y económicamente solventable (sentido de realidad)?,
- ¿intuyo la posición dominante en la opinión pública y, no obstante, tengo la capacidad de convencer a los ciudadanos de las ventajas de las soluciones propuestas, aunque sea una posición minoritaria (capacidad comunicativa)?
- ¿me siento capaz de perder con decoro en la puja por obtener mayorías dentro y fuera del partido y colocar la cosa por sobre la persona (voluntad integracionista)?

Si las preguntas anteriores merecen una respuesta honestamente positiva lo mejor es comenzar por informarse sobre la opinión pública en el municipio. Las informaciones se obtienen leyendo los diarios locales, escuchando la radio local, concurrendo a las asambleas, etcétera. Pero la opinión pública se forja en primer lugar en innumerables conversaciones personales, en los clubes, asociaciones, partidos, rondas de amigos, en resumen en todas aquellas ocasiones en las que se conversa y dialoga. Cuanto más multifacético es el círculo de interlocutores para temas comunales, tanto más fácil será no sólo mantenerse al corriente sino también detectar problemas en gestación o también las preocupaciones de aquellos vecinos que no cuentan con un *lobby* estridente.

Para poder formarse, a partir de esta multiplicidad de informaciones, una opinión propia acerca de problemas de la política comunal y sus prioridades, pueden servir de guía las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles son los temas públicos candentes que considero importantes? ¿Qué otros menos importantes? ¿Por qué?
2. ¿A qué debe conducir la solución planteada? ¿Por qué?
3. ¿Qué propuestas ya fueron planteadas? ¿Qué otras podrían ser viables?

Una vez que se ha atravesado esta etapa de concientización política, es importante reflexionar sobre medidas y pensar en quién las puede ejecutar. Siguiendo el principio de subsidiariedad no necesariamente tiene que ser siempre el municipio quien deba ejecutarlas. La medida a desarrollarse deberá ser jurídicamente admisible; económicamente aceptable; compatible con otros objetivos comunales; técnicamente consistente y sobre todo funcional al objetivo

planteado. Este último punto muchas veces se pierde de vista en el fragor de las luchas políticas, porque las cuestiones jurídicas y financieras ya contienen suficiente material explosivo.

A más tardar, llegado este punto, es importante estar afiliado a un partido, ya que el desarrollo de soluciones que pueden lograr el consenso de la mayoría se elabora mejor en un grupo, pues permite dividir las tareas.

Estos grupos de trabajo pueden aprovechar y complementar en especial los ofrecimientos de educación política, tal como la ofrecen las fundaciones y asociaciones políticas. En el diálogo con expertos se pueden discutir las cuestiones jurídicas, financieras y técnicas de problemas comunales concretos. También se manifiestan las interdependencias de muchos problemas y soluciones y afloran los valores y objetivos políticos que se esconden detrás de las diferentes propuestas. La educación política y la solución de problemas de actualidad pueden guardar estrecha relación entre sí.

Una vez que el círculo de trabajo ha elaborado soluciones, es necesario establecer cómo se procederá a implementarlas. No siempre es el concejo el que tiene que ocuparse de hacerlo. Algunos asuntos pueden ser delegados en una comisión. En algunos temas también puede actuar en forma directa la secretaría técnica en el marco de sus competencias. En ocasiones basta con que el consejo consultivo (por ejemplo tercera edad, de extranjeros) intervenga. Muchos asuntos son de competencia del distrito, de modo que es conveniente dirigirse a los diputados del concejo distrital.

Una vez que ha quedado claro cuál es el área competente para la medida o las medidas a adoptar, es menester controlar qué cosas ya se han proyectado hacer o ya se han hecho. Si no existe ni lo uno ni lo otro, entonces el próximo paso es lograr la aprobación de la solución elaborada. Es en esta instancia que la política se transforma en una cuestión de poder y no en el momento de determinar qué debe considerarse como problema y qué no. Las posibilidades de imponer la propia voluntad en contra de la resistencia de otros dependerán fundamentalmente de la capacidad de persuasión que se tenga. Esta capacidad se puede entrenar en el *trabajo* comunicativo diario, al transmitir una misma información sobre valores y objetivos políticos que no se reflejan en el estado actual de las cosas, detalles importantes del estado al que el partido al que se está afiliado aspira llegar y las medidas adecuadas que están en condiciones de generar el estado deseado.

Sin duda el partido local que hable *con una sola voz* y que aproveche sus posibilidades de proyección, no dejará de ver reflejados sus esfuerzos en el resultado electoral.



## I.4 4 FUNCIONES DEL MUNICIPIO Y DE LAS UNIONES DE MUNICIPIOS

### 4.1 *Funciones del municipio: antecedentes y desarrollo*

¿Cuál es el origen de nuestra actual gestión municipal, que cumple funciones públicas bajo su propia responsabilidad?

La idea de la gestión municipal data de la Edad Media. Originalmente este concepto se refiere a la administración cooperativista a diferencia de la administración estatal señorial. En la administración cooperativista una asociación de personas con iguales derechos confiere la ejecución de sus funciones comunes a funcionarios electos por cierto tiempo. Contrariamente, la administración (estatal) señorial transfiere el cumplimiento de funciones públicas a un aparato centralizado de funcionarios de carrera. Esto era común en la época absolutista.

La idea de la autogestión volvió a cobrar vida en Alemania a comienzos del siglo XIX a través de las reformas impulsadas por el Barón von Stein. Von Stein creía poder reorganizar con éxito el estado prusiano, colapsado después de las Guerras Napoleónicas, si las clases altas burguesas asumían ad honorem funciones administrativas locales. De ese modo se movilizarían sus conocimientos y riqueza de ideas a favor del estado, ahorrando a su vez costos administrativos.

Las ideas reformistas de Stein se plasmaron en el Reglamento urbano prusiano de 1808 que ofrecía a los ciudadanos que poseyeran un emprendimiento propio, terrenos o casas en la ciudad (desde 1853 regía el derecho electoral de tres clases), la posibilidad de influir sobre el destino de su ciudad. Pronto otros estados alemanes siguieron el mismo ejemplo.

El reglamento urbano de von Stein sufrió numerosas modificaciones a lo largo del tiempo. Por un lado se limitaron los derechos de los funcionarios de la ciudad en beneficio de la Magistratura y de la supervisión estatal, por otro se recortaron los derechos de gestión local, ampliando los derechos del estado a ratificar a los funcionarios y ejercer funciones de contralor. En las comunas rurales, la autogestión recién se introdujo en la segunda mitad del siglo XIX. Sin embargo, la gestión municipal quedó limitada en el siglo XIX a ciudadanos privilegiados y coartada por la administración estatal de organización jerárquica y autoritaria.

Sin desmedro de ello, hacia fines del siglo XIX y principios del siglo XX, se fue desarrollando una administración comunal eficiente, que abarcaba funciones de ordenamiento jurídico y público, la educación y la vida cultural, la seguridad social y la salud, el tránsito y los servicios públicos, como también de la economía comunal.

Durante la Primera Guerra Mundial y en los primeros años posteriores, la ejecución de las funciones públicas era principalmente competencia de las administraciones municipales. De modo que las ciudades y distritos eran los principales responsables de la asistencia social individual y de la asistencia a la juventud. No solo se encargaban del control de vivienda y de la generación de espacios habitacionales, sino que durante la inflación repartieron dinero de emergencia y otorgaron certificaciones de trabajo, hasta tanto se hubo creado una administración del Reich. Las cuestiones públicas, de las que hasta entonces se ocupaban grupos o instituciones sociales y de beneficencia, por ejemplo jardines de infantes, asesoramiento de salud, asistencia a la juventud, fomento del deporte, bibliotecas y escuelas superiores, devinieron funciones de la administración pública. Con la caída del imperio alemán también se eliminó en las comunas el derecho electoral triclassista antidemocrático, siendo reemplazado por el voto universal, igual, directo y secreto. No se modificaron, sin embargo, los probados reglamentos urbanos. En tanto cambiaron significativamente las asambleas de concejales comunales y las representaciones municipales en su composición, las estructuras comunales de poder permanecieron prácticamente intactas. Las administraciones locales conservaban su dominio político frente al legislativo.

La gestión municipal desempeñó un papel importante durante la República de Weimar para la reconstrucción, la seguridad social, la previsión social a nivel local y supralocal y para la vida cultural. Sin embargo, poco antes del fin de la República de Weimar también ella entró en una crisis generada por la falta de fuentes de recaudación impositiva rendidoras y elásticas, compensaciones económicas insuficientes, cargas sociales en franco aumento y tendencias centralizadoras, que hacían de la administración comunal cada vez más una unidad local de ejecución del estado. El nacionalsocialismo eliminó la autonomía de funciones a nivel municipal excepto algunos resabios formales. Las diversas constituciones municipales se vieron reducidas a un derecho constitucional único para todos los municipios urbanos y rurales con el “Reglamento municipal alemán” sancionado en 1935.

Luego del colapso del nacionalsocialismo, las comunas, prácticamente las únicas unidades administrativas que aún estaban en condiciones de funcionar, asumieron las funciones más urgentes, evitando así que el caos se prolongara por más tiempo aún. A pesar de que la Unión Soviética como potencia vencedora también volvió a instalar por ley la administración comunal en su zona de ocupación, su futuro pronto se encauzó por otra vía que en Alemania occidental. Cuando la dictadura del partido SED introdujo el tal llamado centralismo

**I.4** democrático, se mantuvieron las representaciones populares a nivel comunal y de distritos, pero se les quitó la función. Las ciudades y municipios pasaron a ser solo el nivel inferior de administración local.

Con la caída del muro, la ex RDA promovió entre otras cosas una vuelta a la gestión municipal. Tal es así, que la Cámara del pueblo constituida en elecciones libres en mayo de 1990 sancionó una constitución comunal y ese mismo mes se llevaron a cabo elecciones comunales. Luego se produjo una reestructuración de la administración, que derivó en la sustitución de los departamentos creados por el partido SED por estados federados. Estos pronto comenzaron a buscar soluciones propias para la constitución comunal, a pesar de que esta demostró ser una base sólida para la creación de la administración comunal. El principal impulso para ello era la estructura territorial de las comunas y distritos, que por su tamaño (icasi la mitad de los 7563 municipios contaban menos de 500 habitantes!) casi sin excepción no podían movilizar la fuerza administrativa necesaria para la reconstrucción.

Para poder asumir todas las nuevas funciones y permitir una distribución adecuada de funciones entre municipios y distritos, la reforma de los territorios distritales —ya realizada— debe complementarse con una reforma de las administraciones comunales. Recién cuando se haya establecido el tamaño y la capacidad de las unidades territoriales, podrá procederse a una división definitiva de las funciones que competen a distritos, ciudades y municipios.

En el oeste de Alemania el surgimiento de los nuevos estados federados orientales también dejó en el camino la ley constitucional única para las comunas. La posición que les aseguró la Ley Fundamental de 1949 a las comunas, abrevia en los lineamientos de la República de Weimar. Con la garantía constitucional de una estructura democrática del estado en todos sus niveles (nación, estados federados y municipios) queda zanjada la dicotomía entre un estado autoritario y la autogestión ciudadana.

El desarrollo de la gestión comunal en los estados federados occidental se caracterizó desde 1949 por el permanente cambio y ampliación de la prestación de servicios públicos esenciales y sociales. Así surgió el sistema de compensación financiera con las comunas y un entramado de planificación estatal de amplio alcance, predestinado al mismo tiempo a generar crecientes dependencias políticas entre el nivel estatal y el local, que derivaron regularmente en una centralización de las competencias normativa, de decisión y financiación.

En la actual situación de la gestión municipal, el estado nacional y los estados federados han estrechado el campo de decisión

comunal con una avalancha de leyes y disposiciones (potestad funcional). Además, la potestad de planificación de los municipios está muy limitada por numerosos planes y programas detallados de los niveles nacionales y regionales. Quienes han impuesto un sistema de coparticipación de la recaudación fiscal por medio del cual sus asignaciones —sobre las que las comunas no tienen injerencia— se convierten en principal fuente de recursos para los presupuestos municipales, de modo que minan su potestad financiera y han limitado sensiblemente la potestad organizacional de los municipios, dado que además de transferir funciones reglamentaron detalladamente su incorporación en la organización interna, su ocupación con personal de determinado nivel de formación, categorías de remuneración, etcétera.

Las disposiciones mencionadas coartan la voluntad de actuar a nivel local. Por otra parte, las autoridades centrales cargan con una montaña ingobernable de problemas, si se pretende regular a la perfección todas las funciones públicas por medio de leyes, decretos o directivas. Inevitablemente la centralización conlleva el perfeccionismo en la legislación y normativa, una planificación desbordante, la importancia desmedida de intereses de sectores y áreas técnicas, así como la esquematización. En consecuencia, los procedimientos administrativos se complican, los procesos de votación se vuelven lentos, los controles aumentan, sin que se eviten las falencias en la ejecución a nivel comunal.

Dicho desarrollo errado se debe a que las reformas administrativas y territoriales que se realizaron en toda Alemania respondieron principalmente a criterios económicos, financieros y tecnócratas. Prácticamente se olvidó que la administración debe en primera instancia, servir al ciudadano, que por ende no solo se trata de una ejecución racional de tareas, sino del contacto con el ciudadano, de posibilidades de participación, de la conformidad del ciudadano con su administración.

Leyes, planes estatales, competencias de coparticipación y directivas de subsidios, la obligación de reportar y los reparos para otorgar autorizaciones han reducido cada vez más el espacio para las decisiones comunales. Las competencias se entranan y entrecruzan, la responsabilidad, en consecuencia, es difusa. Cuando se presentan dudas o errores, los afectados vagan desamparados entre las instancias involucradas. El sistema de subsidios y las financiaciones mixtas a menudo han fomentado el derroche y alterado la secuencia de inversiones que se impondrían localmente: se adelantan proyectos subsidiados por el estado, incrementándose además los montos para justificar un subsidio lo más alto posible o para alcanzar el estándar de equipamiento excesivo previsto en las direc-

**I.4** tivas para el otorgamiento del subsidio. Con frecuencia no se contemplan los costos posteriores de mantenimiento y operación de nuevas instalaciones. La mentalidad pretenciosa y conservadora de los logros obtenidos que se fue desarrollando de este modo, dificulta ahora los recortes que se imponen por la escasez de recursos y el análisis del catálogo de funciones comunales.

La distribución originalmente equilibrada de la carga entre la nación, los estados federados y la gestión comunal, se desfasó con la centralización y se asemeja más a una subordinación jerárquica. Una nueva definición necesaria de la gestión comunal debería fortalecer fundamentalmente el carácter representativo-democrático de la política comunal. Simultáneamente debería secarse el suelo fértil de esta tendencia centralista con una reforma de las funciones estatales y comunales (reforma funcional). Además de una asignación clara de las competencias acorde a las funciones —ligada a la provisión correspondiente de recursos— forma parte de ella la reducción de la densidad regulatoria (descentralización / desregulación). Cabe esperar fuertes impulsos de la nueva introducción de la gestión comunal en los cinco estados federados orientales con la posibilidad de desarrollar y adaptar a las propias necesidades el tipo de constitución comunal elegido.

## **4.2** *¿Qué funciones públicas cumple el municipio?*

La mayoría de las funciones públicas en Alemania las cumplen los municipios y uniones de municipios. Las administraciones comunales ejecutan aproximadamente el 80 % de todas las leyes nacionales y de los estados federados, realizan aproximadamente dos tercios de todas las inversiones públicas y el 25 % de todas las funciones públicas. A su vez, asumen por responsabilidad propia, funciones de gestión denominadas voluntarias. De modo que las unidades de gestión municipal conforman el sector más grande de administración pública y son el principal contacto para el ciudadano y las empresas en materia de trámites públicos.

¿Cuáles son entonces las funciones públicas? Se trata de cuestiones de interés para la sociedad o que requieren solución. Qué abarcan tales funciones y qué corresponde en cambio al área privada, no está definitivamente establecido.

Partiendo del principio de la plena competencia municipal podría pensarse que su espectro de tareas es casi ilimitado, pero no es así. En la mayoría de los casos no deciden los municipios sino el estado, qué (y en parte cómo) debe hacerse. Tal es así, que el estado puede asumir funciones municipales o imponer a las comunas el cumplimiento de tareas obligatorias. A su vez, el estado incide

en la potestad funcional de los municipios como legislador, por medio de leyes y en carácter de administrador, a través de decretos o disposiciones legales.

La llamada “competencia de asignar competencias” del estado frente a los municipios, no es ilimitada. Está enmarcada por la Constitución nacional, las constituciones de los estados federados y la jurisprudencia del la Corte Constitucional Federal.

El concepto de la plena competencia de los municipios abarca dos aspectos. En primer lugar: la comuna puede actuar básicamente en cualquier área, dentro del marco legal. En segundo lugar: además de las funciones que le asigna el estado, el municipio puede asumir por iniciativa propia problemas locales.

No está establecido en forma vinculante para todos, qué forma parte del espectro de tareas municipales y qué no. El parámetro para la asignación de funciones debería ser el principio de subsidiariedad, es decir, una función que puede ser asumida por la comuna, no forma parte de las funciones del estado federado o de la nación. De allí surge que todas las funciones públicas que puedan ejecutarse descentralizadamente deben ser competencia municipal. Este principio rige de igual manera para la relación del municipio con el ciudadano. Cuando el ciudadano no puede realizar una tarea por sí mismo, ésta se convierte en tarea pública y eventualmente municipal.

Un primer intento de ordenar la diversidad de funciones municipales deriva en una subdivisión en dos tipos de funciones. Por un lado el municipio le presta a sus ciudadanos servicios públicos en áreas como suministro de servicios básicos, tratamiento de residuos, transporte, servicio social y de salud, cultura y educación, deporte y tiempo libre, y por otro lado, le compete regular el proceso de la transformación del medio en su territorio de potestad (planificación de obras, planes de aprovechamiento del espacio, de edificación).

La Constitución vincula la plena competencia municipal al marco de la ley y eso conlleva buscar una sistematización legal de las funciones municipales, lo cual revela rápidamente la diversidad de áreas de acción que posee la comuna. Ante una competencia cada vez menor y una creciente atadura a leyes dictadas por otros niveles jurisdiccionales, pueden diferenciarse los siguientes tipos de función:

- **Funciones de autogestión** (funciones voluntarias —en un campo de acción originario— y funciones de autogestión obligatorias);
- **Funciones obligatorias** (a cumplir por instrucción —campo de acción transferido—);

- I.4 – **Asuntos delegados** del estado federal o del estado federado —administración tercerizada—).

El estado puede establecer tipo y dimensión de las diversas funciones municipales. Consecuentemente, dada nuestra estructura de estado federal, las funciones municipales difieren de un estado federado al otro.

#### 4.2.1 *¿Qué forma parte del campo de acción originario de los municipios?*

El campo de acción originario o propio de los municipios abarca funciones de gestión voluntarias y obligatorias. En estas tareas la comuna puede hacer lo que desee, sin violar la ley. El municipio decide por sí mismo qué hace, cuándo lo hace y en general, cómo se hace y se financia.

La cantidad de *funciones de gestión voluntarias* depende de las necesidades y de la capacidad de financiación del municipio. Cada municipio decide por sí mismo qué tareas abordará en el área de suministro de servicios básicos, de juventud y asistencia, en cultura, tiempo libre y educación, en qué orden y con qué presupuesto. Sin embargo, no podrá asumir una función voluntaria si ésta demandara tanto presupuesto que no le permitiera cumplir con sus funciones obligatorias prioritarias. Las funciones voluntarias de un municipio son, por ejemplo: instalaciones deportivas, piletas de natación públicas, centros para la juventud, casas para los ciudadanos, hogares y asilos de ancianos, hospitales, bibliotecas públicas, teatros, museos, fomento a asociaciones locales, emprendimientos económicos, transporte público, etc.

Muchas funciones públicas les son impuestas a los municipios por los estados federados. Los municipios deben prestar en estos casos un servicio mínimo, que naturalmente podrán incrementar en cualquier momento. En estas *funciones de gestión obligatorias* el municipio solo puede influir en el *cuándo* (limitadamente) y en el *cómo*. Son funciones obligatorias por ejemplo: el transporte público (construcción de calles, sendas peatonales, estacionamientos), construcción y mantenimiento de escuelas primarias y secundarias elementales, cuidado de la salud, abastecimiento de agua y canalización de efluentes, tratamiento de residuos, protección contra incendios, cementerios, planes de aprovechamiento del espacio y de edificación, realización de elecciones comunales.

En todas las funciones que forman parte del campo de acción originario, el estado federado supervisa por medio del instrumento del control legal, si los municipios cumplen las funciones

y obligaciones de derecho público asumidas y si su administración se desarrolla de conformidad con la ley.

El gobernador de distrito o prefecto (nivel administrativo más bajo del estado) es responsable de la supervisión legal de los municipios pertenecientes a distritos. Las ciudades que no pertenecen a distritos, o las ciudades más grandes pertenecientes a distritos y los distritos mismos en la mayoría de los estados federados, son supervisados por el gobernador regional (nivel administrativo estatal medio, en Turingia: Oficina de administración regional). En Brandeburgo, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Schleswig-Holstein y el Sarre, faltan dichos niveles administrativos, de modo que el ministro de interior regional asume la función.

Los instrumentos de supervisión alcanzan desde el derecho a información, el derecho a objeción e instrucción, pasando por el reemplazo y la intervención hasta la disolución del concejo deliberante, la disposición de nuevas elecciones de intendente y la suspensión financiera. Los municipios tienen derecho a presentar demanda contra cualquier medida de control legal ante un tribunal administrativo.

#### **4.2.2 ¿Qué forma parte del campo de acción delegado de los municipios?**

El siguiente escalón de libertad de decisión restringida lo representan las *funciones obligatorias por instrucción* (en tanto estén introducidas). Según la medida de la instrucción —en caso de que haya sido impartida— existe un rango mayor o menor de decisión sobre el cómo. Funciones tales como el control en construcción e industria, el sistema de comunicaciones, el control del tránsito y el subsidio a la construcción de viviendas, deben ser cumplidas por el municipio según las instrucciones y en determinado marco. Dado que se trata de funciones estatales, que convierten a la administración comunal en el nivel administrativo subordinado del estado, se habla también de campo de acción transferido. En este tipo de funciones los estados federados efectúan una supervisión técnica. Se constata si las decisiones del municipio se ajustan a las instrucciones. En tanto lo dispone la ley, en algunos estados federados incluso se verifica si el municipio hace un uso *adecuado en función al fin*, de su rango de decisión (en Baviera es usual).

Suele suceder, que el estado federado y el municipio tengan opiniones distintas acerca de qué es “adecuado en función del fin”. Estas diferencias se deben a posiciones políticas opuestas, pero también a cuestiones técnicas y económicas.



**I.4** Entre los instrumentos de control está el derecho a información y el derecho general de instrucción que establece la ley y que sólo permite instrucciones individuales en unos pocos casos. En caso que un municipio se oponga a medidas de supervisión técnica, la autoridad competente que no posee recursos para obligarlo, solicitará la ayuda de la autoridad de control legal. Los estados federados de Baja Sajonia, Renania-Palatinado y el Sarre poseen un amplio derecho de instrucción a los municipios.

Describiendo escuetamente las funciones municipales podría decirse que en el campo de acción originario predominan la prestaciones de servicios públicos básicos, mientras que el campo de acción transferido se centra en el mantenimiento de la seguridad y el orden público.

Cuando los estados federados transfieren funciones a sus municipios, simultáneamente deben reglamentar el aspecto económico. Esto no significa que los estados federados solventen el costo total, pero tampoco que cada municipio reciba desembolsos por todos sus gastos. En general este tipo de funciones se financian parcialmente a través de partidas corrientes. Los municipios deben hacerse cargo al menos de sus gastos de personal y oficinas.

El aumento considerable de las funciones que abarca la gestión municipal, al igual que las funciones obligatorias, emana del principio de estado social consagrado en la Constitución y del que se desprende la obligación de crear condiciones de vida equivalentes para todos. Sin embargo, el aumento de funciones que se produjo en los últimos años, condujo a que la mayor parte de los ingresos municipales se asigne a estos dos tipos de funciones, mientras que para las funciones voluntarias, que constituyen el verdadero núcleo de la política comunal, solo queda un resto, en general, insignificante. El campo de acción económica restringido se corresponde con un rango de acción mínimo de las comunas en la ejecución de las funciones. Por ejemplo, en Renania del Norte-Westfalia, aproximadamente el 90 % de todas las funciones municipales están reglamentadas por leyes, disposiciones y decretos. Y en semejante alusión de disposiciones legales perfeccionistas, un municipio se enreda fácilmente. Hace poco una ciudad quería utilizar como escuela un palacio protegido como monumento, para darle vida de ese modo al edificio histórico y ahorrar al mismo tiempo la construcción de un nuevo edificio. Sin embargo, las instancias superiores impidieron el proyecto por considerar que el tamaño de las antiguas ventanas no respondía a las normas para edificios de escuelas y modificar las ventanas contradecía las reglas de la protección de monumentos.

A medida que el ciudadano deja de estar conforme con la prestación de servicios públicos y que el margen económico de los

municipios se va estrechando, aparece con creciente frecuencia la palabra “privatización”. La privatización abarca la transformación de entes públicos en sociedades privadas en propiedad del estado (privatización formal) y la transferencia parcial o total de funciones hasta ahora públicas al sector privado (privatización material). En numerosas funciones privatizadas se puede constatar una mejora en la eficiencia y un abaratamiento en los costos (recolección de residuos, limpieza de edificios, limpieza de calles, frigoríficos, mantenimiento de parques públicos, préstamos prendarios, natatorios públicos, subsidios a industria y transporte, empresas de servicios básicos).

### 4.2.3 ¿Qué funciones municipales abarca la administración tercerizada?

Los municipios también funcionan como instancia local del estado. Deben administrar funciones que el estado les delega por ley. Esto sucede con una responsabilidad limitada y excluye recursos legales del municipio. Las autoridades municipales que se ocupan de asuntos delegados están subordinadas a la correspondiente autoridad estatal. Un ejemplo es el prefecto (en Renania del Norte-Westfalia y Baja Sajonia “director superior de distrito”, en otros estados federados “gobernador de distrito”), que siendo funcionario electo —excepto en el Sarre— ejerce, por ejemplo, la supervisión comunal como órgano estatal y en algunos casos también es jefe de la policía. Una ventaja de este sistema radica en que a nivel local el ciudadano tiene un interlocutor para todas las cuestiones públicas.

Entre las *funciones por delegación* del estado cabe destacar: oficinas de salud y sanidad animal, al igual que registros civiles y de documentación, oficinas de seguros, así como control de vivienda y la compensación de cargas; censos de población y hacienda y colaboración de los municipios en elecciones del parlamento nacional y los regionales.

Las funciones que asume el municipio por delegación de otros entes jurisdiccionales difieren según el estado federado. En Renania del Norte-Westfalia son principalmente los siguientes asuntos delegados por el estado federal:

- funciones según la ley de garantía de manutención, que sirven para asegurar el sustento de conscriptos en el servicio militar y de sus familiares;
- funciones parciales en materia de defensa civil;
- participación en asuntos referidos a la ley de protección nuclear;

- I.4**
- funciones según la ley federal de prestaciones, que por ejemplo, sirven para la disponibilidad de defensa o impedir peligros para la continuidad de nuestro ordenamiento constitucional en democracia y libertad.

Y por el estado federado:

- ejecución de funciones en el área de salud y catastro;
- asistencia para refugiados y solicitantes de asilo;
- realización de elecciones de los parlamentos regionales.

El estado ha asumido éstas y otras funciones para hacerlas cumplir uniformemente en todo el territorio nacional. No se las encomienda a autoridades propias, para no deteriorar la unidad de la administración pública a nivel local y para ahorrar costos.

#### **4.2.4 *¿Qué otros tipos de funciones hay además de las mencionadas?***

Muy efectivo es el manejo que hacen los estados federados para dirigir el cumplimiento de funciones de los municipios. Con subsidios, en ocasiones considerables, se tianta a las comunas, tanto en el marco de las leyes de compensación financiera como fuera de él, a realizar determinadas inversiones. Incluso cuando las comunas ya han establecido prioridades de plazos y objetos totalmente diferentes por ejemplo en funciones voluntarias.

Cabe mencionar dos tipos de funciones más, que se diferencian del esquema presentado hasta aquí: las funciones conjuntas según art. 91 inc. a) y g) de la Constitución y las funciones que resultan de las ayudas financieras del estado federal, según art. 104, inc. 4 de la Constitución. Entre las funciones conjuntas se cuentan aquellas que por su importancia para nuestras condiciones de vida deben ser efectuadas de manera conjunta por el estado y los municipios (uniones de municipios). Esta forma especial de cooperación entre el estado federal / estados federados y los entes jurisdiccionales municipales, les permite a ambas partes influir objetivamente en la ejecución de las funciones. Ejemplos de estas funciones son: la mejora de la estructura agraria y de la protección costera; la mejora de la estructura económica regional y la ampliación y construcción nueva de universidades y clínicas. Básicamente, en este tipo de funciones el estado federal asume la mitad de los gastos.

Pero entre tanto, han alcanzado un mayor peso cuantitativo las funciones basadas en la ayuda financiera de la nación. Entre otras por ejemplo, la mejora de las condiciones viales de las comunas, el

fomento del desarrollo urbano, la construcción de viviendas sociales, la financiación de hospitales y la modernización de viviendas.

1.4

### 4.3 ¿Qué hacen los distritos y otras uniones de municipios?

A pesar de las reformas territoriales que se realizaron con el objetivo de mejorar la eficiencia de los municipios, la mayoría de ellos son demasiado pequeños para determinadas funciones. No poseen la capacidad financiera y administrativa necesaria, ni existe una demanda adecuada de servicios públicos. De modo que sería superfluo y derrochador, que una ciudad pequeña con poca cantidad de alumnos ofrezca todas las modalidades de escuela, aunque ya existan en una ciudad cercana más grande. Lo mismo ocurre con los hospitales, plantas potabilizadoras de agua, depósitos de residuos, plantas de tratamiento de efluentes, frigoríficos, etcétera.

Las funciones públicas que superan la capacidad administrativa y financiera de un municipio solo, o resultan más efectivas cuando se las ejecuta a nivel supramunicipal, son asumidas por las llamadas *uniones de municipios*. Las más importantes son los **distritos**.

Todos los municipios de una región, incluso las ciudades que pertenecen a un distrito, forman parte de un determinado distrito, según lo establecen las correspondientes leyes territoriales. Tan es así, que en los antiguos estados federados de Alemania se cuentan 235 distritos, a los que pertenecen 99% de todos los municipios (64% de la población). Las 91 ciudades que no pertenecen a ningún distrito asumen además de sus funciones municipales, aquellas correspondientes al nivel distrital. Es decir que se diferencian de otros municipios sólo por una cantidad mayor de funciones.

Se denomina *ciudad* a aquellos municipios que llevan ese título según la ley vigente o aquellos a los que tras solicitarlo les fue otorgado. No conlleva ningún derecho especial o partidas presupuestarias mayores. Mientras que en el pasado se diferenciaba usualmente entre municipios urbanos y rurales, en la actualidad las leyes municipales solo hablan de municipios.

Los distritos son entes jurisdiccionales y están a cargo de la administración pública en un nivel entre el estado federado y los municipios. En consecuencia, sus funciones tienen doble carácter. Por un lado, los distritos representan la autoridad administrativa estatal más baja, por el otro, según art. 28, inc. 2 de la Constitución, poseen el derecho —aunque debilitado— de autoadministración en asuntos supramunicipales correspondientes a su territorio. Es por ello que llevan a cabo elecciones autónomas de su órgano

#### I.4 representativo, denominado “legislatura distrital” (*Kreistag*), y disponen de presupuesto propio.

Al igual que los municipios, también los distritos cumplen una gestión administrativa que abarca funciones que pueden ejercerse según criterio propio y otras sujetas a instrucción. Últimamente han aumentado los proyectos financiados conjuntamente por distritos y municipios, por un lado, y el estado federado, por otro. Las áreas de funciones y competencias de los distritos varían mucho según el estado federado y están establecidas en detalle en las leyes de distrito.

Las *funciones voluntarias* de los distritos se asumen por decisión del órgano representativo y se dividen en *supramunicipales* (por ejemplo, rutas distritales, eliminación de residuos, fomento a la economía regional, escuelas especiales), *complementarias* (por ejemplo, bibliotecas y hospitales distritales, hogares para ancianos y jóvenes, escuelas profesionales, escuelas superiores) y medidas compensatorias que no están sujetas a instrucción. Mientras el distrito está a cargo exclusivamente de las funciones *supramunicipales*, dado que están dirigidas al espacio administrativo del mismo y a las necesidades de sus ciudadanos en general, sus funciones *complementarias* están determinadas por el principio de subsidiariedad. Esto significa que el distrito sólo puede asumir como suyas funciones municipales, cuando la capacidad de sus comunas sea insuficiente o se imponga como necesario para permitir un cumplimiento uniforme de las mismas. Después de las reformas territoriales, a medida que crecían la capacidad y eficiencia de los municipios, dichas funciones del distrito fueron mermando significativamente.

La función *compensatoria* del distrito consiste en prestar servicios y dar asistencia igualitaria a los habitantes, para lograr, aplicando el principio del estado social, condiciones de vida uniformes. Eso se logra por medio de la ayuda administrativa a los municipios que pertenecen al distrito, por ejemplo, en la planificación de obras, el sistema de salud o en la protección de monumentos, y a través de una compensación financiera de cargas, a través de la que se les quita algo a los municipios más ricos, para darles algo a los municipios más pobres, en términos relativos. Dicha compensación de cargas se efectiviza de dos maneras. Una forma consiste en que el distrito preste ayuda a sus municipios económicamente más débiles, a través de subsidios libres o sujetos a un fin, para que puedan cumplir sus funciones, sin intervenir en su competencia. La otra forma es una contribución uniforme del distrito, cuyo monto depende de la capacidad recaudatoria del municipio correspondiente.

Además de la cuota que los municipios deben tributar al distrito, éste puede recaudar impuestos, tasas y contribuciones, para

financiar sus funciones. Además, el estado federado les asigna recursos financieros.

Las *funciones obligatorias*, que también forman parte de la gestión del distrito, están reglamentadas por ley y sometidas a un control de legalidad o a un derecho de instrucción por parte del estado. En todos los estados federados, excepto Baja Sajonia y los estados-ciudad, el distrito debe asumir otras funciones en su carácter adicional de autoridad administrativa inferior del estado. Estas funciones abarcan la supervisión de comunas, asuntos de extranjería, actividades lucrativas, protección en casos de catástrofes, autoridad policial de distrito, etc. Las funciones varían considerablemente de un estado federado a otro y al igual que los marcos jurídicos que las regulan se desprenden de las respectivas constituciones comunales o leyes de distrito.

Dado que la constitución interna de los distritos se caracteriza por una dispersión jurídica similar a la de la constitución interna de los municipios, sólo se mencionarán aquí brevemente los órganos de un distrito:

- En todos los estados federados el parlamento de distrito es el órgano máximo del ente jurisdiccional “distrito”.
- En todas las leyes de distritos, excepto en Hesse, el funcionario principal de la administración (gobernador de distrito / director superior de distrito) se menciona como órgano del distrito. Pero también en Hesse el gobernador de distrito posee una posición destacada.
- El tercer órgano de los distritos en la mayoría de los estados federados, es la comisión de distrito, cuya competencia varía según el caso.

En un nivel inferior al de los distritos se ubica la **comunidad administrativa** (Baden-Wurtemberg, Baviera, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Sajonia-Anhalt y Turingia) o la **unión administrativa** (Sajonia), la **comuna conjunta** (Baja-Sajonia), la **comunidad asociada** (Renania-Palatinado) y las **oficinas públicas** (Brandeburgo, Mecklemburgo-Pomerania Occidental y Schleswig-Holstein). Asisten a los pequeños municipios pertenecientes a distritos y asociados a través de ellas en el cumplimiento de sus funciones administrativas, los liberan de funciones que requieren de personal contratado de jornada completa y ejecutan las funciones que les fueron delegadas por algunos municipios o por leyes del estado federado.

En los estados federados occidentales existe como nivel superior al distrito, el **departamento**, que se caracteriza por abar-

- I.4** car varios distritos urbanos y rurales y por realizar principalmente funciones en el área social, de protección del paisaje y de planificación regional. Entre ellos están los siete departamentos en Baviera (deben encargarse de los asuntos públicos referidos al territorio abarcado, pero ir más allá de la competencia y capacidad de los distritos rurales y ciudades no pertenecientes a ningún distrito); las once uniones regionales de Baden-Wurtemberg (su principal función es concretar a nivel regional el plan de desarrollo del estado federado); las dos uniones en Renania del Norte-Westfalia (que disponen de un catálogo fijo de funciones asociativas obligatorias y voluntarias en áreas como la asistencia social, la asistencia a la juventud y la salud, la red vial, el cuidado del paisaje cultural, la economía comunal y el sistema de seguridad social); la unión de distritos en Renania-Palatinado; la asociación benéfica regional de Hesse y las asociaciones benéficas de Baden-Wurtemberg; al igual que la unión de distritos de Oldenburg y la asociación de Frisia oriental.

Además de estas uniones de municipios en el aspecto territorial, existen las asociaciones comunales voluntarias o establecidas por ley, para realizar conjuntamente determinadas funciones acordadas, las llamadas **mancomunidades municipales con fin específico**. La gama de fines va desde la eliminación de residuos, el abastecimiento de agua y el sistema de extinción de incendios, hasta la escuela superior y la asistencia para jóvenes. Además de los municipios y asociaciones municipales, pueden participar de la corporación pública mancomunidad comunal con fin específico, otras corporaciones públicas, al igual que personas jurídicas o físicas.

Para poder representar los intereses comunales con mayor efectividad frente a la nación y los estados federados, así como informar y asesorar a los miembros y organizar el mutuo intercambio de experiencias, las ciudades y uniones de municipios (distritos) han formado voluntariamente las **confederaciones comunales**. La más antigua y grande de ellas es la Asamblea Alemana de Ciudades, fundada en 1905, entre cuyos miembros se encuentran además de las tres ciudades-estado, ciudades no pertenecientes a distritos, pero también algunas pertenecientes a distritos.

Las ciudades medianas y más pequeñas, al igual que los municipios rurales se reunieron en la Liga Alemana de Ciudades y Municipios, en tanto los distritos rurales pertenecen a la Asamblea Alemana de Distritos Rurales. La importancia del trabajo de estas confederaciones comunales se evidencia principalmente en que desde 1975 también participan en la preparación de leyes y disposiciones de la nación.

## BIBLIOGRAFÍA

- BEGER, B. (1991). *Handbuch der kommunalen Sitzungspraxis*. Colonia. Gemeindeverlag.
- BORMANN, M.; Stietzel, C. (1993) "Stadt und Gemeinde", *Kommunalpolitik in den neuen Bundesländern*. Serie Thema im Unterricht, N° 1. Bonn. Bundeszentrale für politische Bildung.
- BUCH, R. (1991). *Bürger machen Politik. Einflussnahme, Strategien, Bürgerinitiativen*. Weinheim. Belz Verlag,
- HAUS W.; Schmidt-Eichstädt, G.; Schäfer, R. (1986) (Eds.) *Wie funktioniert das? Städte, Kreise und Gemeinden*. Viena. Zurich. Bibliographisches Institut.
- LAZARUS, R.; Kur, F. (1989). *Wirksam in die Kommunalpolitik eingreifen!* Francfort. Eichborn Verlag.
- LÜBKING, U. (1990). *Leitfaden für die Ratsarbeit*. Düsseldorf.
- NASSMACHER, H (1979). *Kommunalpolitik in der Bundesrepublik*. Opladen. Leske Verlag + Budrich.
- ROTH, R.; Wollmann, H. (1994) (Eds.), *Kommunalpolitik - Politisches Handeln in den Gemeinden*. Opladen. Leske Verlag + Budrich.
- ROTHE, K. (1989). *Die Fraktion in den kommunalen Vertretungskörperschaften: eine praxisbezogene Gesamtdarstellung*. Colonia. Deutscher Gemeindeverlag.
- SCHUSTER, F; Dill, G. (Eds.). *Aufgaben der Kommunalpolitik in den 90er Jahren: Stellungnahme des Sachverständigenrates zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung beim Institut für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung*. Colonia. Deutscher Gemeindeverlag
- SCHUSTER, F; Dill, G. (1992) (Eds.), *Kommunale Aufgaben im Wandel. Theoretische und empirische Grundlagen*. Colonia. Stuttgart y otras.
- VOGELANG, K.; Lübking, K.; Jahn, H. (1991). *Kommunale Selbstverwaltung Rechtsgrundlagen-Organisation-Aufgaben*. Berlin. Erich Schmidt.
- VOIGT, R.(1984) (Ed.). *Handwörterbuch zur Kommunalpolitik*. Opladen. Westdeutscher Verlag.
- ZIELKE, B. (1993). *Zwischengemeindliche Zusammenarbeit: rechtliche, organisatorische und finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten*. Berlin. Erich Schmidt.

### Revistas especializadas

*Das Rathaus*, Das Rathaus Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Essen.

*Demokratische Gemeinde*, Vorwärts Verlag GmbH, Bonn.

*Der Landkreis*, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart.

*Der Städtetag*, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart.

*Kommunalpolitische Blätter*, Kommunal-Verlag, Düsseldorf.

*Stadt und Gemeinde*, Verlag Otto Schwarz & Co., Gotinga.

*Städte und Gemeinderat*, Verlag R. Meyer, Düsseldorf.





**II**

**ALINEANDO LA ESTRUCTURA  
CON LA ESTRATEGIA LOCAL:  
EL CASO TREVELIN**





## ALINEANDO LA ESTRUCTURA CON LA ESTRATEGIA LOCAL: EL CASO TREVELIN

Eduardo Arraiza\*\* (U.C.A - C.I.M.A)

### I INTRODUCCIÓN

La presente experiencia fue realizada merced a la colaboración de tres instituciones: la Fundación Konrad Adenauer, el Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas (C.I.M.A.) y la Municipalidad de Trevelin. El objetivo de este esfuerzo mancomunado fue el de realizar un estudio sobre la estructura orgánica de la municipalidad de Trevelin, Provincia de Chubut, República Argentina, que pudiera detectar las disfunciones más importantes de la misma y proponer cambios para su mejora.

No se trata propiamente de una experiencia de gestión, ya que se trabajó desde la perspectiva del investigador. El resultado de esa investigación se plasmó en un informe final que fue presentado al señor intendente municipal y a sus colaboradores para que lo analizaran y ejecutaran si les parecía pertinente. A pesar de dicha perspectiva, se desarrolló luego una etapa de monitoreo que tuvo dos objetivos fundamentales: el primero fue el de mantener un contacto fluido con las autoridades municipales a los efectos de asistirlos en los casos en que se presentaran dificultades en la implementación de las propuestas; el segundo objetivo fue el de evaluar cuáles de las propuestas habían sido implementadas luego de un lapso de tiempo prudencial y en qué medida o profundidad se las había desarrollado. Luego del término de un año entre la presentación del informe final y el trabajo de monitoreo, se verificó que del conjunto de medidas propuestas, se habían implementado aproximadamente el 35 % de las mismas.

---

\* Lic. en Ciencias Políticas (Pontificia Universidad Católica Argentina “Santa María de los Buenos Aires”). Posgrado en Gestión Sociourbana (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; FLACSO). Profesor con dedicación especial del Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica Argentina “Santa María de los Buenos Aires”. Director General del Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas (C.I.M.A.).

\* El autor agradece a la Pontificia Universidad Católica Argentina, al Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas, a la Fundación Konrad Adenauer y a la Municipalidad de Trevelin, instituciones que colaboraron directa o indirectamente con el desarrollo de la investigación cuyos principales resultados se exponen brevemente en el presente artículo.

**II.1** A lo largo del presente trabajo se irán marcando las principales dificultades por las que atravesó la investigación, así como la solución propuesta a esas dificultades, además se intentará indicar en todos los casos las lecciones aprendidas para cada una de las etapas en las que se dividió el trabajo realizado.

En primer lugar se dará una breve reseña sobre las principales características del sistema político municipal de la República Argentina y más específicamente sobre el de la provincia de Chubut, para que el lector pueda enmarcar con mayor conocimiento la experiencia que se relata. Luego se procederá a realizar una breve reseña histórica de la municipalidad de Trevelin, para aportar una dosis mayor de conocimientos sobre el pasado de esta localidad y comprender mejor algunas actitudes encontradas durante la investigación. A continuación se realizará una descripción del trabajo en la que se incluirá una mención del marco teórico y de las metodologías o herramientas utilizadas. Posteriormente se hará una descripción con más detalle de cada uno de los ejes centrales en los que se dividió el trabajo de investigación: (1) la estructura existente; (2) la estrategia futura; (3) la coherencia entre estructura y estrategia; y (4) la estructura propuesta. Finalmente se volcarán algunas conclusiones interesantes sobre el trabajo realizado y las formas en que se estima que este tipo de investigaciones pueden lograr un mayor efecto sobre la realidad política concreta.

## **2 BREVE CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL ARGENTINO Y CHUBUTENSE**

### **2.1 *Características de los municipios según la Constitución Nacional***

La organización de todo el sistema político argentino se hace sobre la base de un estado federal, tal como lo determina el artículo primero de la Constitución Nacional.<sup>7</sup> Esta forma significa el comienzo y el principal lineamiento para la organización de todo el sistema político nacional así como de los subsistemas políticos provinciales.

Además de lo recientemente mencionado en materia de organización política, la República Argentina adoptó la forma presidencialista para la organización de su gobierno federal. Por esta razón su Poder Ejecutivo está a cargo de un ciudadano con el título

---

<sup>7</sup> El artículo 1º de la Constitución Nacional, establece: “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal”

de Presidente,<sup>8</sup> el Poder Legislativo está a cargo de un Congreso que posee dos Cámaras,<sup>9</sup> y el Poder Judicial es ejercido por una Corte Suprema de Justicia y demás tribunales inferiores.<sup>10</sup> Esta forma de organización ha sido ejemplar para todas las provincias y para casi todos los municipios, que han organizado sus poderes gubernamentales reflejándose en esa forma presidencialista. Esta afirmación se verifica en que la forma casi universal de organización de los poderes municipales (aclarando que ellos no tienen Poder Judicial, sino tribunales de faltas que son expresiones administrativas) es la de conformar un Poder Ejecutivo unipersonal, que habitualmente recibe el nombre de Intendente, y un Poder Legislativo colegiado, que habitualmente recibe el nombre de Concejo Deliberante.

Contrariamente a lo afirmado en el párrafo precedente, y por tratarse de un estado federal, cada uno de los estados partes, llamados provincias, reservó cierta cantidad de potestades exclusivas. En la temática que nos atañe, una de esas potestades exclusivas es la de organizar su propio régimen municipal. De esta forma, lo que resulta uniforme a todas las provincias en materia de municipios, son las obligaciones surgidas de la Constitución Nacional.

La primera de esas obligaciones es que todas las provincias deben asegurar la existencia de un régimen municipal para su territorio, lo que debe estar plasmado en los textos constitucionales provinciales.<sup>11</sup> La otra obligación emanada de la Constitución Nacional, es que los municipios de todas las provincias serán autónomos.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> El artículo 87 de la Constitución Nacional, establece: “El Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por un ciudadano con el título de «Presidente de la Nación Argentina»”.

<sup>9</sup> El artículo 44 de la Constitución Nacional, establece: “Un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de diputados de la Nación y otra de Senadores de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires, será investido del Poder Legislativo de la Nación.”

<sup>10</sup> El artículo 108 de la Constitución Nacional, establece: “El Poder Judicial de la Nación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Nación.”

<sup>11</sup> El artículo 5° de la Constitución Nacional, establece: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, **su régimen municipal**, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones” (El resaltado es propio).

<sup>12</sup> El artículo 123 de la Constitución Nacional, establece: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5° **asegurando la autonomía municipal** y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.” (El resaltado es propio).

**II.2** De este mismo andamiaje constitucional se derivan grandes diferencias entre los regímenes municipales de las distintas provincias, ya que la reglamentación que cada una de ellas ha realizado sobre los derechos y las características que deben tener los municipios ha sido diversa.

Existen también cinco provincias de las veintitrés que conforman nuestro país, que no han adecuado sus constituciones provinciales ni sus leyes orgánicas municipales, por lo que en esas provincias los municipios no tienen la capacidad de dictar su propia *carta orgánica*, es decir no acceden a lo que se considera autonomía municipal.<sup>13</sup> La provincia de Chubut, caso que se desarrolla en el siguiente apartado, es una de las que sí permiten a sus municipios alcanzar el grado máximo de autonomía municipal, y ese es el estatus que le fue reconocido al municipio de Trevelin a fines de 2002.

## **2.2 Características del régimen municipal de la Provincia de Chubut**

La provincia de Chubut tiene reglamentados y vigentes los derechos municipales consagrados por la Constitución Nacional, por lo que permite a sus municipios dictar su carta orgánica cuando han reunido ciertos requisitos.<sup>14</sup> Actualmente el límite inferior de electores en el padrón fue modificado por la ley provincial N° 3098 y sus modificatorias, llevándolo a un total de cuatro mil inscriptos.

De todas formas, el reconocimiento de ese estatus superior de municipio no es automático, sino que debe ser solicitado expresamente a la Legislatura Provincial. De forma previa a cada elección los municipios actualizan su padrón electoral, y una vez verificado el número requerido por ley pueden solicitar el reconocimiento de la categoría a la Legislatura, que sanciona una ley convalidando la solicitud municipal.

El Municipio de Trevelin, alcanzó los cuatro mil inscriptos en su padrón electoral y durante el año 2002 solicitó a la Legislatura su reconocimiento. Mediante la ley provincial 4928<sup>15</sup> fue reconocido y categorizado como municipio que posee más de cuatro mil inscrip-

<sup>13</sup> Las cinco provincias (en orden alfabético) son: Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza, Santa Fe y Tucumán.

<sup>14</sup> El artículo 226 de la Constitución Provincial, establece: "Cuando una municipalidad tiene en su ejido urbano más de mil inscriptos en el padrón municipal de electores, puede dictar su propia carta orgánica para cuya redacción goza de plena autonomía".

<sup>15</sup> El artículo 1° de la ley 4928 establece: "Incorpórase a la Corporación Municipal de Trevelin como municipio que cuenta con más de cuatro mil inscriptos en su padrón electoral, conforme a los términos del artículo 7° de la ley N° 3098".

tos en su padrón electoral, por lo que pasó a la categoría municipal más alta de la provincia (los vulgarmente llamados “de primera categoría”).

Dentro de este marco de crecimiento institucional, fue que el señor intendente municipal se puso en contacto con el Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas (CIMA) y con la Fundación Konrad Adenauer para desarrollar el trabajo que se describirá en el presente artículo.

### 3 BREVE EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL MUNICIPIO DE TREVELIN<sup>16</sup>

El pueblo de Trevelin nace hacia fines del siglo XIX en un contexto promisorio para la Argentina: el territorio nacional recibía en forma incesante, durante aquellos años, una gran cantidad de inmigrantes europeos. Al Territorio Nacional de Chubut arribaron, especialmente, importantes contingentes de inmigrantes galeses a partir del año 1865. Estos colonos galeses se concentraron en la costa atlántica, y una vez poblados todos los campos fértiles de esta zona, procuraron trasladarse hacia los valles cordilleranos. En este contexto, hacia 1885, Luis Jorge Fontana asume como gobernador del Territorio Nacional de Chubut.<sup>17</sup> A su llegada a la gobernación ya se encuentra con un grupo de treinta hombres que desean iniciar una expedición hacia los valles cordilleranos, ellos serán los pioneros y colonizadores de las tierras donde hoy se encuentra la ciudad de Trevelin.

En octubre de 1885, partieron desde Rawson treinta hombres comandados por el gobernador Luis Fontana, a los que se les dio el nombre de *Los Rifleros de Chubut*. La expedición había sido preparada por Juan Murray Thomas y Gregorio Mayo, quienes fueron nombrados ayudantes del gobernador con rango de oficiales.

Ya en la zona cordillerana, la expedición llega a un extenso Valle que denominan “Dieciséis de Octubre”, en memoria de ese día del año anterior, en el que el Congreso de la Nación había sancionado la Ley de Territorios Nacionales. En ese lugar, donde posteriormente nacería el pueblo de Trevelin, acamparon y tomaron posesión del oeste chubutense enarbolando la bandera argentina.

---

<sup>16</sup> Véase DUMRAUF, C. (1996), *Historia de Chubut*. Buenos Aires. Editorial Plus Ultra y FIORI, J.; de Vera, G. (2002), *1902*. Esquel. Municipalidad de Trevelin.

<sup>17</sup> El Territorio Nacional de Chubut fue creado por la Ley Nacional de Territorios Nacionales N° 1532 en el año 1884.



**II.3** Luego la expedición recorrió y reconoció todo lo que es actualmente territorio de la provincia de Chubut, finalizando su travesía en Rawson.

Los expedicionarios difundieron rápidamente las excelentes condiciones del Valle 16 de Octubre, generando tal entusiasmo que en 1887, bajo las órdenes de Juan Murray Thomas se traza un camino de carros entre la costa chubutense y la Cordillera. En ese año se comienzan a llevar al Valle los primeros animales y herramientas, y empiezan a llegar los primeros pobladores. Faltaba sólo la autorización oficial para crear la nueva colonia. El 1 de febrero de 1888, el Gobernador Luis Fontana dejó establecida la “*Colonia 16 de Octubre*” en el valle del mismo nombre. Se nombró un comisario de policía, Martín Underwood, que investía la representación de la autoridad pública. A partir de este momento se intensificó la llegada de colonos galeses.

En el año 1895, John Evans instala en la colonia un molino harinero que se transformó en la principal industria de la zona. En torno al molino comienza a concentrarse la población del valle, y es aquí donde aparece la denominación de “Trevelin”. Trevelin es un vocablo galés que deriva de *tre*, pueblo, y *velyn*, molino, es decir “Pueblo del Molino”.

Años después, en 1902, se produce un hito importante en la historia de Trevelin: el plebiscito aceptando la soberanía argentina, que el pueblo realizó el 30 de abril de 1902, en el marco de las pujas limítrofes con Chile. Ese acto memorable de los pobladores de Trevelin se hizo en momentos en que la Comisión de Límites encabezada por Sir Thomas Holdich<sup>18</sup> se encontraba en el Valle 16 de Octubre. Los colonos galeses no perdieron ocasión para demostrarle a la comitiva sus preferencias con respecto al conflicto.

La fecha oficial de fundación de Trevelin y en la cual se celebra el aniversario de la ciudad es el 19 de marzo de 1918. El año, por el decreto de fundación, y el día, por ser el día de San José, Patrono del pueblo. Según algunas investigaciones históricas en el año 1918 se conformó la primera Comisión de Fomento de la localidad, aunque la documentación de ella ha desaparecido. Sí existen los registros oficiales de la Comisión que se conformó en 1927, cuyos miembros eran los mismos que los de 1918. Unos 14 años antes de la primera Comisión de Fomento, en 1904, se había dispuesto el ensanche de la colonia, eligiéndose el paraje del Valle de Esquel como el lugar de mejores condiciones. Aparece entonces en escena el pueblo de Esquel, una localidad que tendrá gran influencia

---

<sup>18</sup> Quien representaba a la corona británica, que había aceptado mediar entre Chile y Argentina.

en adelante sobre la población de Trevelin. Esquel crece rápidamente desde 1925 y en 1954 es declarada ciudad.

La producción harinera de la zona creció a un ritmo intenso hasta 1945, año en el que alcanza su mayor producción. Luego los molinos de Trevelin y Esquel son comprados por la firma de Buenos Aires *Bunge y Born*, que los cierra poco tiempo después.

Desde el punto de vista de la población, Trevelin creció a un ritmo más lento que Esquel. En 1980 Trevelin tenía 4.375 habitantes;<sup>19</sup> hacia 1991, 5.220 habitantes<sup>20</sup> y en el censo de 2001 registró 6.395 habitantes.<sup>21</sup> Actualmente la ciudad tiene un perfil marcadamente agropecuario, siendo el turismo la segunda actividad más importante. Con respecto a este último, Trevelin depende enteramente de los niveles de actividad de Esquel (especialmente durante la temporada invernal), donde se encuentra el centro de esquí más importante de la zona.

Tal como fuera dicho, el 29 de Octubre de 2002 la Legislatura de Chubut aprobó la ley N° 4.928, que transforma a Trevelin en Municipio con capacidad de dictar su propia carta orgánica. De esta forma, Trevelin, comenzando el tercer milenio, alcanza el grado máximo de desarrollo institucional municipal dentro de la provincia, pasando a ser la sexta localidad de la provincia en alcanzar dicha categoría, de un total de aproximadamente 50 localidades.

## 4 PUNTOS DE PARTIDA DE LA EXPERIENCIA EN TREVELIN

### 4.1 *El problema planteado*

El pedido del señor intendente municipal, Dr. Carlos H. Mantegna al C.I.M.A. se basó en su necesidad de contar con un nuevo organigrama que le permitiera identificar con mayor claridad las misiones y funciones de las distintas dependencias municipales, a los efectos de organizar el accionar de los funcionarios y empleados con el objetivo de obtener mejores niveles de servicio.

Luego de conversar con el intendente municipal sobre las necesidades, alternativas y alcances del trabajo solicitado, los responsables del C.I.M.A. prepararon un proyecto de trabajo conjunto que cumplía con los requisitos del convenio de fondo entre esta ins-

<sup>19</sup> Elaboración propia a partir de datos del INDEC y de las entrevistas realizadas.

<sup>20</sup> Ídem.

<sup>21</sup> Información disponible en [http://www.indec.gov.ar/webcenso/provincias\\_2/provincias.asp](http://www.indec.gov.ar/webcenso/provincias_2/provincias.asp)

**II.4** titución y la Fundación Konrad Adenauer, la que aceptó financiar gran parte de la ejecución del trabajo.

De las conversaciones previas con el intendente municipal y de un análisis de los pasos a seguir para cumplir con dichos requerimientos, se decidió dividir las actividades en cuatro ejes principales: (1) determinar cuál era la estructura orgánica del municipio en ese momento (la estructura existente); (2) definir cuál era la estrategia a futuro planteada por el intendente municipal (definición de la estrategia); (3) analizar de forma previa si la estructura existente (definida en el punto 1) era funcional a la estrategia futura (punto 2) manifestada por el intendente municipal (análisis de coherencia); (4) Proponer una estructura nueva que mejorara los aspectos negativos de la estructura existente, que fuera coherente con la estrategia planteada, y que previera cómo ir expandiéndose en el futuro.

Tales ejes se desarrollan en los siguientes apartados, tras la descripción del marco teórico utilizado.

#### **4.2 Marco teórico utilizado**

La obra más utilizada en la realización de este trabajo fue *La Organización Requerida* de Elliot Jaques,<sup>22</sup> en la que se desarrolla una teoría organizacional, que plantea una estructuración en estratos (o niveles de la organización) en función del horizonte temporal requerido por las actividades de cada miembro de la organización. En el caso del Departamento Ejecutivo de la municipalidad de Trevelin, el nivel mayor estaría dado por el cargo de Intendente, cuyo horizonte temporal son dos períodos gubernamentales, es decir ocho años aproximadamente. Esto arrojaría, según la teoría de Jaques, que el intendente se encuentra en un estrato número V. Desde allí se estructuran el resto de las dependencias, arrojando para los secretarios un estrato IV, para los directores un estrato III, para los jefes de departamento y de área un estrato II y para el resto de los empleados un estrato I.

Otra obra consultada fue *Teoría de la Organización para la Administración Pública* de los autores Michael M. Harmon y Richard T. Mayer.<sup>23</sup> En la primera parte de esta obra los autores exponen lo que ellos llaman el “*marco de la administración pública*”, donde exponen tres contextos distintos que configuran ese marco: el contexto decisorio, el contexto organizacional y el contexto normativo. Sobre

<sup>22</sup> JAQUES, E. (1996), *Requisite Organization*. Arlington. Cason Hall & Co.

<sup>23</sup> HARMON, M. M.; Mayer, R. T. (1999), *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. México. Fondo de Cultura Económica.

la base de esos tres contextos proceden luego a estructurar sus análisis de distintos teóricos de la Administración Pública.

Sumadas a estas obras específicas, se han utilizado otras obras más generales y clásicas de referencia habitual en Administración Pública y Ciencias Políticas para complementar algunas cuestiones de índole general.

## 5 DETERMINACIÓN DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA EXISTENTE

Para el cumplimiento del primer paso del trabajo diseñado se recurrió principalmente a dos herramientas. Una de ellas fue la revisión de muchas de las ordenanzas disponibles en el archivo municipal, a los efectos de detectar todas aquellas que tuvieran que ver con la estructura de la administración municipal. La otra herramienta fue la de realizar entrevistas en profundidad a funcionarios y empleados municipales, a fin de detectar cuál era la conciencia que ellos tenían de sus funciones y el horizonte temporal que les insumían las mismas (para la determinación de los estratos), así como la dependencia jerárquica de sus puestos y la línea de mando en la que se encontraban, es decir a quién reportaban y con qué superiores resolvían sus problemas.

### 5.1 *Análisis de las ordenanzas disponibles en el archivo municipal*

Se realizó un análisis de las ordenanzas existentes en el archivo municipal, con el objetivo de detectar la creación o mención de organismos que formaran parte de la estructura orgánica de la municipalidad. Lo más llamativo fue la ausencia de una ordenanza (aunque fuera antigua y desactualizada) que tratara de forma integral la definición de una estructura orgánica. Por esta razón se realizó un trabajo exhaustivo entre las ordenanzas sancionadas desde el año 2000 hasta la fecha de realización del trabajo de campo. Respecto de las ordenanzas anteriores al año 2000, se inquirió a través de las entrevistas cuáles podrían ser las más importantes en lo tocante a la estructura orgánica y se obtuvieron algunos datos anteriores, pero ninguna ordenanza sancionó nunca un organigrama completo de la estructura orgánica municipal.

La práctica legislativa del municipio ha generado que en muchos casos las ordenanzas hayan avanzado sobre lo que debería ser materia de reglamentación por parte del ejecutivo municipal. Esta fue la razón por la que se encontraron muchas ordenanzas que han dejado constancia institucional de organismos del ejecutivo

**II.5** municipal que formaron parte de la estructura en algún período, pero que al momento de desarrollar la investigación habían sido modificados o eran inexistentes. Más allá del caso concreto de Trevelin, es bastante común en los cuerpos legislativos municipales (aunque también se ve en los niveles provincial y nacional) prestar poca atención a la mención de oficinas o dependencias de la administración municipal en la legislación, lo que genera muchas veces contradicciones o lagunas debido a que cualquier cambio de denominación que realice un intendente sobre las dependencias municipales, desactualizará rápidamente la legislación.

Respecto de lo mencionado en el párrafo anterior, resultan pertinentes las siguientes observaciones sobre cada una de las ordenanzas encontradas:

**Ordenanza 187/00.** Menciona a la Secretaría de Producción, Turismo y Medio Ambiente. Al momento de la investigación esa secretaría no tenía esa denominación ni tampoco esa jerarquía.

**Ordenanza 200/00.** Se menciona el Departamento de Bromatología, Inspección e Higiene, en relación a la prestación del servicio de triquinoscopía e inspección veterinaria. Al momento de la investigación este organismo existía con igual denominación y jerarquía.

**Ordenanza 211/00.** Se crea la Dirección Municipal de Deportes. Al momento de la investigación existía con igual denominación y jerarquía.

**Ordenanza 223/00.** Se menciona a la Dirección de Obras Particulares. Al momento de la investigación esa dirección no existía, y nunca había sido creada dependiendo del ejecutivo municipal.

**Ordenanza 227/01.** Se menciona al Departamento de Bromatología como responsable de trabajar junto a la Comisión Honoraria de Lucha contra la Hidatidosis, entendiendo en lo relacionado a las patentes de perros. Al momento de la investigación ese departamento poseía otra denominación y un agrupamiento de tareas más amplio.

**Ordenanza 228/01.** El artículo 5° indica la competencia de la Secretaría de Turismo, Producción y Medio Ambiente con respecto a la determinación de prioridades en la limpieza de terrenos baldíos y veredas. Al momento de la investigación esa secretaría no tenía esa denominación ni tampoco esa jerarquía.

**Ordenanza 321/02.** Se menciona a la Dirección de Turismo, Producción y Medio Ambiente, como organismo encargado

de evaluar las condiciones de los criaderos de conejos autorizados, en la misma norma, a emplazarse en la zona urbana. Al momento de la investigación esa dirección no tenía esa denominación ni tampoco ese agrupamiento de funciones.

**Ordenanza 350/03.** Se menciona a la Dirección de Deportes. Al momento de la investigación este departamento existía con igual jerarquía y denominación

**Ordenanza 354/01.** Menciona la existencia de un Departamento de Obras Públicas, con motivo de pedir la construcción de una plaza. Al momento de la investigación este departamento existía con igual jerarquía y denominación.

**Ordenanza 390/03.** Se aprueba el escalafón del personal municipal. El artículo 1º define: “El personal de planta permanente y temporaria de la Municipalidad de Trevelin revestirá en los siguientes sectores conforme a la índole de sus tareas: Sector I: personal obrero, servicio y técnico operativo; Sector II: personal técnico y administrativo; Sector III: personal profesional”. Esta ordenanza sobre el personal municipal no definía ninguna autoridad de aplicación específica dentro de la estructura del Departamento Ejecutivo Municipal.

**Ordenanza 402/04.** Modificatoria de la Ordenanza 290/02. Establece la reglamentación del procedimiento administrativo para la determinación de las infracciones a normas nacionales, provinciales o municipales. Tratándose de una ordenanza que establece sanciones al incumplimiento de normas, se presupone la existencia de un Juzgado de Faltas que al momento de la investigación no existía.

**Ordenanza 415/04.** Se menciona a las Direcciones de Cultura y de Turismo, a las que se le atribuye la conformación y el manejo del Registro de Datos sobre el origen de los nombres de la calles. Al momento de la investigación ambas direcciones existían con igual denominación y jerarquía.

**Ordenanza 418/04.** Se aprueba la creación de la Comisión Evaluadora del Patrimonio Histórico, Cultural y Natural. Al momento de la investigación esta comisión existía con igual jerarquía, denominación y tipo de conformación (integrada por vecinos y funcionarios).

**Ordenanza 434/04.** Se crea el Departamento de Espacios Verdes Municipal. Sustituye en el texto de la ordenanza 34/95 al “Departamento de Planeamiento, Obras y Servicios Públicos”. La ordenanza 34/95 regula todo lo concerniente al mantenimiento de espacios verdes en el núcleo urbano de la

## II.5

localidad de Trevelin. Al momento de la investigación, el Departamento de Espacios Verdes Municipal al que la ordenanza 434/04 designaba como autoridad de aplicación de la ordenanza 34/95, existía con esa denominación y jerarquía.

**Ordenanza 435/04.** Se menciona a la Secretaría de Gobierno Municipal como autoridad de aplicación de la ordenanza 14/94 referida a tenencia de animales en zona urbana. Al momento de la investigación esta secretaría existía con esa denominación y jerarquía.

**Ordenanza 436/04.** Se menciona al Departamento de Espacios Verdes Municipal y a la Dirección de Turismo Municipal. Se les asignan funciones relativas a la limpieza de veredas y terrenos baldíos, por las cuales el primero labrará el acta y girará las actuaciones al segundo. Al momento de realizar la investigación estos dos organismos existían con la misma jerarquía y denominación.

**Ordenanza 465/04.** Se aprueba préstamo del B.I.D. para la construcción del Polideportivo Municipal. Esta ordenanza fue seleccionada porque su ejecución impactaría en la estructura futura del municipio, en lo que en ese momento era la Dirección de Deportes.

**Ordenanza 470/04.** Se menciona a la Secretaría de Hacienda, a través del Departamento de Bromatología, Inspección e Higiene, como autoridad de aplicación para el otorgamiento de licencias habilitantes de taxis. Al momento de la investigación este Departamento de Bromatología, Inspección e Higiene existía con esas características y denominación.

## 5.2 *Entrevistas con funcionarios y empleados municipales*

La otra herramienta utilizada para determinar la estructura existente, fue la realización de una serie de entrevistas a los dirigentes y empleados municipales, para tener un primer contacto con la realidad municipal. Siguiendo el análisis de Jaques<sup>24</sup> se consultó a todos los entrevistados sobre el horizonte temporal de sus actividades cotidianas y acerca de cuál era la autoridad a la recurrían cuando necesitaban de ella para resolver un problema de gestión cotidiano.

En primer lugar se realizó una entrevista con el señor intendente municipal, Dr. Carlos Mantegna, para conversar acerca de

---

<sup>24</sup> JAQUES, E., óp. cit.

cuáles eran sus expectativas respecto del trabajo de organigrama municipal, y por qué razones le parecía conveniente realizarlo. Una de las principales causas señaladas fue que en el año 2002 el Municipio de Trevelin fue reconocido como municipalidad con capacidad para sancionar su carta orgánica, por contar con más de cuatro mil electores en el padrón municipal. Dentro de este marco, el Dr. Carlos Mantegna consideró que el trabajo sobre el organigrama municipal podría contribuir a organizar el esfuerzo de los funcionarios y del personal municipal, de forma de lograr prestar a la comunidad servicios de mejor calidad y de forma más eficiente. A continuación se detalla quienes fueron entrevistados:

- Dr. Carlos Mantegna, Intendente Municipal (en dos oportunidades).
- Susana Thomas, Presidente Honorable Concejo Deliberante.
- José Calvo, Secretario de Gobierno.
- Cdor. Ricardo Bestene, Secretario de Desarrollo Económico.
- Agr. Marcelo de la Fuente, Secretario de Planeamiento.
- María Laura Pierini, Directora de Turismo.
- Soledad Winter, Directora de Cultura.
- Eduardo Bjerring, Director de Deportes.
- Sonia Jiménez, Directora de Acción Social.
- Enrique Meyer, Jefe Departamento Espacios Verdes.
- Empleados del Corralón Municipal.
- Empleados del área de Rentas.
- Empleados del área de Acción Social.
- Empleados del área de Bromatología, Inspección e Higiene.

De las entrevistas se obtuvo la información esencial para determinar cuál era la estructura orgánica existente y qué tipo de dependencia jerárquica poseían las diversas oficinas inferiores, ya que, como se dijo previamente, nunca en la historia institucional de la localidad de Trevelin había sido sancionada una ordenanza integral que definiera el organigrama de la administración municipal.

Debido a la ausencia de ese tipo de ordenanzas, se analizaron una por una las de los últimos cinco años y así se fue obteniendo una idea de las dependencias creadas a lo largo del tiempo por la legislación local. Este accionar legislativo ha contribuido a aumentar la confusión generalizada a la hora de definir qué dirección depende de qué secretaría, además de haber creado, de hecho,



**II.5** direcciones que hoy no existen como tales, ya que fueron eliminadas o cambiadas de nombre con el tiempo, pero sin haber sido actualizadas, ni modificadas o derogadas las ordenanzas que las habían creado.

Por citar sólo un ejemplo de lo mencionado en el párrafo anterior, podemos mencionar la Ordenanza 321/02 que hace referencia a la Dirección de Turismo, Producción y Medio Ambiente, que posiblemente en ese momento se llamara así (en el año 2002), pero que al momento de la investigación no existía con ese agrupamiento de funciones ni con esa jerarquía, ya que las funciones se encontraban a cargo de una dirección (de Turismo), de un departamento (de Producción), y la cuestión del medio ambiente se hallaba desdibujada o inexistente en la estructura.

El organigrama existente, reconstruido sobre la base de las entrevistas mencionadas, observación *in situ* y recopilación de ordenanzas puede verse en forma gráfica y completa en el Anexo I.

## **6 DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA FUTURA DEL INTENDENTE MUNICIPAL**

La estrategia a futuro planteada por el señor intendente municipal daba una importancia mayúscula a la realización de obras de infraestructura urbana y productiva, tanto en la construcción de viviendas, como en el mejoramiento y ampliación de los canales de riego de la zona. Las políticas más destacables de las explicadas por el Intendente Municipal fueron:

- Los planes de vivienda que se estaban ejecutando en el municipio y los que ya se encontraban comprometidos con organismos nacionales y provinciales (PROMEBA I y II);
- Los canales de riego, que tenían por objetivo irrigar una superficie de aproximadamente 2000 hectáreas;
- El gimnasio y natatorio municipal, para el que ya se habían realizado gestiones ante organismos provinciales, y para los cuales el municipio ya había comprometido parte de su presupuesto en la ejecución de esas obras (ello en virtud de la ordenanza 465/04 ya citada en el apartado 5.1);
- Lograr una política de equilibrio fiscal sin recurrir a aumentos ni creación de nuevas tasas o impuestos;
- Extensión de redes de gas y de cloacas;
- Disposición final de residuos sólidos urbanos a través de reciclado en forma conjunta con la ciudad de Esquel;

- Limpieza de los ríos Percey y Corintos para mejorar su escurrimiento y evitar posibles desbordes e inundaciones de viviendas río abajo.

Debido a su intención de establecer una política de equilibrio fiscal, cuidando los recursos municipales en épocas favorables o de expansión de los ingresos, para momentos en los que no se contara con ingresos tan cuantiosos, el intendente municipal se opuso a las primeras propuestas realizadas por el C.I.M.A. que contemplaban la creación de una nueva secretaría (tal como se explicará más en detalle en el punto 8).

Todas estas líneas de acción planteadas hacia el futuro, se ponían un poco en duda cuando se analizaba la estructura orgánica existente del municipio. Se trataba de una estructura bastante pequeña como para afrontar siquiera el control de la ejecución de las obras mencionadas, por lo que se hacía necesario un fortalecimiento de la estructura en general y de la dependencia encargada de obras públicas en particular y sobre eso versaron los aspectos centrales de la propuesta.

## **7 ANÁLISIS DE COHERENCIA ENTRE LA ESTRUCTURA EXISTENTE Y LA ESTRATEGIA FUTURA**

### **7.1 Principales inconsistencias entre la estructura y la estrategia**

Como resultado de la investigación se identificaron algunas cuestiones que afectaban el funcionamiento adecuado de la institución municipal, atentando contra el cumplimiento efectivo de sus objetivos y finalidades. De todas las cuestiones observadas se agruparon y seleccionaron cinco de ellas por resultar principales.

En primer lugar, no se encontró un agrupamiento coherente de algunas áreas, las que seguían organizadas de una determinada forma porque históricamente había sido así, o porque ese agrupamiento respondía a razones de personalidad de los funcionarios; en segundo lugar se detectó una alta concentración hacia arriba en la toma de decisiones; en tercer lugar fue evidente la informalidad con la que se desenvolvía el accionar administrativo municipal; en cuarto lugar, se daba, en tal accionar, la clásica oposición entre criterios técnicos y criterios políticos, especialmente al momento de ejecutar obras o servicios; por último llamaron la atención las dificultades administrativas y de gestión que generaban las diferentes formas de contratación de distintos *empleados* municipales.

**II.7** Todas las cuestiones que tienen que ver con la estructura del municipio, posiblemente se comprendan mejor observando el organigrama existente al momento de la investigación y comparativamente, los cambios propuestos para mejorar la consistencia entre estructura y estrategia. Ambos gráficos pueden consultarse en los Anexos I y II, respectivamente. En el apartado 8 se explicarán convenientemente los cambios propuestos. A continuación se describen las mencionadas inconsistencias.

### 7.1.1 *Agrupamiento incoherente de áreas*

Al no haberse diseñado nunca de forma integral el organigrama municipal, uno de los aspectos que rápidamente se percibió como una inconsistencia entre la estructura y la estrategia, fue encontrar que algunos organismos no dependían funcionalmente de la secretaría que naturalmente les hubiera correspondido. El ejemplo más claro de esto fue el del Corralón Municipal junto con todas sus oficinas inferiores que dependían de la Secretaría de Gobierno.

Uno de los desafíos fue descubrir por qué esas dependencias estaban estructuradas de esa forma, y la única respuesta que se obtuvo fue que eso siempre había sido así. Si siempre ha sido así, la explicación más plausible que se puede pensar es que ello ha respondido a la lógica de crecimiento de cualquier administración municipal. Al momento de comenzar desde cero un gobierno municipal, la primera secretaría que debe crearse es la de Gobierno, como el asistente principal del intendente. La otra función indispensable en cualquier municipio y especialmente en sus comienzos, es la de prestación de servicios de mantenimiento de calles y alumbrado público, por lo que la segunda área indispensable sería la del Corralón Municipal. Probablemente por haber sido éstas las dos dependencias iniciales de la municipalidad, hayan dependido una de la otra desde los comienzos de la administración municipal. Pero al momento de la investigación, existiendo una Secretaría de Obras Públicas, parece evidente que el área de pertenencia natural del Corralón Municipal es esta última secretaría.

### 7.1.2 *Concentración hacia arriba en la toma de decisiones*

Al realizar las entrevistas a los funcionarios en general, pero más específicamente a los directores, se advirtió que la mayoría de ellos decía depender directamente del señor intendente municipal, sin tener en cuenta la dependencia jerárquica de alguna secretaría. La gran mayoría afirmaba que si debían recurrir a un superior jerárquico para resolver alguna dificultad en su área, lo hacía directamente al intendente.

La principal consecuencia de esta concepción en la estructura de mando era que el intendente veía sobrecargada su agenda por reuniones con funcionarios que en vez de recurrir a un superior intermedio, acudían directamente a él, muchas veces para consultar o resolver cuestiones no tan complejas o decisivas. Si bien en una organización pequeña esta cuestión no representaría dificultades, a medida que la administración municipal se hace mayor, aumenta también la cantidad de tareas gubernamentales y administrativas, por lo que se dificulta la resolución de problemas por línea directa con el nivel más alto de la jerarquía.

### 7.1.3 Ausencia de cultura administrativa

Otro de los aspectos negativos para destacar, relacionado con la efectividad y calidad del servicio, es que se percibía muy poca cultura administrativa. Por “ausencia de cultura administrativa”, se entiende el hecho de que muchas de las tramitaciones llevadas adelante por la administración municipal poseían un alto grado de informalidad en cuanto al cumplimiento de procedimientos establecidos y conocidos de antemano por todos. Una forma clara de percibir esta poca cultura administrativa, es que no existía una oficina dedicada a la función de Mesa General de Entradas y Archivo, que tuviera la función de recibir y dar curso a las tramitaciones presentadas por los contribuyentes o vecinos, lo que también se sugirió como medida a adoptar.

Sin caer en procedimientos interminables y que entorpezcan más que favorecer la tramitación en tiempo y forma de las actuaciones, en general es conveniente lograr un grado de formalización de procedimientos (lo que podría denominarse burocratización, aunque tal término tiene una importante carga peyorativa) que sea propicio para el mejor desenvolvimiento de las actuaciones municipales.

### 7.1.4 Desequilibrio entre lo técnico y lo político

De forma similar, al momento de la investigación se verificó una consideración generalizada en los diferentes estamentos del sector público según la cual los *tiempos políticos* discurren por otros cauces que los *tiempos técnicos*, especialmente en el caso de las Obras Públicas y la prestación de Servicios Públicos. La cuestión de la burocratización, manifestada en el apartado anterior, está ligada en muchos casos a la consideración de que el registro ordenado de las actuaciones es lo que demora la prestación de servicios o la ejecución de obras.

En el Municipio de Trevelin, esta aseveración surgió de entrevistas, en las que algunos funcionarios manifestaron que habían

**II.7** tenido casos en los cuales un accionar municipal poco planificado, o ejecutado sin respetar cuestiones técnicas básicas, se había transformado en un problema mayor que el que se había pretendido solucionar con esa acción. Por esa razón la clasificación de este apartado fue el desequilibrio entre los tiempos técnicos y los tiempos políticos.

#### *7.1.5 Distintos modos de contratación de empleados municipales*

Al momento de la investigación se consultó a los funcionarios sobre la cantidad de empleados que se desempeñaban en sus áreas. En muchos casos, la mayoría de los empleados eran beneficiarios de planes sociales, municipales o nacionales. Se detectó como problemática tal situación por constituir, al menos potencialmente, una fuerte debilidad institucional.

Esos beneficiarios debían realizar alguna contraprestación por la percepción del subsidio, por lo que en muchos casos se les exigía prestar servicios en un área de la municipalidad, en igualdad de condiciones y de tareas con los empleados municipales contratados, quienes por esa misma función tenían una cobertura social y recibían aportes jubilatorios y otros beneficios adicionales. Además, el principal elemento de desequilibrio y que a su vez generaba dificultades para los supervisores de esos empleados/beneficiarios, residía en que no todos los beneficiarios de planes sociales cumplían con una contraprestación laboral, lo que se configura como fuente constante de conflictos.

### **7.2 Lecciones aprendidas respecto de las inconsistencias detectadas**

En relación al trabajo de detección de inconsistencias entre la estructura y la estrategia, podemos recalcar las lecciones aprendidas más importantes, que deberán complementarse con las reflexiones realizadas cuando se exponga la estructura orgánica propuesta para mejorar los niveles de servicio y la calidad del municipio.

La primera de las inconsistencias fue la referida al **agrupamiento incoherente de áreas**, en este sentido durante y después de la investigación se percibió la importancia institucional que tenía la herencia de administraciones anteriores, y el miedo que en todos los niveles de la organización generaban las propuestas de cambio. En este sentido, como ejemplo más claro de la poca propensión a innovar demostrada por la administración municipal, remitimos al ejemplo ya citado en el apartado 7.1.1. El Corralón Municipal nunca fue

sacado de su dependencia orgánica de la Secretaría de Gobierno simplemente porque “siempre fue así”. Este aspecto se relaciona con otra lección importante recogida de esta investigación: la inconsistencia referida a la **concentración hacia arriba en la toma de decisiones**, que está también muy relacionado con la cuestión del estilo de liderazgo o conducción que ejerza la cabeza de la organización.

En este sentido, no cabe duda que una adecuada definición de la dependencia de las áreas respecto de determinadas secretarías (es decir la definición de la línea de mando que debe seguirse dentro de la estructura), y el respeto de esa definición por parte de todos los miembros de la organización municipal contribuiría a alivianar la concentración de decisiones en el señor intendente municipal. Pero este supuesto se cumplirá sólo si se conjugan dos actitudes fundamentales por parte de los involucrados: (a) que los secretarios y directores asuman la delegación de funciones que el intendente municipal haga en sus cargos para resolver las cuestiones menores por sus propios medios; (b) que el Intendente Municipal esté dispuesto a delegar un cierto nivel de resolución de problemas en sus secretarios y directores. Si estas dos condiciones no se cumplen, probablemente no se resuelva la cuestión de la concentración hacia arriba en la toma de decisiones, por más organigramas que se diseñen y ordenanzas que se sancionen.

A lo afirmado en el párrafo anterior conviene sumarle una aclaración. El intendente municipal lo que delega es la función y *cierta parte* de la responsabilidad,<sup>25</sup> por lo que es conveniente que se establezcan algunos mecanismos de control que le permitan estar al tanto del desenvolvimiento del área, de forma de poder ajustar las políticas de esa área cuando él lo crea conveniente. Esto no debería ser visto como una intromisión en las funciones de sus subordinados, sino como la utilización de un mecanismo de control que también le puede servir al secretario o director para evaluar periódicamente el desempeño de su área y hacer ajustes en las actividades desarrolladas.

La tercera inconsistencia entre la estructura y la estrategia estaba referida a la **ausencia de una cultura administrativa**, entendiéndose por tal la poca firmeza en los procedimientos administrativos de tramitación de expedientes. En este sentido también es importante lo comentado en el párrafo anterior respecto del estilo de liderazgo o conducción, ya que en muchos casos puede ser difícil respetar procedimientos preestablecidos si los principales responsables de la administración no los respetan. Tal como fuera dicho, esta mejora en los procesos administrativos no debe ser

---

<sup>25</sup> Políticamente el responsable sigue siendo el intendente municipal.

**II.7** interpretada como una excesiva burocratización de los procesos, ni mucho menos puede ser planteada en términos antagónicos del tipo burocracia versus rapidez en la tramitación.

Sin caer en el extremo de que el procedimiento administrativo se transforme en un obstáculo para la prestación eficiente de un servicio, es conveniente que los procedimientos establecidos garanticen la acumulación de la información necesaria para administrar sin errores. Apelando a un simple ejemplo, a la hora de habilitar el funcionamiento de un comercio, deberá reunirse la documentación necesaria que permita determinar qué actividad se desarrollará en ese lugar, quién o quiénes serán los responsables de la misma y si se cuenta con una inscripción para el pago de tributos de orden provincial o nacional.

A los efectos de lograr un equilibrio entre la burocratización del procedimiento y la rapidez de la respuesta, es conveniente lograr un cambio de enfoque en lo relativo al desempeño de funciones. El trabajo de la administración pública (como también de la privada), no debe ser meramente el cumplimiento de una tarea —por ejemplo, sellar las fojas de un expediente de habilitación comercial, o girar el expediente a otra dependencia que deba intervenir— sino que debe ser interpretado como la función de resolver un problema —por ejemplo, habilitar un comercio— de la forma más veloz posible y sin omitir información necesaria.

La cuarta inconsistencia refiere al **desequilibrio entre lo técnico y lo político**, que también se ve impactado por las recomendaciones realizadas hasta aquí. De la misma forma en que no se debería contraponer burocracia versus rapidez en la tramitación, no debería existir una oposición o enfrentamiento entre lo técnico y lo político, ya que a los efectos prácticos lo conveniente es buscar la más adecuada complementación de los dos criterios. Para poner un ejemplo, si se trata de ejecutar alguna obra, es más conveniente detenerse a planificar durante algún tiempo antes de comenzarla, aspectos tales como: qué tipo de obra será, dónde se emplazará, quiénes serán sus posibles beneficiarios, etcétera. Muchas veces actuar antes de pensar genera no sólo inconvenientes sino mayores costos y en última instancia mayor demora (por ejemplo por tener que hacer las cosas dos veces) que si se hubiera comenzando con una planificación adecuada. Por dicha razón deberá identificarse correctamente de qué actividad se trata, para observar qué criterio prevalecerá en cada caso puntual —por ejemplo ante una emergencia no hay tiempo para planificar, hay que actuar.

La última de las inconsistencias fue la relativa a **los distintos modos de contratación de empleados municipales**, lo que se encuentra bastante ligado a un problema recurrente en la adminis-

tración pública en general y en la administración pública municipal especialmente. Ese problema es la dificultad para conseguir los recursos humanos debidamente formados, necesarios para desarrollar una administración más eficiente.

Es decir, además de las dificultades de contratación planteadas, que en nuestra opinión debían ser encauzadas de otra forma, se percibe claramente el problema de que muchos municipios no cuentan con personas capacitadas para el desempeño de sus funciones. En este punto cabe mencionar que es fundamental establecer un adecuado plan de carrera, a los efectos de que los municipios puedan ir capacitando a sus recursos humanos a medida que se les presenten necesidades concretas. En muchos casos es poco atractivo para algunos profesionales desempeñarse en la función pública, debido a que las remuneraciones son sensiblemente inferiores a las obtenidas en el sector privado, hecho que un adecuado plan de carrera podría contrarrestar al ofrecer remuneraciones acordes a las responsabilidades asumidas, convirtiéndose en uno de los principales incentivos para que los profesionales deseen trabajar para las administraciones públicas municipales.

## 8 PROPUESTA DE ESTRUCTURA ORGÁNICA NUEVA

Al diseñar la propuesta que se sintetizará a continuación, se tuvo en cuenta como restricción inicial la negativa absoluta del señor intendente municipal a la creación de una nueva secretaría que permitiera agrupar de forma más adecuada las áreas inferiores. Además de ello, y asumiendo que en las organizaciones públicas es muy difícil implementar cambios debido a su carácter de estructuras que se movilizan principalmente por la costumbre, se pretendió proponer sólo las modificaciones estrictamente necesarias a los efectos de lograr una mejor organización y elevar el nivel y la calidad de servicio. Todo ello en virtud de haber considerado que la capacidad de una sola norma (por ejemplo la ordenanza de organigrama) de modificar completamente la realidad organizativa de un municipio es pequeña, por lo que el diseño de la propuesta ha intentado respetar al máximo las costumbres vigentes, aplicando en los casos que se creía indispensable modificaciones importantes.<sup>26</sup>

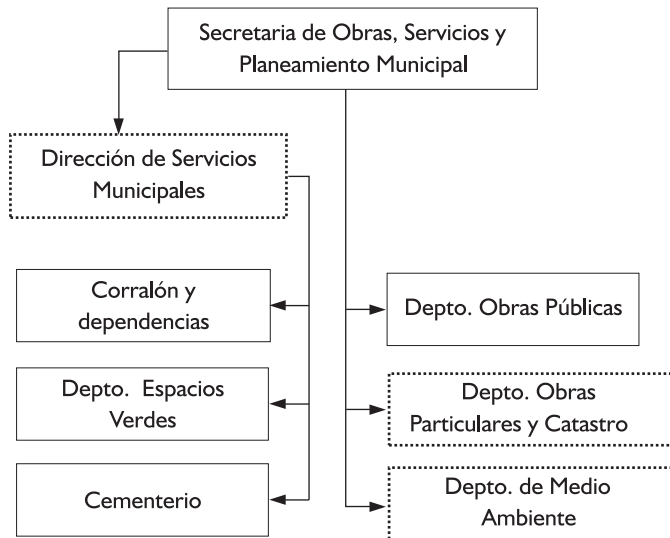
La estructura propuesta contempla un primer nivel de auxiliares del intendente compuesto por tres secretarías: la Secretaría de Obras, Servicios y Planeamiento Municipal, la Secretaría de

<sup>26</sup> La estructura propuesta puede apreciarse de forma gráfica e integral en el Anexo II.



**II.8** Gobierno y Acción Comunitaria y la Secretaría de Hacienda, Turismo y Producción. La aclaración que cabe realizar es que en algunos casos las dependencias inferiores podrían ser agrupadas de distinta manera, pero lo que se ha buscado es agruparlas según cierta afinidad de tareas, sinergias y potencialidades de su accionar compartido, de forma tal que el conjunto de todas ellas arrojen un todo más armónico que contribuya al mejoramiento de la gestión. A continuación se explicarán las razones más importantes para el agrupamiento propuesto para cada secretaría.

**8.1 Secretaría de Obras, Servicios y Planeamiento Municipal**



En primera instancia se propuso que la Secretaría de Planeamiento pasara a llamarse **Secretaría de Obras, Servicios y Planeamiento Municipal**, debido a que sus funciones más importantes tendrán que ver con la supervisión y ejecución de obras públicas, el control en la prestación de servicios municipales, y en última instancia el planeamiento. Como auxiliar para la temática de planeamiento, se contaba con un órgano mixto llamado Consejo del Plan Estratégico, dependiente del intendente municipal con el cual debía coordinar acciones.

Dentro de esa secretaría se propuso la creación de una **Dirección de Servicios Municipales**,<sup>27</sup> que agrupara bajo su órbita

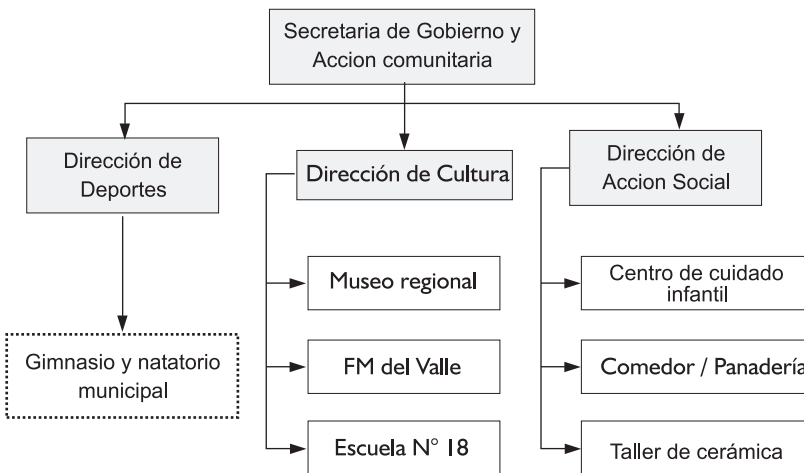
<sup>27</sup> Esta dirección, así como las demás dependencias que se propone crear, se representan gráficamente recuadradas con líneas punteadas.

**II.8**

a todas las dependencias que tuvieran que ver con las prestaciones que el municipio realizaba en cuestiones atinentes a cuidado y mantenimiento de espacios públicos. Por esta razón se propuso que funcionalmente dependan de esa Dirección de Servicios Municipales, el Corralón Municipal y las dependencias del mismo (taller, pañol, señalización vial, etc.), el Departamento de Espacios Verdes y el Cementerio.

Además de lo recientemente mencionado, se propuso la creación de un **Departamento de Obras Particulares y Catastro** y un **Departamento de Medio Ambiente** dependientes ambos de la Secretaría de Obras, Servicios y Planeamiento Municipal. Tal como fue manifestado en el punto 5.1. la Ordenanza 223/00 hacía expresa mención a la Dirección de Obras Particulares que al momento de la investigación era inexistente. Debido a que la temática de la que trataba la ordenanza 223/00 era muy propia del control municipal (carteles y estructuras publicitarias autosoportadas), pareció conveniente sugerir la creación de al menos un departamento que atendiera la cuestión, proponiendo a su vez la adecuación del texto normativo a la estructura nueva. El caso del Departamento de Medio Ambiente propuesto fue muy similar a los anteriores. La ordenanza 321/02 hacía mención a la Dirección de Turismo, Producción y Medio Ambiente, como autoridad de aplicación del control del estado de los criaderos de conejos autorizados por esa misma ordenanza. Debido a que esa dependencia era inexistente, se propuso la creación del mencionado departamento para que atendiera dicha cuestión y algunas otras vinculadas al medio ambiente y a la misma dependencia.

**8.2 Secretaría de Gobierno y Acción Comunitaria**



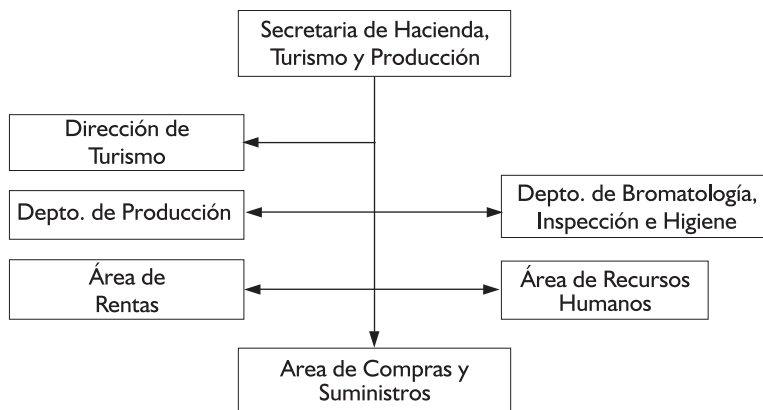
**II.8**

En segunda instancia, se propuso que la antigua **Secretaría de Gobierno** se transformara en la Secretaría de Gobierno y Acción Comunitaria, ya que se agruparon bajo su órbita los temas de acción social, cultura y deportes. Este fue el caso en el que se planteó la posibilidad de crear una nueva secretaria, la de Acción Social por ejemplo, pero que fue desestimada por el intendente municipal. Esa creación se justificaría en que la temática de acción social es diversa y amplia y sus grupos objetivos requieren políticas diversificadas y específicas.

La otra propuesta tuvo que ver con incorporar formalmente a la estructura de esta secretaría a la Dirección de Deportes y prever dejar debajo de su estructura al Gimnasio y natatorio municipal, una vez que el mismo se hubiera construido. En cuanto a la Dirección de Cultura se propuso que la misma pasara a estar ubicada funcionalmente dentro de la Secretaría de Gobierno y Acción Comunitaria, manteniendo su intervención en cuestiones educativas, como por ejemplo la asignación y el control de las becas para estudiantes, y dirigiendo el Museo Regional, la Escuela 18 y la FM del Valle.

Las razones de este agrupamiento fueron varias, entre las que podemos destacar el hecho de poder utilizar el accionar cultural de la municipalidad con una finalidad política (en un sentido positivo del término) y que la FM municipal estuviera también al servicio de la difusión de todas las acciones del municipio, no sólo las culturales. El agrupar la Dirección de Deportes y la de Cultura con la Dirección de Acción Social responde a que todas ellas son acciones principalmente destinadas a la comunidad y que tienen fines recreativos, de contención de grupos de riesgo, de integración de la comunidad y de manifestaciones que contribuyen al mantenimiento de una identidad cultural propia.

**8.3 Secretaría de Hacienda, Turismo y Producción**



La tercera propuesta fue que la antigua Secretaría de Desarrollo Económico pasara a llamarse **Secretaría de Hacienda, Turismo y Producción**, ya que el nombre anterior escondía algunas de las competencias de la secretaría, que eran sus funciones contables, presupuestarias y patrimoniales. Se mantuvo la Dirección de Turismo dentro de esta secretaría, ya que había sido la única dirección en manifestar claramente su dependencia funcional de la Secretaría de Hacienda. Por otra parte los Departamentos de Producción y Bromatología, se encontraban creados, aunque en la estructura de ese momento sólo el de Bromatología Inspección e Higiene se encontraba funcionando y se estaba buscando cubrir con personal especializado el Departamento de Producción.

A su vez se destacó la importancia y necesidad de que las otras tres áreas restantes de la secretaría se fortalecieran, especialmente la de Compras y Suministros, de forma de que se pudiera definir y seguir un procedimiento ordenado que posteriormente no generara problemas de rendición de cuentas. Suponiendo que tener una gestión de compras centralizada redundara en que el municipio compre mejor y a un más bajo costo, parecía fundamental que la función de compras y suministros se encontrara asignada a personal especializado en dicha función.

Se hizo hincapié en que las áreas de Rentas y Recursos Humanos diferenciadas e incorporadas en la propuesta debían acompañar el crecimiento de la estructura urbana y el crecimiento de la estructura administrativa respectivamente. A su vez, el área de Rentas debería ir creciendo en capacidad operativa a medida que los impuestos a administrar aumenten en volumen y cantidad. En cuanto a Recursos Humanos es conveniente recordar y remitir a lo ya escrito al mencionar las lecciones aprendidas en el punto 7.2.

#### **8.4 Intendente Municipal**

La cuarta propuesta realizada tuvo que ver con las dependencias inferiores dentro de la órbita del intendente municipal. Allí se propuso mantener una Secretaría Privada; la figura del Asesor letrado; la dependencia funcional del Consejo del Plan Estratégico (aunque se tratara de una forma de órgano consultivo) y también la dependencia de la Comisión Evaluadora del Patrimonio Histórico, Cultural y Natural. Esta última comisión tiene como función la actualización del Registro permanente de Edificios y Sitios de valor cultural, también se trata de un órgano consultivo, pero se consideró que las sugerencias emanadas del mismo tendrían mayor efectividad de ser formuladas directamente al intendente municipal para que las dote de ejecutividad.

## II.8 8.5 *Juzgado de Faltas*

La quinta propuesta realizada tuvo que ver con la creación del **Juzgado o Tribunal de Faltas**, instancia de control y sanción sobre el incumplimiento de normas locales. Al momento de la investigación esta institución no existía, por lo que sólo en casos extremos, el intendente municipal se arrogaba las facultades de aplicar sanciones a los incumplidores de la normativa vigente. A criterio de los responsables del C.I.M.A. eso no podía ser habitual, ya que eran suficientes y por algunos momentos excesivas las funciones que el intendente municipal desempeñaba, razón por la que se encontró conveniente la creación de esta instancia o en su defecto la firma de un convenio con el gobierno provincial para que el juez de paz se encargara de dictaminar las sanciones correspondientes a las contravenciones municipales.

## 8.6 *Consideraciones sobre la expansión de la estructura a futuro*

Por último se realizaron algunas consideraciones respecto de cómo debía evolucionar la estructura municipal para ir acompañando el crecimiento de las actividades del municipio, consideraciones que se expondrán aquí brevemente:

- En primer lugar se creyó conveniente que a medida que las actuaciones a caratular como expedientes crecieran en número, debía quitarse a la Secretaría Privada del Intendente la función de mesa de entradas, para transformarla en una dependencia independiente.
- En segundo lugar, y pensando en la expansión a mediano plazo de la estructura (a dos o tres años) se consideró fundamental para el fortalecimiento de la Secretaría de Obras, Servicios y Planeamiento Municipal, la creación de una Dirección de Obras Públicas y más adelante también una Dirección de Obras Particulares y Catastro. Ambas fueron evaluadas como fundamentales en una estrategia como la planteada por el señor intendente municipal, con una fuerte orientación por las obras de infraestructura.
- En tercer lugar y ya pensando en el largo plazo se propuso evaluar nuevamente la posibilidad de crear una nueva secretaría que agrupara algunas funciones existentes. Por ejemplo, una Secretaría de Medio Ambiente y Turismo que trate de la preservación del patrimonio natural y utilice dicha política como un atractivo turístico altamente valorado en un mundo con problemas ambientales cada vez más graves.

- Finalmente se realizaron algunas consideraciones que no tenían directa relación con la estructura orgánica funcional, pero que podían contribuir mucho a la eficiencia y calidad en la gestión municipal: (a) que se avanzara en la elaboración de indicadores de desempeño para las diferentes secretarías o direcciones; (b) la elaboración de un digesto municipal que permitiera contar con información sistematizada para evitar errores normativos y para conocer qué legislación municipal se encuentra vigente o modificada o derogada.

## 9 CONCLUSIONES

Las conclusiones a las que se arribó pueden dividirse en dos grandes grupos, algunas son de índole más general y tienen que ver con algunos aspectos que se han detectado en otros casos y también se confirmaron en este. Otras conclusiones son de índole más particular y tienen que ver específicamente con las cuestiones detectadas específicamente en Trevelin.

### 9.1 Conclusiones generales

En primer lugar, es importante destacar que los temas relativos a la estructura orgánica son poco atendidos en la administración pública en general. Tanto la administración pública nacional, como provincial, prestan poca atención a los diseños de sus estructuras administrativas y es poco común encontrar estudios relativos al diseño y evaluación de estructuras que hagan más ágil el funcionamiento de la administración. Todo esto se concentra con mayor fuerza en los niveles de gobierno municipal, por lo general más débiles en sus capacidades organizativas y posiblemente en donde más rápida y claramente se advierten los defectos de funcionamiento por malos diseños estructurales.

Cualquier institución, inclusive un municipio debe ser interpretada y comparada a un ser vivo en constante crecimiento. La influencia de diversos factores y acontecimientos, hacen del municipio una realidad dinámica que sufre distintas modificaciones en su forma y en sus costumbres. Estas razones generan la necesidad de revisar con cierta periodicidad la estructura orgánica y su funcionamiento, a los efectos de adecuarla a la dinámica sociopolítica que la municipalidad se encuentre transitando. El lapso en el cual hay que llevar adelante la revisión de la estructura orgánica funcional no puede ser previsto de antemano, ni depende de fórmulas matemáticas, sino que el momento, la forma y la materia sobre la que ver-

**II.9** será dicha revisión, debe ser evaluada por el gobierno municipal. En este sentido parece conveniente insistir en la profundización de este tipo de experiencias que permitan desarrollar otros estudios sistemáticos para detectar y evaluar el funcionamiento de las organizaciones públicas en relación con su diseño estructural.

Otra conclusión importante a la que se arribó es que para desarrollar el tipo de actividades descrita en el presente artículo, es conveniente que el municipio recurra a alguna institución ajena a su estructura (ya sea una universidad, una organización de la sociedad civil, o un grupo de profesionales independientes). Una de las principales herramientas en este proceso son las entrevistas a funcionarios y empleados, de las que habitualmente surgen varios de los aspectos problemáticos de la situación organizacional. Es importante a estos efectos, que el interlocutor de los funcionarios sea un tercero imparcial y desconocido, lo que permite respuestas más sinceras y más precisas respecto de cuáles son los problemas presentes en la organización.

En el mismo orden de ideas se puede concluir que si alguna vez los municipios desean encarar este tipo de procesos por sus propios medios, lo más probable es que las personas que tengan a su cargo esta función, tengan además otras funciones simultáneas que desempeñar. Esto genera que lentamente se vaya perdiendo el impulso de reorganización administrativa, debido a que hay otros problemas que se presentan como más urgentes y deben ser atendidos. Al recurrir a una institución ajena a su estructura, se evitan este tipo de inconvenientes.

## **9.2 Conclusiones particulares**

En relación a lo específico del trabajo de Trevelin, es importante destacar cómo el estilo de liderazgo imprime un carácter determinado a la organización. En este caso se pudo constatar cómo la forma de conducción propuesta desde la autoridad máxima de la administración municipal, influenciaba a toda la organización. Como ya fue señalado durante el desarrollo del trabajo, uno de los aspectos problemáticos detectados en Trevelin, fue la concentración hacia arriba en la toma de decisiones. Esto respondía por un lado a defectos de la organización estructural, y por otro lado a una forma de conducción de parte del intendente municipal, acostumbrado a manejar personalmente todos los temas como cuando la estructura de Trevelin era mucho más pequeña, hace más de diez años. Siempre es conveniente advertir este tipo de cuestiones, porque a la hora de proponer cambios en la estructura, debe tenerse en cuenta que posiblemente las pro-

puestas sean evaluadas por las máximas autoridades de la municipalidad en función de su estilo de liderazgo.

En otro orden de ideas se pudo verificar en este caso concreto las dificultades que se imponen a quien quiere llevar adelante un proceso de cambio. El cambio genera miedo a quienes pertenecen a una organización que se pretende cambiar, por lo que también se puede concluir la importancia que en este tipo de organizaciones tiene la *herencia*. Esto se verifica con la consulta a los miembros de la organización respecto a cuáles son las razones por las que desarrollan una actividad de una determinada manera, y la respuesta es que siempre lo hicieron de esa manera. Es importante reafirmar que sólo es posible modificar la inercia o herencia administrativa si se cuenta con una voluntad política muy fuerte que pretenda cambiarla. Por esta razón es importante asegurarse de contar con esa voluntad política de cambio al momento de encarar este tipo de transformaciones estructurales.

Otro de los factores a destacar es que todo proceso de reorganización administrativa debe ser evaluado luego de un determinado lapso de tiempo, a los efectos de medir, en primer lugar si se implementaron las propuestas de modificación estructural, y en segundo lugar si esas propuestas contribuyeron a resolver el problema que buscaban atacar. En este caso, el proceso de evaluación arrojó un cumplimiento de aproximadamente un 35% del total de las medidas propuestas.

Lo sorprendente para los investigadores que participaron de esta experiencia es que en algunos casos se implementaron medidas que se había supuesto serían las últimas en ponerse en práctica (como por ejemplo la firma de un convenio con el juez de paz, para implementar un Juzgado de Faltas, para lo que el municipio contrató a una persona). En cambio otras medidas que se creyeron fundamentales e iniciales no fueron adoptadas (como por ejemplo la sanción de una ordenanza que pusiera en vigencia el organigrama municipal propuesto por el C.I.M.A.). Al haber intentado encontrar una explicación para ello, el intendente municipal manifestó que creía que el proceso de aplicación de sanciones a los incumplidores era fundamental para mejorar el funcionamiento de la administración, por lo que había decidido implementar la primera medida, mientras que sobre la segunda medida manifestó que no había enviado un proyecto con un organigrama nuevo al Concejo Deliberante, ya que como estaban en un año electoral, no quería que esa ordenanza fuera utilizada con finalidades políticas.

Más allá de todas las diferencias entre las medidas propuestas y las efectivamente ejecutadas, quedó el convencimiento de todos los participantes (de la universidad, del C.I.M.A. y de la muni-



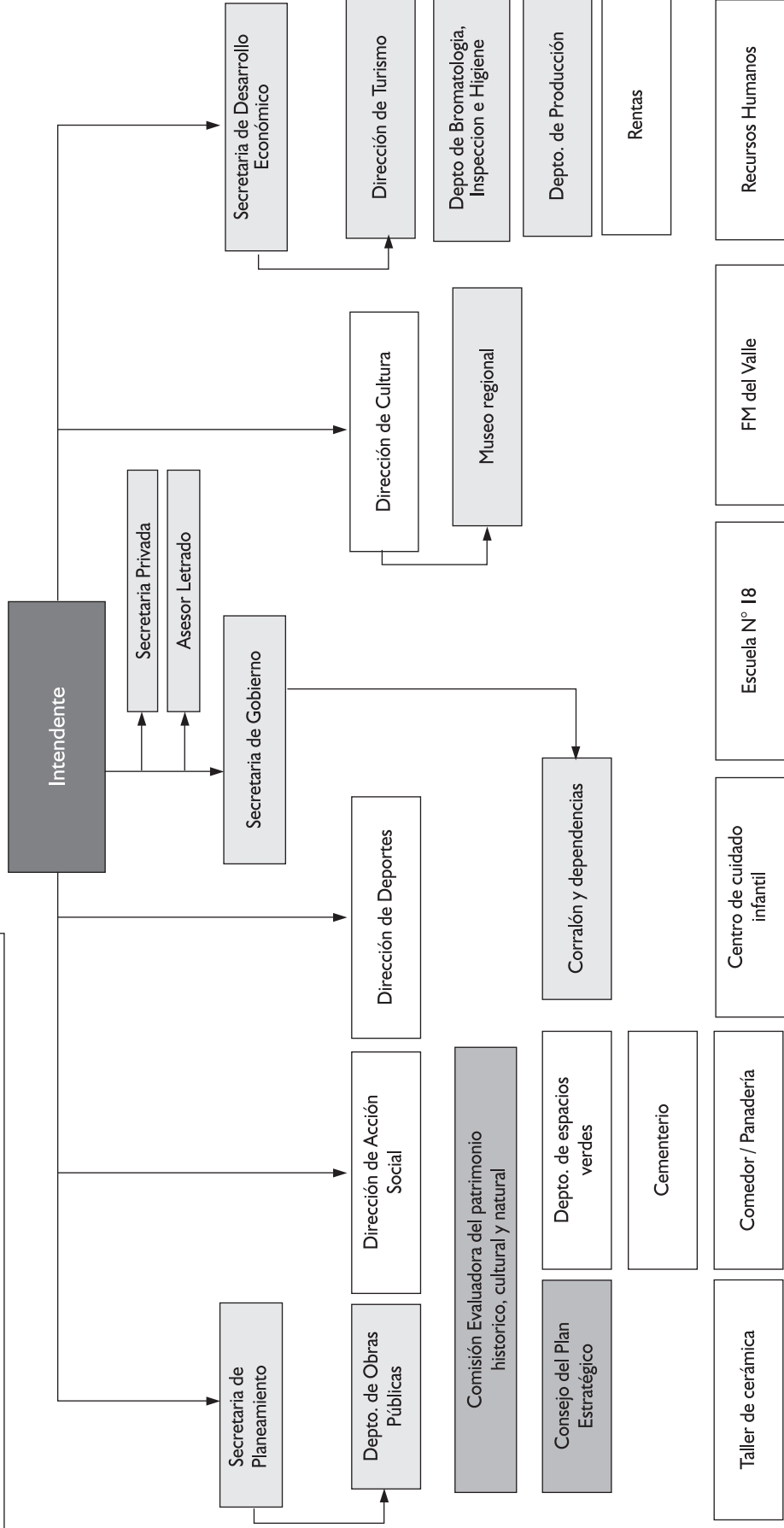
**II.9** cipalidad), del provecho importante que habían obtenido del trabajo y el intercambio realizados, aunque el mismo no se tradujera estrictamente en una alto porcentaje de propuestas implementadas a diez meses de su diseño.

De esta forma se llega a la última consideración por hacer, que no tiene porque restar valor a la experiencia relatada en este artículo. Desde un estricto punto de vista prudencial, es posible que una vez propuestos determinados cambios, el poder político evalúe según su criterio y su valoración del momento político determinado, la pertinencia o no de implementar algunas de las medidas propuestas, y decida implementarlas o no.

Sin dudar respecto de la posibilidad de perfeccionar esta experiencia y realizarla con mayor profundidad, resulta importante plasmarla por escrito, aunque sea de modo resumido, para darla a conocer y mostrar que incluso administraciones municipales muy pequeñas, como es el caso de Trevelin, pueden beneficiarse de aplicar herramientas que en general tienen sus mayores desarrollos en la administración privada o en los niveles nacionales o provinciales.

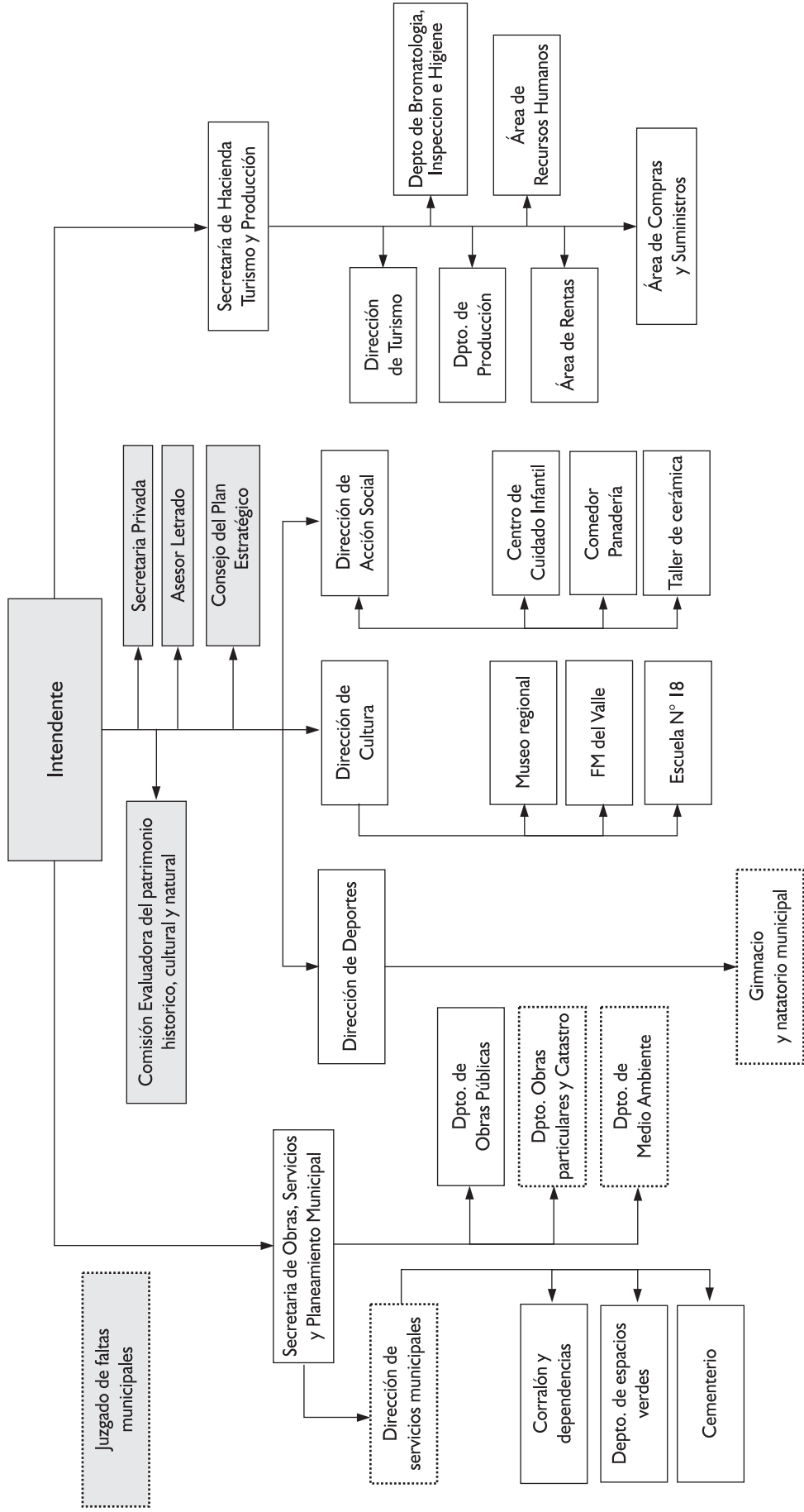


**Anexo I: Municipalidad de Trevelin: Estructura existente.**



Dependencias que tienen claramente definida su línea de mando
Dependencias que no tienen claramente definida su línea de mando
Dependencias sin línea de mando, descentralizadas o autónomas

**Anexo II: Municipalidad de Trevelin: Estructura propuesta.**



Dependencias a crearse  
 Dependencias existentes

## BIBLIOGRAFÍA

- ARISTÓTELES (1998). *La Política*. México. Editorial Porrúa.
- BORJA, J. y otros (1987). *Organización y Descentralización Municipal*. Buenos Aires, Eudeba.
- DUMRAUF, C. (1996). *Historia de Chubut*. Buenos Aires. Editorial Plus Ultra.
- FIORI, J.; de Vera, G. (2002). *1902*, Esquel. Municipalidad de Trevelin.
- GARCÍA DELGADO, D. (comp.) (1998). *Hacia un nuevo modelo de Gestión Local*, Buenos Aires. Oficina de publicaciones del CBC - UBA.
- HARMON, M. M.; Mayer, R. T. (1999). *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. México. Fondo de Cultura Económica.
- JAKUES, E. (1996). *Requisite Organization*. Arlington. Cason Hall & Co.
- PRÉLOT, M. (1994). *La Ciencia Política*. Buenos Aires. Eudeba.
- ROSATTI, H. (1996). *Tratado de Derecho Municipal*. Santa Fe. Editorial Rubinzal-Culzoni.
- SANTIAGO, A. (1991). *Esquema Político Fundamental* (mimeo). Buenos Aires.
- SAUVY, A. (1976). *La Burocracia*. Buenos Aires. Eudeba.
- THE INTERNATIONAL CITY MANAGERS ASSOCIATION (1963). *Técnica de la Administración Municipal*. México. ICMA.
- ZUCCHERINO, R. M. (1992). *Tratado de Derecho Federal, Estadual y Municipal*. Buenos Aires. Depalma. Tomo III.

### **Legislación Consultada**

- Constitución de la Nación Argentina (1994)
- Constitución de la Provincia de Chubut (1994)
- LEGISLATURA DEL PROVINCIA DE CHUBUT (1988 y modificaciones). Ley N° 3098 de Corporaciones Municipales.
- LEGISLATURA DEL PROVINCIA DE CHUBUT (2002). Ley N° 4928 Incorpora a la Corporación Municipal de Trevelin como Municipio.
- HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE TREVELIN (2000-2004) *Ordenanzas Municipales*.

### **III**

## **HACIA UN MODELO DE REGIONALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO ORIENTADO POR EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD**

**Una lectura de la Ley Orgánica de Regionalización  
de la Provincia de Córdoba**





# HACIA UN MODELO DE REGIONALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO ORIENTADO POR EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD.

## Una lectura de la Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba

Eduardo Beltrán\* (PROFIM - U.C.C.)

*“Una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior, privándole de sus competencias, sino que más bien debe sostenerle en caso de necesidad y ayudarle a coordinar su acción con la de los demás componentes sociales, con miras al bien común”*

S.S. Juan Pablo II<sup>28</sup>

### I PALABRAS PRELIMINARES

El presente trabajo procura analizar la regionalización a la luz del principio de subsidiariedad y su dinámica operativa para orientar la asignación de roles y competencias entre las diferentes instancias de actuación pública para la gestión del desarrollo.

El punto de partida es una breve referencia a las tendencias y principales líneas de impacto provenientes del entorno o contexto en el que se desenvuelve el proceso de regionalización, relevando niveles de observación desde lo macro (nivel global) hasta lo micro (nivel local).

A continuación, se tratará la importancia creciente que adquiere el concepto de región, para luego abordar el fenómeno de la regionalización, distinguiéndolo del regionalismo. Posteriormente se identificarán dos tipos de regionalización, por una parte, la interprovincial, que vincula a provincias con el objetivo de crear regiones

---

\* Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad Católica de Córdoba). Abogado (Universidad Nacional de Córdoba). Doctorando en Derecho y Ciencias Sociales (UNC). Profesor titular de *Negociación y mediación política* y profesor adjunto de *Teoría de las Relaciones Internacionales* en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UCC. Profesor Titular de *Gestión del Desarrollo* en el Diplomado en Gestión Pública y de *Análisis del entorno político y económico de la empresa* en el Diplomado en Gestión Gerencial (ICDA-UCC). Profesor de *Teoría Política* en el Diplomado en Periodismo Político del Colegio Universitario Obispo Trejo y Sanabria.

<sup>28</sup> S.S. JUAN PABLO II (1991), Encíclica *Centesimus Annus*. N° 48.



III.1 para el desarrollo económico y social, y por otra parte, la regionalización provincial o intraprovincial que opera en el interior de una provincia, teniendo como principales actores a *municipios y comunas*.

Establecida la diferencia entre las dos modalidades de regionalización descritas, ocupa la atención central de este trabajo el énfasis en el principio de subsidiariedad como articulador de un modelo de regionalización intraprovincial acorde a las exigencias de la dignidad humana.

Los objetivos de la regionalización son considerados a los efectos explicativos y de justificación de este proceso, evidenciándose que la descentralización y la planificación son medios, y no fines en sí mismos, cualidad que en cambio sí reviste la gestión del *desarrollo humano*. Seguidamente los actores de la regionalización y sus roles son individualizados para su tratamiento, destacando a la concertación y coordinación entre los mismos para una planificación regional eficaz.

Finalmente, se incluirán algunas cuestiones fundamentales introducidas con la sanción de la Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba N° 9206. Sin ánimo de pretender una exégesis integral del texto legal ni agotar todo su contenido, se plantearán como reflexiones abiertas para su debate y profundización.

## 2 EL CONTEXTO ACTUAL DE LOS PROCESOS DE REGIONALIZACIÓN

Tres megaprocesos interrelacionados, revolución científica y tecnológica, globalización y urbanización, son fundamentales para comprender los escenarios de comienzos del siglo XXI. Su caracterización será tratada en forma breve e introductoria.

Un nuevo paradigma tecnológico se constituye a partir de los años 1960-1970, si bien lo preceden antecedentes industriales de la década de los '40, se trata de innovaciones claves en microelectrónica, informática y telecomunicaciones, sectores combinados en las tecnologías de la información-comunicación que impactan en la reformulación consiguiente de los sistemas productivos y las actividades humanas en general.

Puede observarse que “en todas las épocas históricas se han producido innovaciones de diversa magnitud pero lo que introduce un cambio fundamental respecto a la anterior etapa industrial, es que esta última estaba orientada a multiplicar el esfuerzo muscular humano, con la producción en masa a través de procesos que hacen una aplicación mecánica de la energía a las materias primas, a dife-

rencia del nuevo modelo productivo, encaminado a multiplicar la capacidad intelectual humana, memoria e inteligencia, basada en la telemática que consiste en la posibilidad de procesar y almacenar información y su transmisión a distancia. De tal manera que, mientras el objetivo de la producción industrial es cuantitativo, el de la producción merced a la automatización, es cualitativo. Este cambio tecnológico permite acortar distancias, economizar tiempo, miniaturizar tamaños, reducir pesos y mejorar la calidad, generándose bienes y servicios muy diferentes de los que la economía industrial manejaba”.<sup>29</sup>

Las tecnologías de la información están evolucionando conforme a sus características más sobresalientes de adaptabilidad, complejidad y tendencia a la interconexión, facilitando su expansión el desarrollo de grandes redes globales por las que se vehiculiza el saber humano, pareciendo decisivas para diseñar un nuevo tipo de sociedad fundado en el conocimiento.

Las transformaciones en ciencia y tecnología han facilitado notablemente los contactos entre los seres humanos, lo que supone el paso del predominio del aislamiento a la intercomunicación, la cooperación e incluso la jerarquización de las unidades políticas, que se ven impulsadas a relacionarse por la necesidad de abordar conjuntamente grandes desafíos y problemas como la pobreza, la nueva dinámica de los intercambios económicos, la gestión medioambiental y la desocupación, entre otros de no menor importancia.

El impacto de los cambios científicos y tecnológicos en la estructura espacial de las actividades humanas es una de las causas de los procesos de regionalismo y de regionalización que serán objeto de análisis en el desarrollo del presente trabajo.

## 2.1 *Globalización*

La globalización es la segunda megatendencia señalada que sin lugar a dudas está modelando sensiblemente las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales. Ante la diversidad de enfoques sobre el tema resulta conveniente partir de su conceptualización.

Entendemos por *globalización* el creciente proceso de tendencia homogeneizadora a escala planetaria, potenciado por las innovaciones científico-tecnológicas, que impacta en todos los aspectos de la vida humana, ya sea en lo político, económico-finan-

---

<sup>29</sup> BELTRÁN, E. G. (1997), “Introducción al Fenómeno de la Globalización” en DRNAS, Z.; Beltrán, E. y otros (1997), *Globalización, Integración y Regionalismo*. Córdoba. Marcos Lerner Editora. Pág. 12.

**III.2** ciero y socio-cultural, como así también en todos los actores, desde el estado-nación y las unidades subnacionales, provincias y municipios, hasta las organizaciones intergubernamentales, las empresas privadas y las organizaciones no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales.<sup>30</sup>

Tres aspectos fundamentales se destacan con la globalización, por una parte, tiene una connotación espacial, de alcance o extensión, en referencia a un proceso que tiende a una difusión que abarca todo el globo terrestre. En segundo lugar cabe poner de relieve su impronta homogeneizadora, centrada en uniformidades o modelos globales, y por último, implica una intensificación en los niveles de interacción entre los actores, tanto gubernamentales y no gubernamentales, como así también nacionales, subnacionales e internacionales, con profundización de las relaciones de entrelazamiento y del grado de interdependencia.

Ante la creciente globalización de las actividades humanas a una escala tan macro, abstracta y despersonalizante, como lo es la planetaria, surge la importancia de la proyección de regiones, conformadas por provincias y municipios, fenómeno prometedor puesto que su principal motivación es la búsqueda de promoción del *desarrollo humano* a nivel local y regional, observándose una revalorización de los espacios de dichos niveles en conexión con los megaprocursos globales.

## **2.2 Predominante cualidad urbana de los asentamientos humanos**

Otro proceso de carácter macro es la tendencia global de urbanización que permitiría hablar, por primera vez en la historia de la humanidad, de una “civilización urbana”. En la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, denominada Hábitat II, realizada en Estambul en 1996, se constató la proyección a la concentración demográfica en ciudades como una tendencia universal.<sup>31</sup>

Un mundo de urbanización generalizada implica que la mayoría de la población de la Tierra desarrollará sus vidas en espacios urbanos a la par que las zonas rurales serán organizadas en lo social, político, económico y cultural desde estos centros. Según la expresión de Borja y Castells “en cierto modo, el destino de la humanidad se juega en las áreas urbanas”.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> *Ibíd.* Pág. 14.

<sup>31</sup> Puede consultarse [www.un.org/Conferences/habitat/](http://www.un.org/Conferences/habitat/)

<sup>32</sup> BORJA, J.; Castells, M. (1997), *Local y Global*. Madrid. Taurus. Pág. 22.

La forma de los asentamientos humanos en el espacio terrestre para el siglo XXI será predominantemente urbana, lo que replantea los desafíos de una gestión eficiente de servicios públicos de calidad, preservación ambiental, vivienda, salud, educación y convivencia social.

### 2.3 *Algunas consideraciones sobre el concepto de Región*

La imagen más generalizada que se tiene de región guarda relación con el paisaje geográfico o dimensión territorial, que remite al concepto de región geográfica, un segmento de superficie terrestre provista de límites naturales y cuyos elementos componentes forman un conjunto interrelacionado e interdependiente. Otro aspecto fundamental lo constituye la percepción de los procesos que se plasman territorialmente y se manifiestan en el espacio concreto con relevancia política, social, cultural, económica, demográfica e histórica. Por lo tanto la idea de región sintetiza una estrecha relación entre la población y el medio a lo largo del tiempo, en una unidad que se define por la estructura de sus relaciones de interdependencia.

El impulso a escala mundial de procesos de reestructuración político-territorial puede encontrar su explicación en las profundas transformaciones científico-tecnológicas que inciden decisivamente en la conformación de polos inter e intrarregionales, con redefinición de áreas metropolitanas y tendencias locacionales de redistribución de los asentamientos humanos y de las actividades económicas.

Como señala Petschen<sup>33</sup> la organización regional reconoce diversos enfoques: sectoriales, sintéticos y estructurales.

En el primer enfoque, de tipo *parcial* o *sectorial* se destacan la *región natural*, definida en términos físico-geográficos, la *región económica*, que se delimita en función de características o posibilidades económicas, la *región sociológica*, referida a un conjunto integrado de relaciones sociales y sus vínculos espaciales y la *región administrativa-política*.

Una región administrativa implica considerar un territorio desde la perspectiva de la unidad administrativa en que ha sido clasificado, por ejemplo, la provincia o el departamento. Se trata de una división espacial caracterizada por su establecimiento deliberado y acorde a criterios de conveniencia política. No obstante el carác-

<sup>33</sup> PETSCHEN, S. (1993), *La Europa de las regiones*. Barcelona. Generalitat de Catalunya. Institut d' Estudis Autònomic. Págs. 23-24.

**III.2** ter parcial o sectorial mencionado de este enfoque puede servir de punto de partida para consideraciones más abarcadoras, abriendo el camino a una estructuración regional más integral.

En cuanto a los *enfoques sintéticos* cabe mencionar a la región como *objeto de planificación del territorio y a la región política como espacio intermedio entre la vida local y estatal*.

El primero de los enfoques (región objeto de planificación del territorio) enfatiza una visión integradora de todos los factores presentes —humanos, institucionales, legales, económicos, ambientales, de infraestructura, etc.— con la finalidad de proyectarlos en la transformación de la realidad regional a través del esfuerzo racional de la planificación. Tal objetivo aparece explícitamente enunciado en el apartado e) del artículo 10 de la Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba N° 9206, al establecer entre las funciones, atribuciones y competencias de las *comunidades regionales cordobesas*, la planificación y generación del desarrollo de la Región y también la ejecución de planes y proyectos a ese efecto.

La segunda perspectiva, relativa a la creación de un espacio intermedio entre los niveles locales —municipios y comunas— y el nivel provincial, se verifica también en la regionalización cordobesa. Si bien la provincia se encuentra dividida en *departamentos*, estas divisiones nunca cumplieron una función de espacio de gestión intermedia entre lo local y lo provincial, puesto que carecen de la capacidad de decisión propia que en cambio sí revisten las actuales *comunidades regionales*, en tanto uniones de municipios y comunas. En este enfoque regional aparece el criterio de racionalidad frente al número de municipios y comunas existente en la Provincia de Córdoba,<sup>34</sup> cercano en términos porcentuales a la cuarta parte del total de los municipios existentes en toda la República Argentina.

### 3 REGIONALISMO Y REGIONALIZACIÓN

Los cambios científicos y tecnológicos, la globalización y la concentración urbana, han replanteado las relaciones no sólo entre los estados (dinámica *inter* nacional) sino también hacia el interior de cada uno de ellos (dinámica *intra* nacional). Se trata de una simultánea valoración de dos ámbitos espaciales regionales y, correlativamente, de dos procesos de construcción regional, entre estados (regionalismo) y entre unidades político-territoriales dentro de un estado (regionalización).

<sup>34</sup> En la provincia de Córdoba el total de municipios y comunas es de 428 entidades locales.

### 3.1 **Regionalismo: el proceso de construcción de bloques regionales internacionales**

El regionalismo es el fenómeno de formación de bloques internacionales de naturaleza intergubernamental, integrador de territorios de estados nacionales, así por ejemplo la Unión Europea y MERCOSUR<sup>35</sup> son manifestaciones de un proceso de regionalismo.

El siglo XX alumbró diversas experiencias de creación de bloques regionales con el común denominador de la proximidad geográfica, lazos históricos e intereses compartidos. Las exigencias del *desarrollo humano* impulsan una cooperación más estrecha con los países vecinos, confiando en la formación de un bloque con mayor poder de negociación, competitividad y alianzas con capacidad de gestión política y económica frente a las demás regiones del planeta.

La integración regional es considerada por lo general desde dos perspectivas en debate, por un lado, aquellos que enfatizan la importancia del proceso desde una visión fundamentalmente económica fomentan zonas de libre comercio en lo regional y la difusión de las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en el ámbito global. Predomina en esta óptica la convicción de la no conveniencia de integrarse demasiado en vastas regiones, ya que se teme a la vulnerabilidad proveniente de la influencia de los socios e incluso la pérdida de cierta hegemonía en algunos ámbitos. Por ello, la preferencia se orienta más bien a procesos de integración regional poco exigentes y limitados a los aspectos comerciales en particular. Por otro lado, una visión integral y ciertamente más ambiciosa, suma los aspectos políticos y socio-culturales a los mecanismos de integración económica en una concepción más compleja de la identidad regional. Los países de Europa continental occidental y América Latina son en general más proclives a la perspectiva de una integración regional no sólo económica sino también política y social, diseñando un conjunto de etapas que evolucionen gradualmente desde zonas de libre comercio, hasta incluso el objetivo de largo plazo que constituye la creación de una unión de estados o la formación de entidades políticas próximas a una federación.

En este sentido, diversas experiencias de regionalismo pueden observarse en los procesos de integración en el continente

---

<sup>35</sup> MERCOSUR significa Mercado Común del Sur, en referencia a Sudamérica. Lo componen como estados miembros plenos Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

**III.3** americano, además del ya citado MERCOSUR, pueden mencionarse la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM).

### **3.2 Regionalización: el proceso de formación de regiones subnacionales**

Ante la dimensión de las necesidades que experimentan las sociedades y los recursos requeridos para su satisfacción, es preciso congregarse sinergias, tanto gubernamentales como no gubernamentales, para que los espacios regionales se desarrollen social y económicamente en forma equilibrada y se articulen en un entorno globalizado.

Estos nuevos escenarios del contexto mundial reconfiguran las relaciones entre los estados nacionales y sus territorios interiores, renovando los vínculos entre el poder central nacional y las autonomías subnacionales, con revisión de los mecanismos de asignación de competencias y responsabilidades, distribución de recursos y coordinación de políticas.

La regionalización hace referencia a procesos integradores en el interior de un estado nacional, siendo las unidades subnacionales que poseen diversas denominaciones en los sistemas políticos, las protagonistas encargadas de generar los mecanismos asociativos. En Argentina dichas unidades subnacionales son las provincias y los municipios, que dan origen a dos clases de regionalización, la interprovincial y la intraprovincial, que serán objeto de un tratamiento específico en adelante.

El proceso regionalizador presupone la planificación y ordenación del territorio estatal por los poderes establecidos, prevaleciendo los caracteres político-administrativo y técnico-económico en su configuración. Pero la regionalización no es meramente un mecanismo de división del espacio, unidireccional y pasivo, sino que implica un paulatino y progresivo empoderamiento de sus habitantes a través de la participación democrática, así como también la gradual generación de un marco de referencia identitario para las personas y grupos sociales que en ellas viven.

El impulso de la regionalización, tanto en estados en desarrollo como en aquellos desarrollados, también puede explicarse por las diferencias económicas y sociales entre las diversas partes que componen el territorio, de manifiesto en asimetrías y desequilibrios reflejados por diversos indicadores educativos, laborales, sociales, económicos, etcétera.

Con la intención de identificar los factores causales que pueden observarse en los procesos de regionalización y que ayudan a explicar la importancia y legitimidad que el fenómeno regional tiene en la actualidad, pueden señalarse tres búsquedas de escala óptima.

En primer término se destaca una *escala antropológica o dimensión humana* de la regionalización, que se evidencia en la necesidad que experimentan los seres humanos de situarse en un entorno conocido, para poder desarrollarse y relacionarse con sus semejantes. De tal manera, la identidad local y regional permite dar sentido y ubicuidad ante la desmesura de los espacios internacional y global, aparece así una lectura del espacio cargada de contenidos y cualidades simbólicas. En la región se encuentra una escala humana, con instituciones más cercanas a las personas y a sus actividades cotidianas.

Es esta una concepción tradicional del espacio, que lo caracteriza como pleno de vivencias personales y sociales, historicidad, hábitos, raíces y costumbres compartidos, identidad y sentido de pertenencia. Marc Augé hace referencia a lo que denomina “lugar antropológico” caracterizado como familiar, cotidiano y que conforma una *geografía íntima*.<sup>36</sup>

Se afirma además, que actualmente existe una “superabundancia espacial”<sup>37</sup> correlativa al achicamiento de las distancias del planeta, la conquista del espacio y el desarrollo tecnológico de los medios de comunicación. Por ello, la región viene a ser entonces, un mundo de referencias, manejable y concreto.

Otra causa de la regionalización es la búsqueda de una *escala económica óptima*. Las economías de escala son el resultado de una mayor eficiencia basada en una dimensión adecuada de las unidades de producción que permiten costos medios unitarios mínimos, posibilitando la competencia en el mercado interno e internacional.

El *efecto económico de escala* es consecuencia de la concentración de unidades económicas dentro de un área en proceso de integración regional, generando aglomeraciones sinérgicas<sup>38</sup> que aprovechan complementariamente las potencialidades existentes y que se estimulan con la incorporación de innovaciones tecnológicas. La diversidad regional puede ayudar a equilibrar la distribución de la riqueza, como así también beneficiarse con la mayor diferenciación

---

<sup>36</sup> AUGÉ, M. (1996). *Los “no lugares”. Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*. Barcelona. España. Gedisa Editorial. Pág. 49.

<sup>37</sup> *Ibíd.* Pág. 41.

<sup>38</sup> Sinérgico (sinergia: del griego trabajo conjunto). Cuando dos o más elementos actuando conjuntamente producen un efecto mayor que la suma de los efectos que producirían actuando en forma individual o aislada.



### III.3 y especialización que permite incrementar y multiplicar los flujos de los intercambios.

Pero el interrogante del por qué regionalizar no se agota en las exigencias de la economía, sino que tiene su respuesta más acabada en la búsqueda de una *escala óptima para la gestión del desarrollo humano*, permitiendo el establecimiento de un espacio de gestión política-administrativa facilitado por el acercamiento de los órganos de decisión a la base, hecho que redundará en la profundización de la democracia y estimula una mayor participación popular en la vida social y política.

La dimensión regional responde mejor a la exigencia humana de una mayor participación en las decisiones colectivas, ofreciendo posibilidades para diversas iniciativas en todos los campos de actuación (social, político, económico, cultural, etc.) debido a la cercanía entre sus habitantes y la instancia de decisión y gestión, por ello la región puede ser el marco para la formación de sociedades más participativas.

Los grandes cambios exigen a los gobiernos sólidas competencias en materia de regulación y coordinación de esfuerzos, resaltando el valor fundamental de la concertación como instrumento para superar los conflictos y las desigualdades del presente y la articulación de los espacios y poderes territoriales para la concreción del *desarrollo humano*.

Otros aspectos a los que la perspectiva regional puede proporcionar un ámbito adecuado de gestión, son las complejas problemáticas que requieren solvencia técnica pero también escala humana, tales como la protección del medio ambiente o la lucha contra la pobreza y el desempleo, mediante creación de puestos de trabajo al servicio de actividades endógenas, vinculadas a la producción acorde a la cultura y la geografía regional.

Además de la consideración del enfoque hacia el interior de la región resulta fundamental tener presente su proyección externa, como conjunto que se vincula con las demás estructuras del estado (provincial y nacional) y se desborda internacionalmente. El campo principal de la acción exterior de las regiones se encuentra en la economía y en la cultura, tal como lo evidencia la manifestación del fenómeno en Europa y otras regiones del planeta, pudiéndose observar una creciente proyección por encima de las fronteras estatales, sin interferencia ni mediación de las instancias nacionales. El potencial dinamizador de las regiones no radica en su ensimismamiento, en concentrarse en su propio territorio y su problemática, sino en aprovechar los flujos de interdependencia, influencia y comunicación.

La crisis de los estados nacionales y su redimensionamiento ante la magnitud de los cambios del entorno, ha sido otro factor causal de la regionalización, ya que se operan transferencias de competencias a los niveles subnacionales tradicionales, provincias y municipios y, al mismo tiempo, se vislumbra la necesidad de aprovechar dos vacíos institucionales. Por una parte, la *dimensión interprovincial*, muy activa históricamente en nuestro país en el período fundacional y de organización nacional como lo atestigua la multiplicidad de pactos, acuerdos y tratados interprovinciales, pero luego casi nula hasta la reforma de la Constitución Nacional en 1994. Por otra parte y en forma simultánea, aparece el potencial de una *dimensión intermunicipal* que, en el nivel local, asocia municipios<sup>39</sup> forjando regiones intraprovinciales en busca de una escala adecuada de gestión del desarrollo.

Ambos procesos están generando *nuevas territorialidades* de creación convencional, paritaria y horizontal, entre entidades de un mismo orden institucional e igual jerarquía, pero muy diversos entre sí, lo que amerita su consideración por separado, teniendo siempre a la realidad argentina actual como marco de referencia para la reflexión.

### 3.3 La Regionalización Interprovincial

Actualmente existen experiencias comparadas de regionalización en todos los continentes, tanto en estados nuevos como en los más antiguos, en los de gran extensión territorial y en los pequeños, en los que han alcanzado el desarrollo y en los que están en vías de desarrollo, en los de organización federal y también en los unitarios, con una diversidad notoria de procesos.

En Argentina, la reforma constitucional de 1994 introduce las “Regiones para el Desarrollo Económico y Social”, contempladas en el nuevo artículo 124, de creación voluntaria por las provincias e instrumentadas por tratados interprovinciales con establecimiento de órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines. Más adecuado hubiera sido emplear la expresión “desarrollo humano”, como en los artículos 75 inciso 19 y 125 de la Constitución Nacional, que remiten a una concepción más profunda, integral y abarcadora del desarrollo que los parciales enfoques económico y social.

En la dinámica regional para el desarrollo, las provincias se perfilan como unidades políticas con capacidad de articulación de

---

<sup>39</sup> Conforme a la legislación provincial de Córdoba, corresponde distinguir entre municipios y comunas, siendo los dos mil habitantes el criterio divisorio establecido entre ambos niveles institucionales locales.

**III.3** consensos y de gestión de los recursos necesarios para hacerse cargo de las responsabilidades que les ha conferido la sociedad. Los grandes cambios exigen a los gobiernos sólidas competencias en materia de regulación y coordinación de esfuerzos, valorizándose la concertación como instrumento para superar los conflictos y las desigualdades del presente y promover la articulación de los espacios y poderes territoriales para la concreción del desarrollo.

A partir de 1994 diversos tratados interprovinciales han creado regiones a lo largo de la geografía argentina, como la Región Patagónica,<sup>40</sup> la Región Centro,<sup>41</sup> la Región Nuevo Cuyo,<sup>42</sup> etc. Entre los aspectos abordados por las provincias asociadas cabe destacar la definición de mecanismos institucionales y órganos de actuación, la compatibilización de la legislación y de los procedimientos político-administrativos y la formulación de estrategias conjuntas.

También han comenzado a emplearse algunas consideraciones estadísticas como población, superficie territorial, relevancia en el Congreso de la Nación (bancas de senadores y diputados), datos de producción, educación, cantidad de municipios, etc.; todos en sumatoria regional, para argumentar su implementación en procesos negociatorios, de posicionamiento político y de proyección en el escenario argentino.

Teniendo presente las asimetrías en los niveles de desarrollo económico-social que a lo largo del tiempo han evolucionado en una sostenida y creciente desigualdad entre las provincias, resulta fundamental el debate de un modelo integrador, incluyente y estratégico de *desarrollo humano* para la totalidad del territorio argentino.

### **3.4 Regionalización Provincial o Intraprovincial**

La creación de regiones en el interior de una provincia responde a los mismos criterios de la regionalización interprovincial acotados ahora a la jurisdicción del territorio provincial: facilitar una escala óptima de gestión del desarrollo a través de la descentralización y la planificación regional, pero en un nivel situado entre lo local y lo provincial.

Resulta de utilidad la conceptualización de Zlata Drnas de Clément que permite distinguir dos tipos de región intraprovincial, una formal y otra informal: "región formal es la constituida por vía

---

<sup>40</sup> Integrada por las provincias de La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

<sup>41</sup> Conformada por las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos.

<sup>42</sup> Nuevo Cuyo asocia a las provincias de Mendoza, San Luis, San Juan y La Rioja.

descendente (por ley) y región informal la conformada por vía ascendente (mediante acuerdos intermunicipales o intercomunales)".<sup>43</sup>

El proceso de regionalización provincial o intraprovincial se inaugura en el panorama argentino con la sanción de la Ley Orgánica de Regionalización N° 9206 en la Provincia de Córdoba<sup>44</sup> y será tratado en este trabajo en el subtítulo "Una lectura de la regionalización de la Provincia de Córdoba basada en el principio de subsidiariedad".

### 3.5 *La Gestión Regional del Desarrollo Humano: objetivos y actores*

El desarrollo puede gestionarse mas eficientemente por medio de la planificación regional pluralista, participativa y democrática, una planificación acorde a las exigencias del desarrollo humano que contemple la consideración de objetivos, recursos, plazos, planes de acción, obras de infraestructura y equipos técnicos desde la óptica de la región. Como unidad de gestión, el ámbito regional aparece con un importante potencial para proporcionar información, infraestructura y servicios públicos eficientes.

En un proceso de regionalización dos interrogantes fundamentales son: qué se gestiona y a quién corresponde gestionar. La primera cuestión se centra en los objetivos o fines que se pretenden alcanzar con la regionalización, en tanto que la segunda refiere a los actores de dicho proceso. Por una parte pueden distinguirse objetivos inmediatos o fundamentales y, por otra parte, objetivos instrumentales o mediatos de la regionalización. **El desarrollo humano constituye un fin en sí mismo y la razón de toda acción gubernamental, siendo intermedios la descentralización y la planificación, que son herramientas al servicio del desarrollo.**

El desarrollo humano encuentra su fundamentación en la concepción antropológica de la dignidad del ser humano y por ello procura un conjunto de oportunidades para una vida saludable y prolongada de personas que deciden por sí mismas su propio destino. El ser humano es el sujeto del proceso de desarrollo, entendido como un proceso de apertura de oportunidades para el goce de libertades humanas fundamentales e instrumentales. El desarrollo humano consiste en el esfuerzo por identificar las libertades

<sup>43</sup> DRNAS DE CLÉMENT, Z. (2000) *Ordenamiento Legal en Materia Ambiental en la Provincia de Córdoba (Provincial y Municipal)*. Córdoba. Marcos Lerner Editora. Págs. 13-14.

<sup>44</sup> La Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba fue sancionada por la Legislatura de la Provincia de Córdoba el 22 de diciembre de 2004.

**III.3** humanas fundamentales, políticas, sociales, económicas, culturales y ambientales y remover los obstáculos para su goce. Por lo tanto, para alcanzarlo, deben tomarse un conjunto de decisiones estratégicas, reclamando una nueva concepción de gestión pública integral e integrada.

En la escala regional, el *desarrollo humano* es un proceso espacialmente localizado en una unidad territorial que posee institucionalidad jurídico-política y cierto grado de homogeneidad social, cultural, económica, demográfica e histórica, siendo tal dinámica de cambio orientada a la libertad humana; fin y, al mismo tiempo, medio del desarrollo.

El *desarrollo humano* contempla entonces, el crecimiento económico (desarrollo económico) con redistribución basada en criterios de equidad social (desarrollo social) en un contexto democrático participativo (desarrollo político institucional) respetando el medioambiente (desarrollo sostenible) y con centro en la dignidad de la persona humana.

Respecto a los objetivos instrumentales de la regionalización se señalaron la *descentralización* y la *planificación* regional. La descentralización como una de las megatendencias de comienzos del siglo XXI designa al proceso de transferencia, con carácter regular y permanente, de competencias, funciones y responsabilidades, así como también de los recursos correspondientes, desde un ente autónomo y con personalidad jurídica a otro sujeto dotado del mismo carácter.

Un mecanismo diferente es la *desconcentración*, que consiste en la transferencia de atribuciones y funciones a órganos jerárquicamente subordinados, no autónomos y dependientes de una entidad central. Conformando dos procesos distintos, la descentralización y la desconcentración pueden ser simultáneos, presentarse uno sin el otro o, en ciertos casos, la desconcentración prepara el terreno para una posterior descentralización.

A la luz del principio de subsidiariedad, tanto en el sector gubernamental como en el no gubernamental, se observa la difusión de la tendencia a descentralizar para alcanzar niveles de operatividad adecuados a la toma de decisiones exigida por el entorno, a la par que se establece inmediatez con la resolución de los problemas.

Los modelos que se basan en una elevada concentración de decisiones en sus áreas centrales, con estructuras organizacionales periféricas débiles y dependientes en exceso, conforme a patrones tradicionales jerárquicos, verticales y rígidos, se revelan incapaces ante la dinámica de las circunstancias actuales, con rendimientos decrecientes pronunciados en eficacia y eficiencia.

## III.3

Una verdadera descentralización implica consensos entre los actores para transferir o delegar poder, así como los recursos técnicos y materiales para gestionar y conducir las responsabilidades inherentes a las nuevas competencias, caso contrario, se imponen como una carga adicional, replanteándose la cuestión de la equidad y la eficiencia en la distribución de los ingresos públicos y su contribución al desarrollo.

El análisis de los procesos de descentralización en Argentina, permite distinguir dos dimensiones diferenciadas. La primera se refiere a la transformación de la organización del sector público transfiriendo funciones antes centralizadas y concentradas en el nivel gubernamental nacional hacia las provincias, y desde éstas a los municipios.

Una segunda dimensión, que ahora se pondría en marcha tras la sanción de la Ley Provincial de Córdoba N° 9206, tiene a los gobiernos locales como protagonistas. Se trata de la recepción de atribuciones y competencias provenientes del nivel provincial por parte de entidades regionales creadas por los municipios y comunas con amplia capacidad de gestión y que se plantea como una de las innovaciones institucionales claves para comprender el nuevo escenario provincial.

El proceso de descentralización en sus aspectos político y administrativo se vincula con cuatro factores fundamentales para su consideración: democracia, autonomía, federalismo y equidad, mereciendo ser destacados en su especificidad e importancia.

La estrategia descentralizadora se presenta como una reforma democrática, potenciando la transición de una concepción formal y representativa a una democracia participativa, donde además de la elección popular de los gobiernos locales, se genera la apertura de canales de participación para establecer prioridades en los presupuestos locales, permitir mecanismos de control ciudadano a los gobiernos, acceso a la información y en definitiva compartir decisiones y responsabilidades. El ámbito regional ofrece un marco fundamental para la profundización de la democracia con una diversidad de mecanismos que constituyen una amplia red de instituciones democráticas locales.

La matriz descentralizadora implica además un proceso *autonomizante*, ya que requiere de entes u organismos con personalidad jurídica, capaces de actuar en nombre y por cuenta propia y con autoridades de elección democrática que no dependan para sus decisiones de otras instancias de gobierno. Sin lugar a dudas la Reforma de la Constitución de la Nación Argentina, en el año 1994, significó el definitivo reconocimiento de autonomía plena para los

**III.3** municipios argentinos, en todos los ordenes, institucional, político, administrativo, económico y financiero, de conformidad al nuevo artículo 123.

Las transformaciones políticas en Argentina se vinculan con un *reforzamiento del sistema federal*, desnaturalizado por prácticas centralistas reiteradas en el tiempo, siendo la descentralización, intrínsecamente, un esquema de competencias compartidas, la más alta expresión institucional y orgánica de colaboración permanente entre diferentes niveles de gobierno, nacional, provincial y municipal.

La descentralización estimula entonces mecanismos de cooperación y coordinación, en forma de acuerdos o pactos tendientes a la armonización de las acciones gubernamentales de diverso nivel en un proceso de negociación y concertación pública.

Una *refederalización* se pone en marcha promoviendo una clara delimitación y distribución de las competencias y recursos. De tal manera los gobiernos locales asumen una mayor responsabilidad en la producción de bienes y en la prestación de servicios o en el ejercicio del control cuando estas actividades las realiza el sector privado.

Finalmente, se destaca la descentralización como *instrumento para promover la equidad* a través de mecanismos de redistribución socioeconómica a personas individuales y grupos sociales. Acercar bienes y servicios públicos a la población, permite un acceso para vastos sectores que antes no lo disfrutaban, así como facilita la incorporación de demandas de quienes estaban excluidos de la toma de decisiones por una triple segregación: política, socioeconómica y territorial.

Resulta indudable que una aproximación del gobierno a las necesidades de la sociedad a través de la descentralización, modifica el estilo y las modalidades de la acción política, puesto que uno de los caracteres más perniciosos y nocivos de la centralización es la tendencia a reubicar los mejores recursos para ejecutar obras o prestar servicios en el núcleo central del territorio en detrimento del resto, convertido en periferia marginal.

### **3.6 Los Actores de la Regionalización**

El segundo interrogante planteado es sobre quiénes gestionan la regionalización, la cuestión de los actores. El desarrollo regional es un proceso orientado, conducido, no natural ni espontáneo, sino que es resultado de las decisiones de actores que influyen en el desarrollo de un territorio determinado. Los principales actores del proceso de regionalización pueden identificarse según la escala.

En regiones interprovinciales el protagonismo es de las Provincias, colaboran el gobierno federal y las organizaciones de la sociedad civil, las Universidades y las empresas privadas. En las regiones intra-provinciales, el rol clave es de los municipios y comunas que conforman entidades regionales,<sup>45</sup> contando además con la colaboración de los otros niveles gubernamentales, provincial y nacional, y también del sector gubernamental con y sin fines de lucro, empresas, universidades y ONGs, respectivamente. Sin lugar a dudas el desarrollo es un proceso convocante que requiere la participación activa, individual y sectorial, de todos los habitantes del territorio, movilizándolo los intereses y capacidades de la región.

La preeminencia de decisiones adoptadas por actores regionales conforme a intereses regionales define como endógeno al proceso de desarrollo a escala regional, contrapuesto a decisiones tomadas a otra escala (internacional, nacional, provincial) en respuesta a intereses no regionales.

Asimismo, el espacio regional resulta propicio para la *cooperación entre los sectores gubernamentales y no gubernamentales*. Debido a la magnitud de los graves problemas actuales se requiere un esfuerzo cooperativo entre los sectores gubernamental y no gubernamental. Tal colaboración es alentada por factores específicos entre los que se destaca la complejidad de la agenda de actuación, con multiplicación de las competencias y funciones que revisten la forma de demandas, peticiones y necesidades que atender en áreas fundamentales como salud, educación, empleo, seguridad y medio ambiente, entre otras.

También la interdependencia de los problemas reclama abordajes acordes a su entrelazamiento. Un excesivo reduccionismo conceptual y metodológico, vigente durante mucho tiempo, llevó a una simplificación de las problemáticas políticas, económicas, sociales y de otros órdenes, a su consideración como compartimentos estancos, cuando en la realidad están interrelacionados estrechamente, por ello se advierte claramente la necesidad de estilos de gestión horizontales, interdisciplinarios, intersectoriales e interjerárquicos, con aportes de las lógicas de actuación tanto públicas como privadas.

Las dificultades de adaptación a los cambios vertiginosos, la creciente incertidumbre y la urgencia de los plazos, exigen estrategias, es decir conjuntos articulados de acciones de gran alcance y de largo plazo, consensuados entre el sector público, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas privadas, bajo la

<sup>45</sup> En el artículo 3° de la Ley 9206 de Regionalización de la Provincia de Córdoba reciben la denominación de “Comunidades Regionales”.



- III.3** forma de alianzas y coaliciones que permitan una amplia movilización de recursos y energías ante la magnitud de los desafíos que enfrentan.

#### **4 EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y LOS PROCESOS DE REGIONALIZACIÓN: DE LA FORMULACIÓN TEÓRICA A LA DINÁMICA OPERATIVA**

Si bien tiene antecedentes en la teología católica, la formulación concreta del principio de subsidiariedad corresponde a S.S. Pío XI en la Encíclica *Quadragesimo Anno*, del 15 de mayo de 1931, en la que el Papa renueva la preocupación por la cuestión social conmemorando los cuarenta años de la Encíclica *Rerum Novarum* de S.S. León XIII.

En un contexto histórico de atentados contra la libertad humana, signado por el auge de ideologías totalitarias y antidemocráticas como el comunismo soviético, el nacionalsocialismo, el fascismo y el corporativismo, en el que la autoridad del estado actuó con prescindencia frente a los valores morales, el principio de subsidiariedad plantea la prioridad de la persona humana y de las asociaciones intermedias.

Se afirma entonces que, frente a la fuerte intervención del estado, lo que pueden hacer el matrimonio, la familia o las asociaciones humanas fundadas en la responsabilidad social, no debe ser absorbido por la institución pública. El poder de injerencia y actuación del estado debe tener límites, no debe amenazar la libertad y la iniciativa de las personas, pero tiene que intervenir cuando sea necesario para ayudar y apoyar a los ciudadanos.

Corolario principal del principio de subsidiariedad es que en la escala de las instituciones sociales y políticas, cada nivel o instancia debe respetar la autonomía del inferior, siendo preferible que actúe dicha estructura más pequeña, que es la que conoce mejor la situación y es la más cercana a las personas afectadas, lográndose una adecuación óptima del desempeño ante el problema o cuestión a resolver.

Existen dos grandes dimensiones de subsidiariedad que merecen su análisis por separado, distinguiendo:

1. Subsidiariedad entre los sectores no gubernamental o privado y estatal.
2. Subsidiariedad dentro del sector gubernamental nacional y en el plano intergubernamental internacional.

#### 4.1 Subsidiariedad entre los sectores no gubernamental o privado y estatal III.4

En la relación entre lo gubernamental y lo privado el desgregado de los contenidos del principio de subsidiariedad sería el siguiente:

1. El estado no debe hacer aquello que cada ser humano individual puede hacer por sí mismo, ni aquello que las familias, asociaciones y comunidades intermedias pueden hacer por sí solas. Por lo tanto, el estado debe intervenir en la actividad privada o dejar de hacerlo, según lo exija el bien de sus ciudadanos.
2. El estado debe procurar a los individuos y comunidades menores todo aquello que sólo él puede brindar o puede procurárselo mejor. En este sentido cabe al estado la función social y la obligación de asistir a los particulares para posibilitarles igualdad de oportunidades para su realización.
3. El principio de subsidiariedad no puede ser invocado solamente para aplicarlo en el sentido de una de sus funciones, la que obliga al estado a intervenir o la que le prohíbe hacerlo, se requiere encontrar el equilibrio basado en la complementariedad de ambas funciones, quedando así fijadas la legitimidad y los límites de la intervención estatal.
4. No ha de aplicarse el principio sólo en un ámbito o materia de actuación, por ejemplo exclusivamente en el terreno económico. El principio de subsidiariedad tiene vigencia en todos los ámbitos (político, cultural, educativo, social, económico, etc.). Asimismo el respeto a la iniciativa y actividad privada, no se refiere solamente a las empresas, sino también a otras asociaciones intermedias e instituciones de índole diversa.

El principio de subsidiariedad rechaza la concepción del estado omnipresente y asistencialista (providencialismo) que absorbe toda la responsabilidad de las personas y grupos necesitados sin considerar a otros grupos más pequeños que deberían otorgarles amparo, tampoco acepta la idea del estado mínimo o gendarme, que sostiene la casi nula actividad del estado y su prescindencia ante el libre mercado para que sea éste el proveedor de todo lo que la sociedad necesita.

En la relación de subsidiariedad entre los sectores no gubernamental y gubernamental en situaciones de crisis, el estado debe desempeñar un rol mas activo por las circunstancias coyunturales

**III.4** que se presentan, pero remarcándose siempre el carácter excepcional de tal concentración de competencias en el sector estatal.

Es necesario recordar entonces, que el principio de subsidiariedad también tiene validez entre las comunidades pequeñas y las más grandes, así como entre asociaciones libres e instituciones estatales.

#### **4.2 Subsidiariedad dentro del sector gubernamental nacional y en el plano intergubernamental internacional**

En las relaciones intergubernamentales dentro de un mismo estado, entre estados nacionales o, entre éstos y estructuras comunitarias fruto de procesos de integración, pueden observarse los siguientes corolarios del principio de subsidiariedad:

1. Existiendo diversos niveles o instancias de gobierno, se trate de un estado federal, unitario o regional, con diferentes grados de descentralización, debe respetarse la autonomía de cada entidad, dándose prioridad de decisión y actuación a la más próxima al problema o situación a tratar.
2. Según el principio de subsidiariedad también queda justificada la asunción de competencias o roles que son en principio de niveles inferiores por el superior, siempre y cuando ello sea más conveniente por la imposibilidad o ineficacia de actuación de aquellos (procesos de recentralización).
3. Las instancias gubernamentales superiores o mayores están obligadas a acudir en auxilio de las inferiores cuando éstas no puedan o no resulten adecuadas para la atención de ciertas competencias.

En la época del enunciado del principio de subsidiariedad por S.S. Pío XI en los años '30 y durante el período inmediato a la Segunda Guerra Mundial, el enfoque de aplicación se centró en defender la iniciativa privada, particularmente de las empresas, ante la excesiva intervención del estado en la estructura y funcionamiento de la economía. A comienzos del siglo XXI, el principio de subsidiariedad se tornaría de gran utilidad en los ámbitos intergubernamentales, debido a la complejidad de problemáticas y a la multiplicación de instancias de gestión para resolverlas, siendo los procesos de formación de grandes bloques regionales (regionalismo), de regionalización subnacional (inter e intra provinciales), de reforma del estado, de descentralización y de autonomización local, los que reivindican actualmente la operatividad de la subsidiariedad.

Por otra parte, en el contexto de la crisis económica y social actual en Argentina, el enfoque de subsidiariedad sería de gran utilidad para reorientar la actuación gubernamental en un ambiente excesivamente asistencialista. El principio de subsidiariedad confía en la capacidad de los seres humanos para solucionar sus propios problemas, considerando que aquellos que están más próximos a las situaciones que reclaman atención son los más idóneos para resolverlos. Subsidiariedad y solidaridad son dos principios que actúan al unísono. La solidaridad caracteriza las relaciones recíprocas entre la comunidad y cada persona, así, aquella responde por el individuo, quien tiene derecho a dedicación y ayuda personales, ese es su derecho a solidaridad; pero cada persona también debe responder a la comunidad, siendo esa su obligación de solidaridad.

El asistencialismo (planes gubernamentales, subsidios y programas de ayuda) genera una contracultura que reniega del esfuerzo personal y de comunidades pequeñas y rehuye de la responsabilidad personal y social, generalizando en los asistidos la percepción de tener sólo derechos, sin ningún tipo de obligaciones correlativas.

Las consecuencias del asistencialismo prolongado son la degradación de la cultura del trabajo, el incremento del clientelismo político, el deterioro de los vínculos familiares y la sensible pérdida de la autoestima personal y social. Puesto que las políticas de atención social actúan básicamente sobre los efectos y no sobre las causas de los problemas sociales que tratan de aliviar, tienen carácter paliativo, que en situaciones de urgencia son de utilidad pero que no son sostenibles a largo plazo.

Así como no debe apropiarse la responsabilidad de una persona individual, tampoco puede sustraerse la autoridad y la responsabilidad que pertenece a una entidad más pequeña o inferior para dársela a una mayor, debiendo la unidad más pequeña posible mantener su autonomía para actuar ante las necesidades de sus miembros. El estado tiene que renunciar a las tareas que pueden ser realizadas por las personas individualmente o por las comunidades pequeñas. Debe quedar en manos del individuo todo lo que éste pueda hacer solo, con su familia y trabajando voluntariamente con otros seres humanos.

Cuando una sociedad no se orienta por el principio de subsidiariedad, las personas y grupos que la integran dejan de asumir sus responsabilidades por la propia persona, por la familia, las comunidades y asociaciones, con el consiguiente menoscabo de la dignidad humana en lo personal y en lo comunitario.

### III.5 5 **UNA LECTURA DE LA REGIONALIZACIÓN DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA BASADA EN EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD**

Los valores rigen la vida concreta y proveen, tanto a las personas individuales como a las asociaciones y sistemas político-administrativos y jurídicos, de un marco primario que tiene consecuencias organizativas y de gestión. De tal manera que el respeto a la persona humana reclama un tipo de organización y gestión acorde y coherente a su dignidad eminente. En este sentido, el principio de subsidiariedad tiene la utilidad concreta de facilitar el discernimiento de la instancia decisoria que debe intervenir para la resolución de cada problema que la realidad cotidiana plantea, evidenciando su importancia creciente en la compleja trama relacional entre diversas instancias organizativas del poder.

Como se indicara precedentemente, la aplicación de la subsidiariedad resulta clave en procesos de regionalismo,<sup>46</sup> regionalización, reforma del estado y descentralización, entre otros. El alcance del presente trabajo pretende introducir el análisis de procesos de regionalización orientados por el principio de subsidiariedad, tomando como referencia el proceso impulsado con la sanción de la Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba el 22 de diciembre de 2004.

La explicación de cómo el principio de subsidiariedad resulta fundamental para comprender y conducir el proceso de regionalización, encuentra una justificación práctica al permitir un rol clave en la determinación del reparto y regulación del ejercicio de competencias entre una instancia superior e instancias situadas en un nivel inmediatamente inferior, así por ejemplo entre el nivel provincial y las regiones intraprovinciales.

La subsidiariedad tiene por objeto garantizar una toma de decisiones lo más cerca posible del ciudadano, comprobándose que las acciones que deben emprenderse por una instancia superior se justifican en relación con las posibilidades y capacidades que ofrecen

---

<sup>46</sup> En el ámbito europeo, el principio de subsidiariedad se enuncia explícitamente en el Preámbulo y se plasma en los artículos 47, 61 y 64.2 del Proyecto Spinelli de Tratado de la Unión Europea de 1984 y queda consagrado en el artículo 130 R. N° 4 del Acta Única Europea al referirse a la actuación de la Comunidad en materia de medio ambiente: "La Comunidad actuará en materia de medio ambiente en la medida en que los objetivos contemplados en el apartado 1 puedan conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los estados miembros considerados aisladamente." En la Europa comunitaria el principio de subsidiariedad es considerado fundamental para la política común de ordenación y gestión del territorio para garantizar un desarrollo equilibrado y sustentable. Véase: <http://www.europa.eu.inx>

los niveles o instancias inferiores. La subsidiariedad concretamente ordena que las instancias superiores no actúen, excepto en el ámbito de su competencia exclusiva, hasta que su accionar sea más eficaz que las acciones emprendidas por instancias inferiores.

Es preciso señalar que el principio de subsidiariedad sólo se aplica a las competencias compartidas o comunes entre diversos niveles o instancias, así en el caso de la regionalización intraprovincial, entre el nivel provincial, el regional y el municipal y comunal. Por tanto no se aplica la subsidiariedad a las competencias exclusivamente provinciales ni tampoco a las competencias exclusivamente locales, municipales y comunales, jurídica e institucionalmente delimitadas.

El principio de subsidiariedad se vincula y refuerza sinérgicamente con el principio de *proporcionalidad*, que consiste en guardar relación o conformidad con el logro de los objetivos establecidos, y el de *necesidad*, en virtud del cual, las acciones de una instancia superior no deben exceder lo que es necesario para satisfacer los objetivos fijados.

Según el principio de subsidiariedad, lo que puede ser adecuadamente realizado por los responsables de un nivel próximo, no debe transferirse a otro más lejano aunque sea superior. Será fundamental tener presente este criterio cuando deba decidirse la delegación de competencias y responsabilidades desde los municipios y comunas hacia las *comunidades regionales*, contemplada en el artículo 10 apartado a) de la ley 9206. Por otra parte, la decisión superior sólo tiene que intervenir de forma supletoria, cuando el ejecutor más cercano no pueda atender con sus recursos<sup>47</sup> los requerimientos de la situación a tratar y necesite de la acción del superior.

Corolarios prácticos claves de la subsidiariedad son, en primer lugar, que debe actuar, velando por el interés público, el nivel de gobierno que garantice al mismo tiempo la gestión más eficaz y la relación más próxima posible a los ciudadanos y, por otra parte, toda actividad que por razones técnicas, organizativas y de gestión (por ejemplo que involucre aspectos financieros, de personal, de infraestructura, etc.) no pueda ser ejecutada por una entidad inferior, deberá ser transferida a un nivel superior.

Asimismo, una correcta aplicación de la subsidiariedad permite la colaboración coordinada de los distintos niveles de gobierno para las cuestiones de interés común y sin afectar las competencias

---

<sup>47</sup> Siendo que las *comunidades regionales* tendrán competencias y facultades delegadas por la provincia y los municipios y comunas, será imprescindible la correspondiente transferencia de recursos para un efectivo ejercicio, en este orden se encuentran las previsiones de los artículos 8° y 16° de la ley 9206.

**III.5** exclusivas fundadas en las respectivas autonomías. El Título VIII denominado “De la Cooperación”, de la ley 9206, contiene los artículos 17° y 18° que enfatizan el diseño y ejecución de políticas comunes de progreso y desarrollo y la adopción de acciones concertadas y coordinadas entre los municipios y comunas de una *comunidad regional* y otras instancias de asociativismo local y regional para la gestión del desarrollo sustentable.

Además, el principio de subsidiariedad es ampliamente satisfactorio para esclarecer en caso de duda o controversia a qué instancia corresponde la competencia, siendo la presunción a favor del nivel más próximo o inferior. En ese sentido, la región (por ejemplo intraprovincial) obtendría el beneficio de la duda y debería ser probado fehacientemente que no está en condiciones o que el nivel superior (por ejemplo el provincial) es el más adecuado.

El artículo 19°, Título IX de la ley 9206,<sup>48</sup> se refiere a la resolución de conflictos que eventualmente puedan suscitarse entre diversas unidades, aquí también el principio de subsidiariedad tiene plena operatividad. Las hipótesis son:

1. conflictos entre municipios y comunas miembros de una *comunidad regional*;
2. conflictos entre una *comunidad regional* y municipios y comunas que no la integran como sus miembros y,
3. conflictos entre *comunidades regionales*.

Aparece la subsidiariedad en el texto legal al establecer la instancia administrativa previa a toda acción judicial, recién agotada la vía administrativa corresponde ir al Poder Judicial.

Con respecto a los supuestos de conflictos *ad intra comunidades regionales* (o sea entre los municipios y comunas que las integran), desde la óptica del principio de subsidiariedad, sería recomendable contemplar mecanismos de resolución de conflictos en sus reglamentos internos,<sup>49</sup> tales como negociación y mediación, antes de ir a la instancia superior del Poder Ejecutivo Provincial. Aquí no puede dejar de advertirse la asignación de la resolución de las controversias a la Unidad de Trabajo Provincia-Municipios y

<sup>48</sup> La redacción del artículo 19° es poco feliz y en él se deslizan errores. Así, por ejemplo, reza: “[...] o entre una o más Comunidades Regionales entre sí [...]”. La relación entre *-inter-* es necesariamente de dos o más unidades. Debió decirse directamente: “entre comunidades regionales”. Asimismo se habla de *municipalidades*, cuando corresponde hablar de *municipios*.

<sup>49</sup> El artículo 13° de la Ley 9206 establece que las *comunidades regionales* dictarán su propio reglamento interno.

Comunas,<sup>50</sup> que supone hablar más bien de una instancia “intergubernamental pluripartidaria interejecutivos” ya que convergen allí los niveles institucionales provincial, municipal y comunal, representados por los titulares de los departamentos ejecutivos locales y el titular del Ministerio de Gobierno provincial, quienes pertenecen a diferentes partidos políticos.

De lo expuesto precedentemente, puede constatarse que el de subsidiariedad no es un principio meramente técnico, para armonizar relaciones institucionales, sino de carácter básico, derivado de la dignidad de la naturaleza humana, que exige ser reconocido y respetado, pero no por ello abstracto, sino que constituye un verdadero programa organizativo según el cual las unidades mayores limitan su acción a las actividades que sobrepasan las posibilidades de las unidades menores, asignando la obligación de auxiliar a la unidades inferiores en el desempeño de las competencias. Por lo tanto, la consideración de la naturaleza humana reclama una organización y gestión de las instituciones sociales y políticas articulada en las entidades más cercanas a los seres humanos y sus necesidades cotidianas, lo que justifica plenamente el establecimiento de las regiones en el ámbito provincial.

A la luz de la subsidiariedad, la provincia actúa, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, sólo en la medida en que los objetivos de las acciones emprendidas no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los municipios y comunas individualmente y organizados como instancia comunitaria<sup>51</sup> y, por lo tanto, puedan lograrse mejor debido a la dimensión o a los efectos de las acciones a nivel provincial, de tal manera se verifica que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos.

El principio de subsidiariedad presenta una doble dimensión. Por una parte autoriza la actuación de la provincia para resolver problemas que no puedan ser solucionados por los municipios y comunas actuando individualmente, en cumplimiento de los objetivos y fines establecidos en la Constitución de la Provincia de Córdoba. Por otra parte, permite a los municipios y comunas, evitar un intervencionismo centralista provincial en aquellos casos en que no es necesario que la provincia legisle y actúe. Los municipios y comunas a la par de conservar las competencias que están en condiciones de ejercer y gestionar por sí mismos, de manera eficaz, indivi-

---

<sup>50</sup> La Unidad de Trabajo Provincia-Municipios y Comunas fue creada en año 1999 por Resolución N° 132 del Ministerio de Gobierno, funcionando en el ámbito de la Dirección de Asuntos Municipales y Asesoramiento.

<sup>51</sup> *Comunidades regionales* de conformidad al art. 3° de la Ley 9206.



**III.5** dual o comunitariamente, pueden transferir a la provincia las atribuciones y responsabilidades que no pueden ejercer satisfactoriamente.

En resumen, el principio de subsidiariedad permitiría orientarse en las siguientes situaciones:

1. Cuando hay que discernir competencias entre municipios y comunas por un lado y *comunidad regional* por otro, estableciendo qué corresponde hacer a cada uno, así como las interrelaciones o zonas comunes de colaboración;
2. Cuando hay que discernir competencias entre *comunidad regional* por un lado y provincia por otro lado;
3. Cuando hay que distinguir competencias exclusivamente municipales y comunales (autonomía local) y competencias exclusivamente provinciales (autonomía provincial).

### **5.1 La Regionalización como Política de Estado Provincial**

La sanción de la Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba permitiría adoptar un modelo de política territorial, entendida como un “conjunto de planteamientos estratégicos a medio y largo plazo y de actuaciones dirigidas a intervenir sobre el territorio a fin que asuma las formas adecuadas a los intereses que controlan el poder político”.<sup>52</sup>

La intervención del poder estatal provincial en el territorio refleja la voluntad de alcanzar los objetivos de interés general, justicia social, calidad de vida, sustentabilidad ambiental y en definitiva, *desarrollo humano*. Esos objetivos no pueden satisfacerse si las formas de ocupación del espacio y el grave problema de las disparidades y desequilibrios regionales se dejan librados a la lógica del mercado.

El proceso de regionalización en Córdoba aparece definido como una *política de estado provincial*,<sup>53</sup> puesto que instrumenta cursos de acción estratégicos, de largo plazo y alcance, democráticamente formulados y poniendo de manifiesto una doble fuente de concertación. Se destaca un acuerdo de naturaleza intergubernamental entre la provincia y los municipios y comunas, en el ámbito de la

<sup>52</sup> LÓPEZ TRIGAL, L.; Benito del Pozo, P. (1999) *Geografía Política*. Madrid. Editorial Cátedra. Pág. 285.

<sup>53</sup> Al involucrar al conjunto de los poderes estatales en su diseño, gestión y evaluación, una *política de estado* permite trascender los acotados plazos de los mandatos de gobierno articulando espacios de continuidad institucional de las estrategias.

Unidad de Trabajo Provincia-Municipios y Comunas y, al mismo tiempo, la madurez democrática y el pluralismo político-ideológico se reflejan en un consenso pluripartidario, entre la coalición de partidos gobernantes y los partidos de la oposición, para asegurar continuidad institucional al proceso.<sup>54</sup>

Asimismo debe tenerse presente que una provincia con la extensión, la concentración demográfica y la disparidad regional que tiene Córdoba, nunca tuvo hasta el presente una política provincial de desarrollo regional para la integralidad de su territorio. Por ello resulta auspicioso el marco normativo de la ley 9206 que, aunque perfectible, enfatiza la voluntad del estado provincial del ejercicio del poder político y de la capacidad de resolución de los conflictos en el espacio provincial.

El establecimiento de regiones intraprovinciales de conformidad con el artículo 110.7 de la Constitución de la Provincia de Córdoba implica no sólo un reordenamiento del territorio sino que abre la posibilidad a un nuevo modelo de desarrollo.

Sin basarse en los límites naturales o geográficos, una región es una creación operativa en el geoespacio, deliberadamente separada del resto del territorio y establecida de acuerdo a objetivos específicos previamente definidos. Las regiones así formadas, surgen de la decisión de la autoridad competente conforme a criterios de naturaleza política, administrativa, institucional, social, económica-financiera, etc. Se trata de regiones político-administrativas, de carácter normativo y funcionales para la planificación del *desarrollo humano*.

Los artículos 1° y 2° de la ley 9206 adoptan el criterio de retomar los límites departamentales preexistentes como regla general, pero flexibilizando su rigidez actual a través de la posibilidad de incorporar municipios y comunas de departamentos vecinos con los que se mantienen relaciones y vinculaciones (excepciones del art. 4°). De tal manera, la región es una unidad del territorio provincial resultante de la división político-administrativa en departamentos con la eventual incorporación (y/o la sustracción) de municipios y comunas integrantes (y/o a favor) de departamentos vecinos.

La división del territorio de la Provincia de Córdoba en *departamentos* respondió históricamente a criterios catastrales y de geografía electoral, posteriormente la población fue aportando rasgos culturales, políticos, sociales y económicos que otorgaron cierta homogeneidad hacia su interior y diferenciación hacia el entorno, no obstante no generaron identidad regional propia, tampoco instituciones o mecanismos de gestión.

---

<sup>54</sup> Los partidos políticos y alianzas de partidos son: Unión por Córdoba, Unión Cívica Radical, Partidos Vecinalistas locales y Partido Nuevo.

**III.5**

En este sentido, la ley 9206 puede ser el instrumento para transformar a los departamentos en regiones como instancia de poder descentralizado para la gestión del desarrollo, al permitir a las *comunidades regionales* administrarse y generar políticas propias de conformidad con los artículos 5° y 10°.

El ordenamiento territorial es una herramienta de la planificación regional que tiene por finalidad una utilización racional del espacio definiendo políticas de localización de la población, las actividades económicas, la circulación y la accesibilidad al territorio, las comunicaciones y medios de transporte, así como las vinculaciones con las regiones vecinas.

Se habría iniciado en la Provincia de Córdoba el camino para la construcción de una estructura tripartita político-administrativa sin precedentes, una nueva territorialidad política intraprovincial en el escenario argentino actual, que conjugaría los niveles provincial, regional y local (municipal y comunal) en una articulación fundada en la subsidiariedad.

No obstante el carácter embrionario del proceso de regionalización cordobés, no puede dejar de advertirse el impacto político-institucional de la aparición de un tercer nivel intermedio entre lo local y lo provincial. La existencia de unidades de gestión pública de escala, semejantes a las de naturaleza económica, posibilitarían que la gestión local de lo cotidiano y próximo se enmarcara en la gestión integral e integradora provincial, vinculante hacia el territorio nacional y de proyección nacional a través de una *intergubernamentalidad para la gestión del desarrollo*.

El horizonte de potencialidades también podría ampliarse significativamente a partir del juego relacional entre regiones provinciales (vinculaciones *inter comunidades regionales*) a los fines de complementarse y emprender acciones cooperativas de interés recíproco. Como lo dispone el artículo 5° de la ley 9206, las *comunidades regionales* tienen el carácter de personas jurídicas de derecho público, con aptitud para adquirir y enajenar bienes y realizar todo tipo de actos jurídicos.

Las motivaciones para la regionalización en la provincia de Córdoba son razones fundadas en la subsidiariedad, como el logro de efectividad y eficiencia en la gestión, con una mayor proximidad entre los niveles de toma de decisiones y los ciudadanos y la descentralización de competencias y atribuciones (art. 9°, ley 9206). Convergen en el objetivo común de regionalizar la provincia y los municipios y comunas, cada orden con sus intereses y fines. Así, para la óptica provincial, resulta evidente la necesidad de reordenar el territorio ante el creciente número de municipios y

comunas,<sup>55</sup> la exigencia de corregir actuales y evitar futuros desequilibrios entre las regiones cordobesas y en especial, cumplir con el mandato de descentralizar competencias y otras finalidades del artículo 175 de la Constitución Provincial.

Para los municipios y comunas, las motivaciones se centran en la profundización de la autonomía con empoderamiento de las nuevas atribuciones y responsabilidades descentralizadas por la provincia y particularmente generar espacios de integración regional para potenciar adecuadamente sus capacidades de gestión. Pero tanto para el gobierno provincial como para los gobiernos municipales y comunales, el objetivo de fondo no puede ser otro que *planificar y gestionar el desarrollo humano*, como justificación de la actuación gubernamental en sus respectivos ámbitos.

La regionalización permite la descentralización de competencias de la provincia a las *comunidades regionales*, proceso que hasta ahora se había verificado hacia los municipios y comunas individualmente considerados, es decir transferencias de la provincia a tal o cual municipio o comuna en particular. A partir de la sanción de la ley 9206 se inaugura otra posibilidad de descentralización: desde la provincia a una nueva institucionalidad, las *comunidades regionales*. Asimismo resultará novedosa la delegación de competencias y funciones desde los municipios y comunas a las *comunidades regionales*,<sup>56</sup> fenómeno que permitirá la proyección desde lo local a la escala de la región, brindando una mirada comunitaria a la generación de sinergias para el desarrollo.

Lejos de *vaciarse* por la descentralización de competencias a las *comunidades regionales* y a los municipios y comunas individualmente considerados, el nivel provincial se reivindica como óptimo para la formulación y gestión de políticas redistributivas, compensadoras o equilibradoras con enfoque integrador global del territorio de la provincia.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> La provincia de Córdoba tiene el mayor número de municipios de Argentina, junto con las comunas alcanza una cifra de 428 entidades locales. Le siguen en cantidad de municipios las provincias de Santa Fe, con 363 y Entre Ríos con 264, totalizando en sumatoria las provincias asociadas en la Región Centro, 1055 municipios, con creces más de la mitad del total de los municipios argentinos.

<sup>56</sup> A tenor de lo dispuesto por los artículos 8° y 10° de la ley 9206, las *comunidades regionales* no tienen competencias originarias, sino aquellas derivadas de la provincia (perspectiva *top-down*, descendente) y de los municipios y comunas (perspectiva *bottom-up*, ascendente).

<sup>57</sup> En este sentido puede ser de utilidad la creación de fondos de lucha contra los desequilibrios regionales, como lo demuestran las experiencias, en España, del Fondo de Compensación destinado a la corrección de desequilibrios interterritoriales, establecido en el artículo 158 de la Constitución y, en la Europa comunitaria, del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) creado en 1975 para ser

**III.5** De igual modo que no se pueden dejar los desequilibrios regionales librados a la corrección por el mercado, tampoco se debe fragmentar la política territorial de desarrollo armónico de todo el territorio provincial dejándola librada a las capacidades y recursos de cada región en forma individual y aislada.

Con la regionalización no puede haber regiones que ganen y regiones que pierdan, ni regiones de primera y de segunda velocidad en términos de aproximación al *desarrollo humano*.

El requerimiento de una planificación que aproveche los recursos actuales y las potencialidades existentes en las diferentes regiones de la provincia, se renueva para evitar la dicotomía entre zonas fuertes y zonas de desarrollo débil, así como de franjas de fragilidad intermedias entre polos de desarrollo, como por ejemplo ciudades con una concentración demográfica y económica desproporcionada con el resto de los municipios y comunas del mismo departamento-región.

## **5.2 La Capacidad de Gestión y los Indicadores Regionales**

La expresión compuesta “capacidad de gestión” puede explicarse a través de los conceptos de los elementos que la integran. En primer lugar se entiende por capacidad<sup>58</sup> la habilidad de hacer las cosas, en tanto que la acción de gestionar “significa conducir los asuntos de alguien y, también, ejercer autoridad o mando sobre una determinada organización”.<sup>59</sup> El doble significado incluye entonces, por un lado, actuar y administrar los asuntos y, por otro, orientar el funcionamiento de una organización.

---

destinado a la ayuda de las regiones mas necesitadas para luchar contra los desequilibrios y asimetrías existentes en Europa, con el objetivo de lograr cohesión económica y social que garantice un desarrollo armonioso y reduzca la diferencia entre las regiones ricas y las menos favorecidas.

<sup>58</sup> En “Democracy at the Local Level. The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management and Governance” capacidad se define como: “the ability to get things done. Elected officials may be free to make decisions in The publica godo, bu godo decisions are worthless if they cannot be implemented. Capacity refers to resources, bu also to The government’s relationship with society. If The society rejects government remedies, The government lacks capacity to address problems”. SISK, Timothy D. y otros (2001). “Democracy at The Local Level.The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management and Governance.” *International IDEA Handbook. Series 4. Annex One. Glossary*. Estocolmo, Suecia. International Institute for Democracy and electoral Assistance. Pág. 220.

<sup>59</sup> BRUGUÉ, Q.; Subirats, J. (1996) *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública. Boletín Oficial del Estado. Pág. 11.

La gestión tradicionalmente se ha medido al tener en cuenta los propósitos y objetivos de la organización y cotejarlos con los resultados alcanzados, pero este criterio ha resultado insuficiente ante la dimensión de aquello que se gestiona, el *desarrollo humano* y su integralidad eminente, de ahí la necesidad de avanzar en la construcción de indicadores de gestión.

Un indicador de gestión es una unidad de medida que permite el seguimiento y la evaluación permanente de las variables más relevantes de las regiones, ya sea por el análisis de la información interna (elaboración propia de cada región por períodos), por comparación con información externa (de otras regiones, de municipios, de la provincia, de la Nación, de universidades, de ONGs, de empresas privadas, etc.) o también por su relación con valores pre-establecidos (estándares fijados previamente según criterios).

Entre las principales utilidades del empleo de indicadores de gestión se destaca la obtención de información actualizada sobre la gestión regional, el reconocimiento de capacidades y experiencias realizadas en el tratamiento de las problemáticas regionales y en definitiva, la medición de las *buenas prácticas*<sup>60</sup> en la gestión local, según la expresión empleada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), referida al seguimiento y evaluación de la gestión de los recursos locales, la evolución de los problemas, la interacción social y la cooperación locales y el éxito o fracaso de las acciones gubernamentales, por medio de indicadores de gestión.

La ley 9206 de Regionalización de la Provincia de Córdoba reconoce la importancia de contar con un diagnóstico que permita orientar políticas de fortalecimiento regional con cooperación entre los gobiernos municipales y comunales y el gobierno provincial, así como también la intencionalidad manifiesta de evaluar la gestión de las *comunidades regionales* a través de indicadores de desarrollo regional para la gestión,<sup>61</sup> de conformidad a lo dispuesto en los artículos 21, 22 y 23 de la mencionada ley.

Sin lugar a dudas, la posibilidad de cuantificar en base a indicadores estadísticos cuyo diseño y aplicación se adapten a las características de las regiones, permitiendo la evaluación estandarizada de la gestión, contribuye a generar mayor certidumbre y eficiencia en la actividad gubernamental local y regional.

---

<sup>60</sup> OCDE (1999–2000). *Best Practices in Local Development*. Leed Notebook 27. París. OCDE.

<sup>61</sup> En este sentido ver los aportes contenidos en ARNOLETTO, E.; Cáceres P. y otros (2004), *Índice de Desarrollo Local para la Gestión (IDGL)*. Serie PROFIM Vol. 2. Córdoba. EDUCC.

### III.5

Más allá de toda búsqueda de hacer eficiente la gestión regional, quizás en lo inmediato, en la percepción de los cordobeses seguirá persistiendo la imagen familiar, conocida pero tan poco trascendente, del departamento y paulatinamente se incorpore la visión regional, cuando la dinámica de gestión de las *comunidades regionales* y del protagonismo de los habitantes en cada uno de los departamentos-región, posibiliten una identidad regional propia capaz de afianzar el sentido de pertenencia y de proporcionarle un ámbito de escala humana para los problemas cotidianos.

Finalizando el presente trabajo, resulta fundamental remarcar que no existe en él la pretensión de agotar toda la riqueza de un análisis del proceso de regionalización intraprovincial en Córdoba a la luz del principio de subsidiariedad, ni tampoco el ánimo de hacer una exégesis acabada de la ley 9206, sino que las reflexiones planteadas deben considerarse en todo caso introductorias y abiertas para su debate y profundización.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARNOLETTO, E. et al. (2004) *Índice de Desarrollo Local para la Gestión (IDGL)*. Serie PROFIM Vol. 2. Córdoba. EDUCC.
- AUGÉ, M. (1996) *Los "no lugares". Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*. Barcelona, España. Gedisa Editorial.
- BELTRÁN, E. G. (1997) "Introducción al fenómeno de la globalización", en DRNAS, Z.; Beltrán, E. y otros (1997) *Globalización, Regionalización y Regionalismo*. Córdoba. Marcos Lerner Editora.
- BORJA, J.; Castells, M. (1997) *Global y Local*. Madrid. Taurus.
- BRUGUÉ, Q.; Subirats, J. (1996) *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública. Boletín Oficial del Estado.
- DRNAS DE CLÉMENT, Z. (2000) *Ordenamiento Legal en Materia Ambiental en la Provincia de Córdoba (Provincial y Municipal)*. Córdoba. Marcos Lerner Editora.
- JUAN PABLO II (1991) Encíclica *Centesimus Annus*.
- LEÓN XIII (1891) Encíclica *Rerum Novarum*.
- LÓPEZ TRIGAL, L.; Benito del Pozo, P. (1999) *Geografía Política*. Madrid. Editorial Cátedra.
- OCDE (1999-2000) *Best Practices in Local Development*. Leed Notebook 27, Paris. OCDE.
- PETSCHEN, S. (1993) *La Europa de las regiones*. Barcelona. Generalitat de Catalunya. Institut d' Estudis Autonòmics.
- PIO XI (1931) Encíclica *Quadragesimo Anno*.
- SISK, T. D. et al. (2001). "Democracy at the Local Level. The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management and Governance." *International IDEA Handbook. Series 4. Annex One. Glossary*. Estocolmo, Suecia. International Institute for Democracy and electoral Assistance.

### **Legislación Consultada**

- Constitución de la Nación Argentina* (1994).
- Constitución de la Provincia de Córdoba* (2001).
- LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA (2004) Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba N° 9.206
- MINISTERIO DE GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA (1999) *Resolución N° 132*.

### **Consultas en internet**

- Proyecto Spinelli de Tratado de la Unión Europea y Acta Única de Europa*  
<http://www.europa.eu.inx>
- Habitat II en [www.un.org/Conferences/habitat/](http://www.un.org/Conferences/habitat/)





## **IV**

# **LA CONSTRUCCIÓN SOCIOPOLÍTICA DE LAS REGIONES EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**



## **IV LA CONSTRUCCIÓN SOCIOPOLÍTICA DE LAS REGIONES EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

PAMELA CÁCERES\*\* (PROFIM - U.C.C.)

### **I INTRODUCCIÓN**

En diciembre de 2004, luego de un arduo proceso de negociación en el marco de la Mesa Provincia-Municipios,<sup>62</sup> se sancionó la ley N° 9206 denominada “Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba”. Dicha norma, iniciativa del ejecutivo provincial, presenta una serie de propuestas concernientes a la creación y puesta en marcha de instancias políticas para el gobierno de las regiones, e introduce una serie de concepciones iniciales que orientarán los primeros pasos en la implementación de una política provincial que, se entiende en el presente trabajo, constituye una propuesta de *reforma del estado*.

La política de regionalización cuenta actualmente con amplio consenso político fundamentalmente entre los intendentes y presidentes comunales. Dicho consenso está especialmente referido a la necesidad de dar respuesta a una serie de problemas con base territorial en la región, cuya resolución y abordaje implican serias dificultades tanto para los gobiernos locales, como para la provincia. Puede decirse que existe un consenso en torno al *para qué* de la

---

\* Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad Católica de Córdoba). Magíster en Dirección y Gestión Pública Local (Universidad Carlos III, Madrid, España). Doctorando en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Profesora Titular de *Sociología de las Organizaciones* e Investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba. Profesora Titular de *Estado y Gestión Pública* en el Diplomado en Gestión Pública dictado por el PROFIM; ICDA – UCC. Integrante del equipo de Asistencia Técnica del PROFIM; ICDA – UCC.

\* Un especial agradecimiento a la Lic. Romina Cremonini por la contribución que significaron sus comentarios al desarrollo de este trabajo. El mismo se ha nutrido del imprescindible aporte de los intendentes, presidentes comunales y funcionarios públicos que participaron de los talleres y seminarios del PROFIM, como así también de los procesos de reflexión que se llevaron a cabo por parte del equipo de asistencia técnica. El privilegio de participar activamente de espacios de interacción y deliberación con todos ellos los exime de cualquier responsabilidad por las limitaciones y posiciones en las que pueda incurrir esta autora.

<sup>62</sup> Creada en 1999 por Resolución Conjunta N° 132/99 de los Ministerios de Gobierno y de Finanzas de la Provincia de Córdoba como ámbito de concertación de políticas; en sus comienzos principalmente políticas de índole fiscal.

**IV.1** regionalización, cristalizado en el citado marco jurídico, sin embargo queda pendiente aún una reflexión profunda respecto a los alcances que las transformaciones del estado cordobés implican, sobre las que el presente trabajo pretende aproximar.

Se entiende aquí que la regionalización constituye un tipo de *reforma sustancial*, en la medida que conlleva una redefinición del contenido de la acción estatal (dado que redefine su finalidad, objetivos y alcances), como así también de su rol en la coordinación de la vida social y los esfuerzos en pos del desarrollo. Propone en lo concreto la posibilidad de constituir nuevas agendas en los diferentes niveles estatales derivados de esta definición.

La regionalización establece, también, una *reforma de tipo institucional* (que el gobernador de la provincia ha denominado “Nuevo Federalismo Cordobés”) en tanto plantea un *nuevo mapa de distribución del poder político* al instituir nuevos esquemas de determinación de competencias, de coordinación interestatal y de distribución de recursos.

Ambos tipos de reforma implícitos en dicha ley se constituyen en las dos caras de un mismo proceso que en lo concreto supone dar respuestas a preguntas tales como: ¿qué estado queremos? y ¿cuál es la forma institucional más acorde para ponerlo en marcha?

Del corto desarrollo de la propuesta plasmada hasta el momento en la mencionada ley y en la implementación de diversas medidas por parte del ejecutivo provincial, pueden inferirse una serie de trayectorias que comienzan a perfilar un nuevo tipo de estado:

1. **Alcances políticos:** la regionalización implica, entre otras cosas: la creación de una nueva instancia de gobierno entre el nivel provincial y el local (la comunidad regional), la institucionalización de una forma distinta de gobierno de tipo colegiado a escala regional, una redefinición del concepto de autonomía acorde al nuevo esquema de división del trabajo en la provincia, una nueva base territorial de legitimación del poder político (la región) y nuevas instancias de relacionamiento de los gobiernos locales entre sí y de éstos con el gobierno provincial.
2. **Alcances sociales:** el nuevo esquema plantea, asimismo, un espacio diferente de interacción entre estado y sociedad, al cobrar relevancia nuevos actores sociales vinculados a problemáticas propias de las nuevas agendas/competencias regionales. Esto abre la discusión más allá de la definición de competencias y la distribución de recursos, para pensar si la nueva instancia estatal, la comunidad regional, no implica

también una redefinición de la relación representantes-representados.

3. **Alcances territoriales:** la creación de regiones implica una nueva división política del territorio provincial. Aunque actualmente el criterio para la delimitación espacial de las regiones es el límite de los preexistentes departamentos, éstos cobran un nuevo significado al constituirse en la base territorial para la puesta en marcha de un proyecto político, resignificando los problemas públicos en ese ámbito, la base social de los mismos y la responsabilidad del estado en torno a ellos. En este sentido los recursos (físicos, naturales, sociales, etc.) tienen una nueva base espacial para su identificación y potenciación.<sup>63</sup> De esta manera, al rediseño territorial lo acompaña una redefinición de los recursos endógenos de la nueva base territorial para el desarrollo (formalmente reconocida).

Ahora bien, el rediseño institucional del estado no es sólo el resultado de una ley, sino, por el contrario, es un *proceso sociopolítico* en el cual la aludida ley es sólo un punto en el *continuum* histórico de dicho proceso. En este sentido puede decirse que la regionalización es:

1. Un proceso (**dimensión temporal**);
2. territorialmente localizado y activado (**dimensión territorial**);
3. en el marco del cual se desarrollan una de serie de estrategias selectivas que fuerzas políticas y sociales predominantes desarrollan para alcanzar sus intereses. Las estrategias seleccionadas surgen de las relaciones sociales y de particulares acuerdos sobre la definición, priorización y resolución de los problemas sociales (**dimensión relacional e intersubjetiva, micro**), el resultado de dichas estrategias se traduce en un determinado *proyecto político*.
4. El proyecto político resultante, requiere de una forma particular de *coordinación social* (**dimensión estructural, macro**) que permita ponerlo en marcha, defina la función y

<sup>63</sup> En el artículo 22º de la ley 9206 se sostiene que para “evaluar el desarrollo de las Comunidades Regionales, se implementará un instrumento integrado por un conjunto de indicadores interrelacionados que se denominará Indicador de Desarrollo Regional para la Gestión”. El mismo incorpora los componentes del Índice de Desarrollo Local para la Gestión (IDLG) desarrollado por la Universidad Católica de Córdoba a saber: capital físico, actividad económica, capital humano, capital social, gestión de recursos financieros, transparencia, capacidad institucional y participación política (ARNOLETTI, E.; Cáceres P. y otros, 2004). A partir de la redefinición política del territorio provincial la misma institución ha adaptado el índice para ser aplicado a las regiones.

## IV.1

el *rol del estado* en dicha coordinación y, por tanto, su diseño institucional.

La Ley de Regionalización de la Provincia de Córdoba crea *regiones* (delimitándolas en términos espaciales) y prevé la constitución de *comunidades regionales* para el gobierno regional. Este instrumento formal propone una nueva estructura para la reorganización del municipalismo cordobés. El grado de coherencia que las prácticas municipales y la política provincial adquieran en torno a la propuesta, dependerá de cómo se resuelvan las incertidumbres actuales además de la generación de condiciones institucionales acordes que permitan modificar las estructuras (y las certidumbres) tradicionales promoviendo renovadas formas de coordinación y acción.

La creación de instancias asociativas para el gobierno y gestión regional, como todo proceso de reforma estatal, tiene implicancias políticas importantes ya que genera nuevos flujos y nuevas localizaciones del poder político. Estos escenarios posibles en los inicios de procesos de reforma producen significativas cuotas de incertidumbre que condicionan la implementación de las políticas que se propongan. Generalmente los intentos por resolver dichas incertidumbres, se centran en la utilización (y reproducción) de viejas (y conocidas) estrategias provenientes de la institucionalidad que se pretende cambiar. En este sentido, la ausencia de prácticas vinculadas a la reflexión y la acción coordinadas en torno a los problemas regionales, hace dificultosa la institucionalización de nuevos modos de pensar e intervenir en el territorio.

El presente trabajo centra el análisis en la regionalización como un proceso sociopolítico con eje en la participación de actores políticos, sociales y económicos. Para ello, se proponen algunas dimensiones analíticas y la problematización del contenido de cada una de ellas, a los fines de profundizar —en la segunda parte— algunos alcances y limitaciones que pueden observarse en los inicios del proyecto de regionalización en marcha. En la tercera parte se describe la participación del Programa de Fortalecimiento Institucional de Municipios de la Universidad Católica de Córdoba en las primeras instancias del proceso de regionalización.

Finalmente se aproximan algunas proposiciones que tienen en cuenta condiciones institucionales estructurales del proceso como así también la dimensión intersubjetiva del mismo a los fines de generar viabilidad a una política de regionalización orientada a promover la gobernabilidad democrática del territorio provincial.

## 2 CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE ALGUNAS DIMENSIONES ANALÍTICAS RELEVANTES PARA PENSAR EL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN

### 2.1 *El territorio*

En las últimas décadas se ha producido una recuperación de la *dimensión territorial* del desarrollo, tanto en los espacios académicos como en el ámbito del quehacer público y empresarial. Las profundas transformaciones económicas, tecnológicas, culturales, sociales y políticas de este tiempo, no sólo han incidido en los modos de comprender, explicar y proyectar el desarrollo, sino que, además, han tenido un fuerte impacto en los territorios con una consecuente tendencia a definir y redefinir los problemas en términos espaciales (MAYNTZ, 1998; BRENNER, 2001; BRENNER y Theodore, 2002; JESSOP, 1999, 2002; MACLEOD y Goodwin, 1999).

Es en este contexto que se renueva el interés por explicar y proponer soluciones a los desafíos que, la inequidad, las crisis del régimen de acumulación y las crisis en los modos de coordinación social, presentan a las sociedades contemporáneas, destacándose, cada vez con más fuerza, la importancia de analizar dos dimensiones nucleares que se convierten en condición y medio para la implementación de estrategias de desarrollo: las capacidades endógenas de los territorios y la gobernabilidad de los mismos.

La crisis de las perspectivas economicistas en la teoría del desarrollo, unida al agotamiento de los modelos centralizados de planificación, abrió la posibilidad de introducir nuevos enfoques que destacan la importancia de los factores no-económicos y la consideración de las características particulares de cada territorio a la hora de pensar el desarrollo. De esta manera, se concibe al territorio (local-regional) como agente de transformación social y no, únicamente, como espacio funcional. El territorio socialmente organizado y los rasgos sociales, culturales e históricos, son centrales para esta perspectiva que supone que una sociedad (local-regional) no se adapta de manera pasiva a los grandes procesos y macrotransformaciones, sino que, despliega o puede desplegar iniciativas propias, a partir de sus particularidades territoriales (económicas, políticas, sociales, ambientales) (ALBURQUERQUE, 1996; BOISIER, 1996, 2001). Estas particularidades constituyen un potencial de recursos que a nivel territorial implican un potencial de desarrollo endógeno (ALBURQUERQUE, 1996: 32).

En este marco, las instancias gubernamentales cumplen un rol fundamental en la identificación, desarrollo y puesta en valor de dichos recursos, con el fin de forjar mayores capacidades territoria-



**IV.2** les o endógenas para el desarrollo. En resumen, la perspectiva apuntada pone un fuerte énfasis en la construcción social y política de las condiciones y capacidades del desarrollo (ARNOLETTO, E.; Cáceres P. y otros, 2004<sup>64</sup>). Sin desconocer los condicionantes macroestructurales, sostiene que los actores territoriales, socialmente organizados, gozan de la posibilidad de promover un desarrollo desde abajo, y plantea, a la vez, la problemática acerca de cómo estas iniciativas territoriales se articulan y confluyen con las políticas y acciones provenientes desde instancias estatales supraterritoriales.

## **2.2 Coordinación social y el rol del estado. La Gobernanza Regional.**

Respecto al rol del estado en los procesos de desarrollo, las últimas décadas han sido testigos del agotamiento de las formas tradicionales del accionar público y, en este sentido, desde distintas disciplinas y enfoques ideológicos, ha cobrado interés primordial el estudio de la cuestión de la gobernabilidad como problema presente en todas las escalas espaciales (local, regional, nacional, global).

La *gobernabilidad*, en el debate académico, puede ser entendida como el conjunto de las condiciones sociopolíticas estructurales para el gobierno de una sociedad y como un nuevo estilo de gobierno.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> El IDLG, diseñado por un equipo de investigadores de la Universidad Católica de Córdoba a requerimiento del Gobierno de la Provincia de Córdoba, toma como eje esta perspectiva al considerar que para analizar los límites y posibilidades de desarrollo de las distintas comunidades locales es necesario atender tanto a *factores territoriales* (capital físico, actividad económica, capital humano, capital social, participación política) como a la *incidencia que los gobiernos tienen en el proceso* (capacidad y apertura institucional, transparencia, gestión de recursos financieros). Ver ARNOLETTO, E.; Cáceres P. y otros (2004).

<sup>65</sup> En inglés se utiliza el término *governance* para hacer referencia a un nuevo estilo de gobierno o de coordinación social. Algunos autores anglosajones utilizan en cambio el término *governability* (gobernabilidad) para considerar las condiciones estructurales y/o institucionales de un determinado sistema social que lo hacen más o menos gobernable. En español aún no es clara la distinción terminológica, seguramente debido a que también es confusa la distinción conceptual en muchos autores. La *governance* también es traducida como *gobernanza* o “buen gobierno” para hacer referencia a la persistencia, aún en la distinción terminológica con “gobierno”, de las funciones tradicionales atribuidas al gobierno en la teoría clásica. Según Stoker, “gobierno” se refiere a “los procesos oficiales e institucionales que intervienen en el plano del Estado para mantener el orden público y facilitar a la acción colectiva” y, “buen gobierno”, refiere a un cambio en el estilo de gobierno con el fin de alcanzar “las condiciones necesarias para el gobierno ordenado y la acción colectiva”, es decir, que los resultados que persigue el buen gobierno son los mismos que los del gobierno, “se trata más bien de una diferencia de procesos”. Ver STOKER, G. (marzo 1998) “El buen gobierno como teoría: cinco propuestas”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* N° 155. UNESCO.

La gobernabilidad o, más adecuadamente, la *gobernanza*, desde una perspectiva normativa, se presenta como un *modo de coordinación social* caracterizado por lo que Jessop denomina la “autoorganización reflexiva” de actores independientes involucrados en un complejo de relaciones de interdependencia recíproca que, como tal, pretende superar los fracasos de otros modos de coordinación como la “mano invisible del mercado” o la planificación *top-down* estatal y su ineficacia para la gobernabilidad de la vida económica, social y política (JESSOP, 2003:2).

Desde un enfoque descriptivo, la *gobernabilidad* hace referencia no ya a un modo particular del accionar público, sino a las condiciones sociopolíticas necesarias para su existencia. Esta perspectiva obliga a atender las características particulares que cada sociedad y cada territorio presentan en tanto los hace más o menos gobernables<sup>66</sup> y al rol que tiene el estado y los responsables de las políticas públicas en la generación de dichas capacidades.

A partir de estas consideraciones, se utiliza el término *gobernanza* para hacer referencia a una forma particular de regulación y coordinación social y *gobernabilidad*, para referir al estado o condición de un sistema social que lo hace *gobernable*.

La *gobernanza* indica, entonces, un nuevo modo de gobernar, distinto al modelo de control jerárquico tradicional, que consiste en redes cooperativas y horizontales de autorregulación social y elaboración de políticas, en las que se pierde la nitidez de los límites entre el sector público y el privado y en las que los procedimientos de coordinación no se basan en la autoridad vertical dado que el orden es el resultado de la interacción de una multiplicidad de agentes interdependientes que influyen unos en otros. Supone, a su vez, que este tipo de coordinación es más eficaz para abordar entornos complejos, ya que se trata de procedimientos flexibles que permiten un mejor aprovechamiento de los recursos sociales y una mejor adecuabilidad de las decisiones y acciones.

Los primeros pasos de la teoría, durante la década de los años '80 y '90, tuvieron un fuerte carácter funcionalista, concentrándose en la capacidad o habilidad de los gobiernos para dirigir y en las formas más eficaces y eficientes para el diseño e implementación de políticas públicas. Esta perspectiva no consideraba las características estructurales de las sociedades como condicionantes de la eficacia de

---

<sup>66</sup> En el sentido de una mayor capacidad para articularse en torno a objetivos y generar acción colectiva. Esto refiere a valores particulares cuando aludimos a regímenes democráticos, fundamentalmente, a la consideración del orden social como un orden plural y equitativo.

**IV.2** las políticas públicas y la gobernabilidad.<sup>67</sup> Pronto se comprobó que las recomendaciones implícitas en el concepto de *gobernanza*, como las alianzas público-privadas y la autorregulación tenían sus limitaciones e incluso podían generar resultados adversos en determinados contextos sociopolíticos dado que *presuponen* la existencia de redes sociales con ciertas cualidades y atributos.

Merrien sostiene que “las instituciones constituyen el marco del que depende que se pueda desplegar la imaginación (o empresa) política, o no se pueda” y “el enfoque neo-institucionalista muestra que las configuraciones institucionales desempeñan una función esencial en la percepción de los problemas y por lo tanto en los programas, en los modos de constitución de las comunidades de políticas públicas, en el tipo de redes susceptibles de tener acceso a la decisión, en el tipo de solución adoptada, en la capacidad de poner en marcha algunos tipos de soluciones, en el juego de los actores individuales o colectivos”.<sup>68</sup> De allí que cada vez con más fuerza se redescubre la importancia del estado en la creación de las condiciones estructurales e institucionales para el éxito de la *gobernanza*.

Este avance, desde el plano teórico, fue visualizado también en la práctica: los gobiernos, en sus distintos niveles, comienzan a involucrarse cada vez más en *la organización de la autoorganización*<sup>69</sup> de los actores sociales, de las redes sociales y de la *gobernanza*, llevando a algunos autores a pensar que la eficacia de esta última se desarrolla —después de todo— en la sombra del gobierno, en un marco institucional que es garantizado por el estado (JESSOP, 1998, 2002; MAYNTZ, 1998). En síntesis, la *gobernanza* democrática, que supera las espontáneas tensiones entre la concreción de intereses particulares y los generales, no existe a priori, tiene que ser construida, gestionada y sostenida y este rol crítico sólo puede ser desempeñado por el estado.

La relación entre gobierno y *gobernanza* reconfigura las formas y funciones que el primero adquiere como producto de su rol en esa dinámica y le exige una permanente innovación institucional para mantener la posibilidad del desarrollo sostenido. El estado ya no se constituye como la autoridad soberana y excluyente y su legitimidad proviene de su eficacia en la generación de las con-

---

<sup>67</sup> Por limitaciones de la propia perspectiva teórica.

<sup>68</sup> MERRIEN, F. (marzo 1998), “Del gobierno y los Estados-Providencia contemporáneos” en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* N° 155. UNESCO.

<sup>69</sup> Jessop utiliza el concepto *metabuengobierno* (*metagovernance*) para referirse a las *metaestructuras* que condicionan la coordinación interorganizacional. (JESSOP, 1998, 1999, 2002, etc.).

diciones para la gobernabilidad.<sup>70</sup> El intercambio de información y la interacción del estado con otros sistemas y actores, se convierten en su fuente de legitimidad y su influencia depende, tanto de su rol como mediador de la inteligencia colectiva, como de su comando sobre los recursos económicos y de coerción (JESSOP, 2002: 6-7). Por esto, pensar en la *gobernabilidad regional* remite necesariamente al análisis de las características sociopolíticas del territorio, es decir, de los requisitos para la implementación de la gobernanza regional y del rol del gobierno en el proceso.

### 2.3 La región y la gobernabilidad regional

En consonancia con lo anterior, el concepto de región no sólo refiere a la delimitación y sustrato material dados por el espacio geográfico, sino también a la región como unidad de acción política y social (dimensión territorial). Dicho concepto integra la concepción de **región como unidad espacial y como unidad de acción**.

Como unidad espacial, la región destaca sus límites internos y externos, determina el ámbito de sus competencias, las relaciones verticales y horizontales con unidades más pequeñas internas (Ej.: gobiernos locales) u otras unidades del entorno (nación, provincia, municipios, otras regiones, etc.), sus recursos físicos y naturales. Como unidad de acción refiere, en cambio, al territorio y a la naturaleza social de la región y su carácter de construcción.

En contraste con la noción de espacio, el territorio es creado por las personas en el tiempo, y, por tanto, es producto de la interacción social y política. El establecimiento de los límites sobre un espacio es resultado de la acción humana y puede, por ello, ser modificada por el mismo medio; el territorio puede ser modificado o hasta disolverse pero el espacio permanece (SCHMITT-EGNER, 2002).

Cabe proponer, entonces, que la región, como unidad de acción, sólo es posible a partir de un proyecto político resultado de la articulación de fuerzas sociales a lo largo del tiempo. La región como unidad espacial ofrece el sustrato material a ese proyecto social y político. La región como unidad espacial es objeto de inter-

<sup>70</sup> Pueden identificarse una serie de condiciones estructurales e institucionales para la gobernabilidad democrática eficaz, que remiten al poder del estado, al poder de la sociedad, a la identidad colectiva, (MAYNTZ, 2001) a la responsabilidad o "accountability" y al control, a las condiciones de negociación y deliberación, a la reflexividad y el aprendizaje colectivo. Sin desconocer que las mismas responden a una organización política ideal y a una sociedad ideal, su utilización puede contribuir, no como modelo prescriptivo, sino como marco analítico para describir las condiciones estructurales e institucionales de una determinada realidad sociopolítica y las posibilidades y requisitos para alcanzar la cohesión, la coordinación y el desarrollo.

**IV.2** vención. La región como unidad de acción es sujeto que interviene en el espacio.

Desde esta perspectiva se subraya, primordialmente, la dimensión de la región como unidad de acción y como sujeto en permanente construcción;<sup>71</sup> la región no se constituye como tal de no existir condiciones para la gobernanza de la misma. Esta afirmación lleva implícito el concepto de la construcción de las regiones desde abajo. En este sentido, Boisier (1996:56) sostiene que en los casos en que la institucionalidad formal precede y genera regiones —es decir, han existido actos políticos deliberados para *crear* regiones sin que preexistan elementos históricos, antropológicos, sociológicos o de otro orden y más basados en racionalidades instrumentales que en el reconocimiento de pertenencias e identidades— “tales regiones han nacido como objetos sin transformarse todavía en sujetos”,<sup>72</sup> para ello precisan la integración física, económica y sociopolítica.

Ahora bien, la cuestión de la viabilidad de las regiones como continentes de situaciones de gobernabilidad democrática y de procesos de desarrollo, abre innumerables interrogantes como: ¿es posible la construcción de regiones? Si es así, ¿cómo hacerlo y qué requiere? Y, finalmente, ¿quiénes tienen un rol en esa construcción?

En forma muy sintética se sostiene que, la región como tal sólo existe para los individuos en la medida que los mismos estén articulados —y tengan autoconciencia de ello— en redes de gobernanza y que el producto de dichas redes se traduzca en bienes positivos para el conjunto de los miembros de la sociedad regional, para ello se requiere la generación de condiciones para la gobernabilidad regional, por ende, capacidades territoriales (o endógenas) que permitan lograrlas. El sistema político tiene un rol primordial, ya sea en la generación de políticas directas que la promuevan, ya sea a partir de su participación y contribución a la gobernanza regional.

Estas consideraciones nos ofrecen un marco referencial para poder pensar los desafíos de rediseño institucional que se presentan a las instancias gubernamentales respecto de la gobernabilidad y el desarrollo regional.

---

<sup>71</sup> Boisier sostiene que “construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de autoorganización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identidad territorial y en definitiva, pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad región, capaz de movilizarse tras proyectos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo”. BOISIER, S. (abril 1996), “Territorio y Modernidad” en *Cuadernos del ILPES/CEPAL* N °42. Chile. Pág. 26.

<sup>72</sup> *Ibíd.* Pág. 56.

La gobernanza, como modo de coordinación y regulación social, tiene una dimensión espacio-temporal e implica, no sólo un nuevo rol para el estado en todos sus niveles territoriales, sino también una redefinición espacio-territorial de sus competencias derivado de la compleja articulación de fuerzas sociales, económicas y políticas que la gobernanza implica.

El rediseño espacial del estado —reflejado en políticas como la descentralización o la regionalización—, no es más que el producto de una estrategia selectiva que fuerzas políticas y sociales predominantes desarrollan para alcanzar sus intereses y que se traducen en un determinado proyecto hegemónico, particulares acuerdos intersectoriales y una singular forma de estado con características funcionales y territoriales acordes con dicho proyecto. Así, puede decirse, que la manifestación espacial y formal del estado se constituye, tanto a partir de la actividad política, como del espacio geográfico en que dicha actividad se desarrolla.<sup>73</sup>

La articulación de un proyecto y una estrategia política no se despliega de forma exclusiva a escala nacional, sino que otras escalas territoriales (locales/regionales) pueden ser capaces de madurar sus propias estrategias de desarrollo y proyectos estatales (MAC LEOD y Goodwin, 1999:517). Para Mac Leod y Goodwin, la forma que el proyecto político local y/o regional y su manifestación territorial y funcional asume y en qué medida es o no coherente con el proyecto de niveles estatales superiores (provincial y/o nacional), dependerá del resultado de una *compleja síntesis de múltiples determinaciones*. Dichas determinaciones, que se conjugan en un proyecto político específico, se encuentran territorialmente localizadas y son también el resultado de la conjugación de estrategias pasadas y actuales, es decir procesos sociopolíticos.<sup>74</sup>

De esta manera, para poder pensar y hacer real un proyecto político orientado a la gobernabilidad y desarrollo de las regiones, se requiere de la generación de condiciones para la gobernanza del territorio y el rediseño del estado para el ejercicio de las funciones que se presume debe asumir. Es decir, el estado debe recrearse para contribuir a la gobernabilidad y, dicho de otro modo, es creando condiciones para la gobernabilidad como se recrea.

---

<sup>73</sup> Al respecto ver el desarrollo de la perspectiva estratégica-relacional de JESSOP (1999). También en MACLEOD y Goodwin (1999).

<sup>74</sup> MACLEOD y Goodwin, (1999), "Space, Scale and State Strategy: rethinking urban and regional governance" en *Progress in Human Geography* Vol 23, N° 4. Págs. 503-527.

## IV.2 2.4 *La dimensión relacional o intersubjetiva en la gobernanza*

La gobernabilidad supone la capacidad que tiene un sistema social para resolver problemas colectivamente. Se trata fundamentalmente de un proceso interactivo, dado que ningún agente, público o privado, tiene suficiente información ni capacidad de emplear recursos para resolver unilateralmente los problemas. De allí que la gobernabilidad democrática requiera de la existencia de redes para la acción colectiva; la interacción en estas redes y de las redes entre sí, favorece la circulación de recursos, la negociación y la deliberación.

El contenido democrático de las negociaciones y deliberaciones en la gobernanza necesita de mecanismos que hagan visibles las interacciones de las elites, sus objetivos, recursos y estrategias de negociación. La posibilidad de hacer visibles y complementarios estos mecanismos (negociación y deliberación), contribuye a la gobernabilidad democrática, dado que, mientras la negociación supone la búsqueda de compromisos (negociados) entre preferencias antagónicas,<sup>75</sup> la deliberación<sup>76</sup> pone el foco en la legitimidad democrática de los arreglos en y entre las redes.<sup>77</sup> Esto adquiere importancia fundamental en sociedades fragmentadas como las contemporáneas, en las que se observa ausencia de solidaridad y predominan comportamientos *free riding*<sup>78</sup> y *exit*<sup>79</sup> en los individuos, grupos y organizaciones. Esta cuestión obliga a pensar si privilegiar sólo la negociación no actúa en detrimento de la confianza y la legitimidad y en favor de la duda acerca de los mecanismos y resultados de las negociaciones sociales intra e interredes.

La existencia de mecanismos y espacios para la deliberación pública genera, a su vez, otras condiciones propicias para la gobernabilidad, como son la *reflexividad* y el *aprendizaje colectivo*. Estos concurren en mejorar la comprensión de los problemas y de las

<sup>75</sup> La teoría de la gobernanza pone especial hincapié en el supuesto de que las interacciones entre actores son negociaciones estratégicas y subestima en gran medida la dimensión deliberativa.

<sup>76</sup> Sobre democracia deliberativa ver entre otros: ELSTER, J. (ed), 2001; COOKE, M., 2000; HABERMAS, 1999, 2001; BOHMAN, 2000; COHEN, 2000.

<sup>77</sup> Según Pappadopoulos la mayor diferencia entre la negociación y la solución deliberativa de problemas reside en el foco en el interés individual y la maximización de bienes particulares vs. intereses comunes y la maximización de bienes colectivos (PAPPADOPOULOS, 2002: 4).

<sup>78</sup> Cuando un individuo, grupo u organización se beneficia del logro de bienes colectivos mientras que se rehusa a contribuir en los costos de producción de dichos bienes.

<sup>79</sup> La migración de individuos, grupos u organizaciones a espacios o redes en los cuales la relación costo-beneficio les resulta más favorable.

alternativas de solución y, de esa manera, a reducir los límites de la racionalidad individual y abordar la complejidad y turbulencia de los ambientes.

La deliberación permite el desarrollo de capacidades para el aprendizaje dinámico e interactivo entre agentes autónomos pero interdependientes acerca de procesos causales, formas de interdependencia y capacidad de acción; reconoce, además, la construcción interactiva de una visión común para las acciones individuales y para estabilizar las orientaciones de los jugadores claves, las expectativas y las reglas de conducta (JESSOP, 2002: 7-8) En resumen, contribuye a reducir la incertidumbre y facilitar la acción colectiva, al generar un *conocimiento social compartido*.

Para Crozier y Friedberg (1990) los problemas implican siempre determinadas cuotas de *incertidumbre*, es decir, indeterminación respecto a las formas de resolución. Los niveles de incertidumbre no son simétricos entre quienes se proponen abordarlos. Los individuos que participan de la acción colectiva tienen distinta información y distintas visiones en relación al problema. Cuanto mayor es la cuota de incertidumbre entre quienes participan de la acción, mayores posibilidades existen de que el resultado de la misma no necesariamente sea el esperado por los actores involucrados. De este modo la incertidumbre se convierte en fuente de desigualdad entre los individuos que participan de la acción colectiva. Los autores sostienen que “toda estructura de acción colectiva, por estar sostenida sobre las incertidumbres «naturales» de los problemas por resolver, se constituye como sistema de poder. Es un fenómeno, un efecto y un hecho de poder. En tanto constructo humano acondiciona, regulariza, «aplaca» y crea poder, para permitir a los hombres cooperar en las empresas colectivas”.<sup>80</sup>

Boisier, en cambio, pone énfasis en el “aprendizaje colectivo” como la forma de enfrentar la incertidumbre y la necesidad de coordinación y entiende el mismo como la emergencia de un conocimiento básico común y de procedimientos que facilitan la cooperación y la solución de problemas comunes. Destaca la perspectiva constructivista concediendo una importancia clave a las “conversaciones sociales en torno al desarrollo” en la formulación de propuestas colectivas, participativas y asociativas que den “sentido” procedimental al paradigma del desarrollo de abajo hacia arriba (Boisier, 2001).

En el mismo sentido se sostiene que la generación de condiciones para la gobernabilidad regional supone también la *transformación de preferencias*, en la medida que requiere de la determinación

---

<sup>80</sup> CROZIER, M.; Friedberg, E (1990) *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México. Alianza Editorial Mexicana. Pág. 22.



**IV.2** de objetivos colectivos que permitan aunar los esfuerzos (y moldear los comportamientos) de individuos y grupos. Para ello es necesario armonizar las preferencias, siempre diversas y potencialmente en conflicto entre aquellos involucrados en la acción colectiva.

La deliberación social, a diferencia de la mera negociación, exige la introducción de la *argumentación* de la postura de quien se involucra en la discusión de los problemas. En este sentido, para Cooke (2000: 947-969) la argumentación juega un rol central dado que los espacios deliberativos favorecen el intercambio no restringido de argumentos que involucran el razonamiento práctico y siempre conduce potencialmente a la transformación de preferencias. La deliberación no sólo permite clarificar las preferencias individuales a partir del acceso a mayor información —producto de la interacción— sino que también contribuye a conocer las preferencias de otros involucrados en el proceso y en ello conocer y considerar las necesidades e intereses de otros actores. Los participantes son forzados a pensar en lo que es “una buena razón” para los demás involucrados o afectados por las decisiones en discusión. En el mismo sentido, para Papadopoulos, el intercambio de argumentos y la deliberación acerca de ellos, conduce a la producción de significados colectivos compartidos. Ambas, argumentación y deliberación, son consideradas favorables para la adquisición de un mayor sentido de comunidad en las fragmentadas sociedades modernas que experimentan fuerzas centrifugas que socavan la solidaridad y la cohesión (PAPADOPOULOS, 2002:6).

Las formas deliberativas pueden contribuir, también, a la *responsabilización* en la medida que los actores sociales se ven obligados a dialogar entre sí, a explicitar su interés en lugar de, simplemente, presionar por imponerlo a partir de mecanismos no siempre explícitos. La discusión y deliberación pública impone y requiere la aceptación colectiva de las razones que, los distintos actores sociales exponen y ponen a consideración de la sociedad, en un espacio de *transparentación* de la pluralidad. En tal sentido, Jessop sostiene que uno de los requisitos para la eficacia de la gobernanza, es la reflexividad, definiendo a ésta como la habilidad y compromiso de *desenmascarar y hacer explícito* la naturaleza de las intenciones, proyectos y acciones —individuales y/o sectoriales— sus condiciones de éxito y su contexto, de manera de aprender de ellas, criticarlas y, actuar, a partir de las lecciones. En la gobernanza esto implica explicitar los objetivos de la coordinación y el *por qué* de la definición de determinados objetivos (dominantes, hegemónicos y/o naturalizados) y no otros (JESSOP, 2000: 7).

Ahora bien, de nuevo no puede pensarse que los espacios deliberativos en torno a problemas de índole pública se generen

espontáneamente. En consonancia con su rol en la creación de condiciones para la gobernanza, el estado cobra relevancia como convocante, facilitador y mediador del diálogo y la negociación, como generador de condiciones de “habla ideal” en el sentido habermasiano,<sup>81</sup> asegurando la participación de todos los sectores y la reducción de las asimetrías en las interacciones dialógicas.

## 2.5 La territorialización de los problemas

La posibilidad que una sociedad asuma un rol activo en la identificación y abordaje de los *obstáculos* para su desarrollo supone, en primera instancia su capacidad de problematización, es decir de transformar esos obstáculos —percibidos como realidad no deseada— en *problemas* objeto de acción pública. Este proceso lleva implícitos varios de los elementos arriba analizados.

En primer lugar los problemas sociales no son una realidad objetiva sino que se objetivan cuando una sociedad los define como tales. Esto implica una construcción intersubjetiva de esa realidad. En este sentido los espacios que favorecen la interacción, la reflexión y el diálogo facilitan a su vez la problematización de situaciones que de no mediar dichas interacciones dialógicas, quedarían solo en un nivel subyacente o particular, por tanto no se convertirían en problemas sociales.

En segundo lugar, los problemas sociales siempre tienen una base territorial. Al decir territorial no sólo se hace referencia a la cobertura espacial de los problemas definidos, sino a la sociedad que los define, prioriza y delimita, y en definitiva, a quienes detentan la responsabilidad y capacidad de acción sobre los mismos. Estas definiciones también son socialmente construidas. Sólo en apariencia pueden aparecer como resultado de una racionalidad instrumental que determina el medio óptimo de resolución. Un ejemplo de ello pueden ser los problemas ambientales, los mismos no se constituyen como problema social sólo a partir de condiciones objetivas de deterioro del ecosistema, sino a partir de la definición de esa situación como problemática por parte de una sociedad (local, provincial, nacional, global) en un espacio y en un tiempo determinado. En el mismo proceso dicha sociedad define también la responsabilidad que se asigna y asume el estado en la resolución del mismo.

En tercer lugar, y en el sentido de lo anterior, puede decirse que *un determinado proyecto político con base territorial (local, regio-*

---

<sup>81</sup> La noción que tiene Habermas de una sociedad libre y responsable es la de aquella en la que participan en la “esfera pública” tantas personas como sea posible, el campo en el que intereses diversos se integran en un discurso libre y abierto acerca del programa normativo de la sociedad (HABERMAS, 1974, 1999, 2001).

**IV.2** *nal, provincial, etc.), se constituye en una síntesis de cuestiones socialmente problematizadas. La amplitud de la base social que sustenta dicho proyecto y la pluralidad de intereses que contemple dependerá de la oportunidad que los distintos actores sociales tengan para participar de la versión dominante de los problemas sociales. No todos los actores sociales tienen la misma capacidad de participar o de imponer ciertas definiciones de los problemas y ciertas delimitaciones de responsabilidades públicas en torno a los mismos.*

### **3 EL CASO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA: ALCANCES Y LIMITACIONES OBSERVADOS EN LOS INICIOS DEL PROCESO**

Al igual que en el resto de los niveles territoriales del país, la provincia de Córdoba ha transcurrido un proceso histórico de permanente cambio en el diseño espacial y funcional del territorio provincial. Estos procesos de rediseño han sido promovidos y sostenidos por acuerdos sociales en torno a problemas y valores predominantes en distintos períodos.

Actualmente la provincia de Córdoba cuenta con 427 municipios y comunas sobre 2.157 gobiernos locales en toda la Argentina, lo que equivale, aproximadamente, a un 20,3 % del total de los gobiernos locales del país. De este total, 248 son municipalidades y 179 comunas. El 66 % de las municipalidades y comunas tiene menos de dos mil habitantes como así también el 49 % de las municipalidades (que se distinguen de las comunas por una mayor complejidad institucional y mayor porcentaje de coparticipación). A pesar del significativo número de gobiernos subprovinciales, el 88 % del territorio provincial (165.000 km<sup>2</sup> aproximadamente) se encuentra fuera de los radios municipales y comunales, dentro de los cuales ejercen su jurisdicción estas instancias estatales y por ende constituye territorio de competencia provincial.

En las últimas décadas el número de comunas y municipios ha sido motivo de análisis desde distintas disciplinas y de debate social y político. La discusión en torno a la cantidad de ellos provocó un significativo capital de argumentos en favor o en contra de la disminución de su número, sin embargo, el diálogo no ha profundizado en lo que atañe al rol político que tienen las comunas en la generación de políticas de desarrollo y gestión de sus territorios. En los años noventa específicamente, en pleno auge de la reforma estatal en la Argentina y el predominio de criterios fiscales a la hora de pensar el rediseño del estado en Córdoba, se instaló con fuerza el cuestionamiento del número de gobiernos locales y la viabilidad de

los mismos en términos de eficiencia en el uso de gasto público.<sup>82</sup> Los argumentos respecto a la *escala óptima*, convivían con intereses político-partidarios de distinta índole y encontrados entre sí, por lo que, el proyecto de la reducción, no se llevó a cabo.

En consonancia con este planteo y en búsqueda de una mayor eficiencia económica, durante la última década se impulsaron distintos intentos de *regionalización* del territorio provincial a partir de iniciativas provinciales o locales que promovían la creación de entes intermunicipales como instancias de coordinación intergubernamental de tipo horizontal para el cumplimiento conjunto de las funciones y tareas que le son propias al sector público municipal. La totalidad de estos entes pretendía la cooperación en relación a fines específicos (recaudación, gestión de servicios viales, etc.), pero no han existido formas intermunicipales que prevean fines políticos más amplios y que contemplen un proyecto integral de desarrollo con atención a las particularidades regionales y que den respuestas a la *ingobernabilidad* de vastas porciones del territorio provincial.

La discusión en torno al municipalismo cordobés, dejó fuera una serie de problemas de índole regional que no formaban parte claramente de ninguna agenda estatal y la ausencia estatal de hecho en el 88 % del territorio provincial tuvo mucho que ver con ello.<sup>83</sup> Puede profundizarse en las causales políticas, administrativas y de gestión que originaban esta situación pero, lo cierto es que, los municipios y comunas tendían a asumir informalmente el gobierno de muchas cuestiones que excedían su jurisdicción reconocida, con serias limitantes institucionales, jurídicas y económicas por ello ocasionadas.

Estos problemas, generalmente postergados o no priorizados a la hora de centrar el debate acerca de la reforma necesaria refieren a cuestiones centrales del desarrollo. En la actualidad persisten problemáticas (sociales, económicas, ambientales) que pueden manifestarse localmente o fuera del radio municipal pero que independientemente de ello, las características de dicho problema obligan a pensar el territorio en una visión superadora de las actuales distinciones jurisdiccionales a los fines de su abordaje y gobierno.

Entre las problemáticas hoy *no gobernables* podemos distinguir:

---

<sup>82</sup> Con los mismos fundamentos se llevó a cabo la reforma institucional del poder legislativo provincial que de ser bicameral (diputados y senadores) pasó a ser unicameral (un legislador por departamento).

<sup>83</sup> Estas zonas, erróneamente denominadas “zonas grises” o “zonas de nadie”, constituyen el espacio geográfico ubicado fuera de los radios urbanos municipales. Legalmente son zonas sujetas a la jurisdicción provincial. (GRAGLIA, 2005).

### IV.3

- Problemas comunes, cuyas causas se encuentran en las **características territoriales y estructurales compartidas** por los gobiernos locales (dotación y características de los recursos naturales, físicos, sociales, económicos, etc.)
- Problemas cuya posibilidad de resolución es imposible o muy dificultosa de abordar en forma aislada fundamentalmente por **cuestiones de escala y de eficiencia económica**.
- Problemas que pueden tener su origen o localización en una comuna o municipio pero cuya **causa y/o impacto** excede esa comuna o municipio.
- Problemas que se manifiestan localmente o en las zonas grises pero cuyos **recursos o competencias para resolverlos están fuera del municipio o comuna**.

Entre dichas problemáticas predominan temas vinculados a la cuestión ambiental, el uso y preservación de los recursos naturales, la accesibilidad a servicios sociales básicos y la gestión de los sistemas de salud y educación; el ordenamiento territorial, la infraestructura y los servicios públicos, la actividad productiva y el empleo.

Muchas de estas problemáticas, frente a las que los municipios encuentran dificultades para resolverlas por sí mismos, son susceptibles de:

1. La **acción colectiva a nivel intermunicipal**, debido que tanto sus manifestaciones como las causas y recursos para revertirlos tienen base territorial en la región;
2. La **articulación región-provincia**, dado que los medios y/o competencias para resolverlos, en muchos casos, pertenecen a la provincia.<sup>84</sup>

Ambos tipos de abordaje implican, necesariamente, la cooperación y coordinación horizontal (intermunicipal) y vertical (provincia-municipios). **El eje de la discusión no es en torno a “más o menos estados locales”, sino en torno a cómo agendar dichos problemas que tienen profundas incidencias en la gobernabilidad regional dado que consisten en serios obstáculos para el desarrollo y plantean la necesidad de redefinición y fortalecimiento de la institucionalidad estatal para hacer frente a los mismos.**

<sup>84</sup> Entre las competencias provinciales se destacan: el poder de policía sobre las llamadas “zonas grises” —es decir el territorio ubicado fuera de los radios urbanos municipales— y sobre recursos hídricos (ríos y lagos), rutas (provinciales), seguridad, grandes obras de infraestructura, programas de salud, educación y acción social, etcétera.

Hoy, el contexto se vuelve tanto más propicio, dado que la situación financiera de los municipios se ha visto mejorada cobrando mayor relevancia otros problemas de índole estratégicos sobre los que la sociedad demanda solución en primera instancia a los dirigentes locales.

Esta realidad, que pone la *cuestión regional* nuevamente de relieve, lleva a reconocer las limitantes que ocasiona la ausencia de instancias de gobierno regional o supralocal en el sentido tradicional y de condiciones para la gobernanza en el sentido en que la hemos definido. Los gobiernos locales tienen serias dificultades para resolver individualmente algunas cuestiones como el tratamiento de residuos sólidos, el control sobre el uso de los recursos naturales, la accesibilidad y calidad del sistema educativo y de salud, etc. No existen, además, espacios de concertación de actores regionales, ni de un conocimiento compartido en torno a los problemas y sus posibilidades de resolución, ni un proyecto colectivo regional —o metas colectivas—, ni esfuerzos colectivos por la obtención y utilización de recursos endógenos para el desarrollo, a la par de redes sociales regionales desarticuladas.<sup>85</sup> Es decir, no existe un proyecto político que integre los problemas postergados.

Podemos decir, en síntesis, que coexisten regiones sin gobierno o, para ser más precisos, territorios con redes que se autogobiernan y con lógicas, en algunos casos, contradictorias entre sí, ocasionando serios obstáculos para la gobernabilidad democrática.

En trabajos previos y atendiendo a esta realidad municipal, se sostuvo como hipótesis que, independientemente de las divisiones político-administrativas del territorio provincial y de las instancias formales de gobierno (provincial y locales), **es posible gobernar las regiones a partir de la creación de instancias articuladas de gobierno, es decir, de una red política regional constituida por los gobiernos locales. Dichas instancias intermunicipales o supralocales de gobierno regional, son subsidiarias de la autonomía local y no actúan en detrimento de esa autonomía sino, por el contrario, contribuyen también a la gobernabilidad local y asumen un rol particular en la gobernanza regional** (CÁCERES, 2004 a y b). Son *subsidiarias*, debido a que asumen sólo el

---

<sup>85</sup> Esta afirmación considera que existe una tendencia en las redes sociales a la autoreferenciación y el autogobierno y que aunque el conflicto entre redes está en la misma naturaleza de las relaciones sociales es posible mediar en ese conflicto y establecer espacios comunes de intereses que favorezcan la acción colectiva. Habermas, desde la teoría del discurso, sostiene que más allá de los “intereses comunes” (que responden a la lógica de la racionalidad instrumental) es posible una “voluntad común formada intersubjetivamente” (HABERMAS, 1990).

**IV.3** gobierno de aquellas cuestiones que los gobiernos locales no pueden resolver por sí mismos (STÖHR, 2001).

Estas nuevas instancias se presentan como un *proceso asociativo*, es decir, la construcción de una red política a nivel regional compuesta por los gobiernos locales de un determinado territorio. Esta red política tiene la función de generar las condiciones para articular un proyecto político que aglutine las distintas redes insertas en el territorio y posibilite la creación, potenciación y mantenimiento de las condiciones estructurales para la gobernabilidad democrática combinando los recursos territoriales en favor del desarrollo, la integración y la cohesión social (CÁCERES: 2004)

En consonancia con esta propuesta, durante el 2004, se desarrollaron algunas experiencias piloto<sup>86</sup> que atendían a la necesidad de formular un proyecto político *desde abajo* que permitiera abordar problemas durante tanto tiempo postergados o *ingobernados* y sortear obstáculos estructurales para el desarrollo regional.

Con el apoyo financiero del Ministerio de Gobierno de la Provincia, la Fundación Konrad Adenauer y la asistencia técnica de la Universidad Católica de Córdoba<sup>87</sup> se desarrolló el “Programa de Asistencia Técnica a Procesos Asociativos Intermunicipales” orientado a la generación de espacios para la formulación de agendas políticas regionales para el desarrollo, para la reflexión y discusión en torno a las problemáticas del territorio y el fortalecimiento de la articulación política horizontal que posibilite la gestión asociada.

Dichas experiencias, en algunos casos, permitieron avanzar en el reconocimiento de problemas comunes y la necesidad de conjugar esfuerzos, en la formulación de objetivos políticos, la responsabilidad política que de ellos deriva, como así también, en la identificación de actores sociales vinculados a las problemáticas regionales.

En suma, se han creado espacios para la reflexión y la auto-organización; un conocimiento y una visión compartida sobre las potencialidades y debilidades del territorio; se han establecido o fortalecido vínculos de confianza interpersonal entre los dirigentes polí-

<sup>86</sup> El Ente Calamuchitano que nuclea a 26 municipios y comunas de los departamentos Calamuchita, Tercero Arriba y Santa María; la Asociación de Municipios y Comunas de Traslasierra que se integra con 31 municipios y comunas de los departamentos Pocho, San Alberto y San Javier y el Ente Intermunicipal para el Desarrollo Regional (ENINDER), que integra 41 municipios y comunas de los Departamentos San Justo, General San Martín, Juárez Celman y Tercero Arriba. (Informes de asistencia técnica, PROFIM/ICDA/UCC)

<sup>87</sup> El equipo pertenece al Programa de Fortalecimiento Institucional de Municipios (PROFIM) del Instituto de Ciencias de la Administración (ICDA) de la Universidad Católica de Córdoba.

ticos, a partir de la práctica del trabajo conjunto, la explicitación de intereses y el desarrollo de mecanismos de control social informal horizontal derivados de la interacción. No obstante, respecto a la consolidación de espacios supralocales para la gestión integral y asociada de las regiones, se considera que estos aún necesitan avanzar en la institucionalización de mecanismos permanentes para la formulación e implementación de políticas regionales.

A pesar del corto desarrollo en el tiempo de estas experiencias, se pueden reconocer algunas limitantes institucionales que la formulación de un proyecto de desarrollo *desde abajo* encuentra cuando las políticas de desarrollo están fuertemente vinculadas a las políticas provinciales de arriba hacia abajo principalmente respecto a la delimitación de competencias, responsabilidades y recursos y a la inexistencia de un espacio de concertación provincia-municipios-regiones en torno a políticas que permitan la planificación y la coordinación estratégica.

Hacia fines del 2004, el proceso en desarrollo encontró un nuevo hecho político-institucional que colocó a los dirigentes involucrados en la experiencia frente a un nuevo marco de referencia, obligándoles, sino a replantear el impulso iniciado, por lo menos a afrontar una instancia nueva de negociación y de relacionamiento con el estado provincial. La Ley de Regionalización de la Provincia de Córdoba aprobada en diciembre de 2004, si bien compatible con las iniciativas que voluntariamente habían comenzado a surgir, plantea escenarios de incertidumbre —y desconfianza momentánea— que, se estima, se resolverán en la medida en que comience a explicitarse, en lo concreto, el punto de encuentro entre los impulsos y acciones territoriales con la propuesta e incentivos desde la provincia.

El nuevo marco normativo no sólo influyó en las experiencias mencionadas sino también en el conjunto de los actores del sistema municipal cordobés, generando nuevas estructuras de incentivos que pueden orientar la acción de los mismos. En el siguiente apartado, se procura describir algunos puntos estimados relevantes de la iniciativa provincial, junto a algunos problemas que pueden derivarse del instrumento que la formaliza.

### 3.1 La Ley de Regionalización

En consonancia con los problemas descriptos respecto a la gestión regional en coherencia con las experiencias asociativas referidas,<sup>88</sup> luego de un arduo proceso de negociación, principalmente

---

<sup>88</sup> Principalmente la propuesta de crear instancias de gobierno para las regiones a partir de una **red política** (comunidad regional). Quienes gobiernan los muni-



**IV.3** en el marco de la Mesa Provincia-Municipios, en diciembre de 2004, se sancionó la ley 9260 denominada “Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba”.

Este instrumento incorpora, como objetivos, “contribuir a hacer más efectiva la gestión de la provincia y de los Municipios y Comunas en las regiones, generar polos de desarrollo, facilitar la descentralización de funciones y la transferencia de competencias...”;<sup>89</sup> es decir: (1) reconoce que existe una realidad previa en el territorio provincial (que al momento de la sanción de la antedicha ley no es óptima desde el punto de vista de la gestión) y (2) propone medios para revertir tales situaciones, entre ellos, la descentralización funciones y la transferencia de competencias.<sup>90</sup>

Del análisis del texto se desprende que, a pesar del reconocimiento de una realidad previa y la propuesta de cambio implícita en la ley citada, dicho reconocimiento y propuesta son limitados respecto a los condicionantes territoriales que obstaculizan y viabilizan el objetivo de la integración para el desarrollo. En este sentido, la norma y su aplicación pueden constituir incentivos que orienten las acciones locales en conformidad a lo sancionado, sin embargo, dicho comportamiento, no necesariamente será el resultado de la articulación social y política efectiva. A los fines de fundamentar esta afirmación se retoman a continuación algunos conceptos centrales.

### **3.2 Región y Territorio**

El artículo 1º de la ley “regionaliza” el “territorio” de la provincia creando tantas regiones como departamentos actualmente existen, es decir, 26 regiones en coexistencia con el sistema departamental.<sup>91</sup> Se encomilla “regionaliza” y “territorio”, en tanto, a nuestro entender, ambas expresiones merecen nuestra especial atención al analizar las posibilidades y limitaciones presentes en las condiciones sociopolíticas para generar gobernanza regional.

La ley 9206 crea regiones y para ello toma como referente de delimitación los actuales departamentos provinciales. Esto permite realizar dos observaciones:

- I. La creación de la región es el resultado de una institucionalidad formal y de acuerdos políticos que la posibilitaron,

---

cipios y comunas de la región participan también del gobierno de la comunidad regional.

<sup>89</sup> Art. 9º, Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba N° 9206.

<sup>90</sup> Art. 15º, Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba N° 9206.

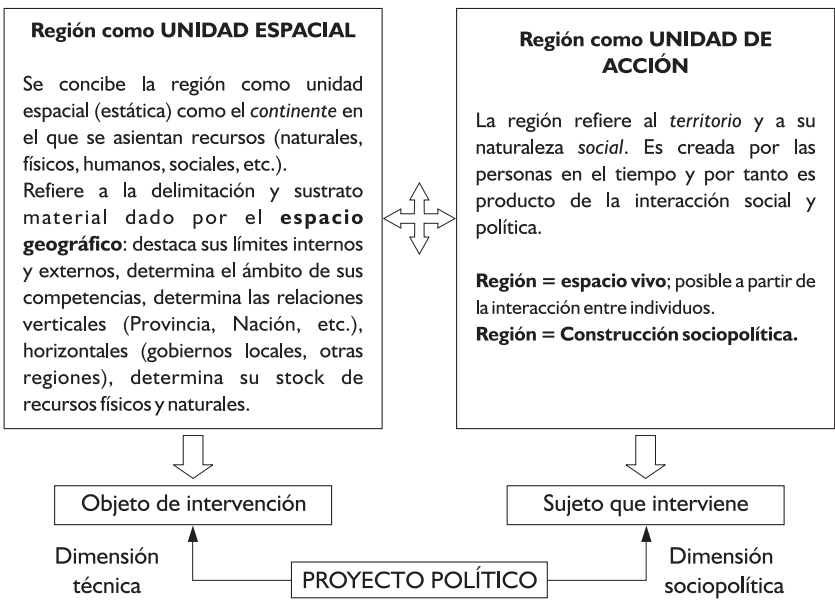
<sup>91</sup> Art. 1º, Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba N° 9206.

**IV.3**

lo que nos permite afirmar, en términos de Boisier que “tales regiones han nacido como objetos sin transformarse todavía en sujetos”.<sup>92</sup> Esto significa que el acto de creación de la región (de arriba hacia abajo) se dio sin que preexista la *integración* (física, económica, social y política) requerida para darle vida y constituirla en una unidad de acción.

2. La utilización de los límites departamentales para crear regiones ha devenido de un criterio eminentemente pragmático, en la medida que no toma en cuenta factores sociológicos, políticos, históricos ni socioeconómicos. Los departamentos no constituyen, en la actualidad, ninguna jurisdicción administrativa ni política, sólo sirven para establecer el distrito en función de los cuales se eligen los legisladores provinciales. Sin embargo, a pesar de no ser administrativa ni políticamente relevantes, y que su actual trazado no corresponde, en la mayoría de los casos, con las regiones geográficas, económicas o culturales, los departamentos siguen siendo utilizados como la unidad espacial mejor delimitada en que se divide la provincia (GRAGLIA, E. 2005:2-4).

La ley 9206 concibe el territorio como unidad espacial en la que se *asientan* diferentes recursos (humanos, físicos, sociales, polí-



<sup>92</sup> BOISIER, S. (1996). Óp. Cit. Pág. 56.

**IV.3** ticos, etc.), considerados desde una perspectiva estática y pasiva. Si superamos la visión netamente formal, podemos considerar al territorio como algo más que límites y jurisdicciones. Cuando pensamos el territorio como sujeto de políticas públicas y, en el caso de las regiones, cuando pensamos en políticas de desarrollo regional, el territorio debe ser considerado en una dimensión dinámica a partir de la cual los recursos endógenos se ponen acción. La ley en cuestión puede redefinir los espacios pero no puede dotarlos de acción, debido a que ésta es una habilidad, capacidad y potestad de los gobiernos locales.

### **3.3 Comunidades Regionales y Proyecto Político**

Se ha expresado que la región sólo existe como tal para los individuos que habitan en ella en la medida que los mismos estén articulados —y tengan autoconciencia de ello— en redes de gobernanza y que el producto de dichas redes se traduzca en bienes positivos para el conjunto de los miembros de la sociedad regional. Por tanto puede inferirse la necesidad de una estrecha relación entre territorio, sistema político y sociedad. Esta concepción asigna al sistema político un protagonismo primordial en la generación de políticas directas que promuevan condiciones para la gobernabilidad regional y, por ende, la gobernanza regional.

En el sentido referido las regiones creadas por la ley N° 9206, no necesariamente cuentan con una red política que pueda cumplir con ese rol.

La ley antedicha “reconoce en cada una de las regiones creadas”<sup>93</sup> una comunidad regional. Dicha comunidad estará integrada por voluntad y decisión de los municipios y comunas y tendrá una serie de competencias delegadas por la provincia y, otras, delegadas por los municipios y/o comunas, según acuerdos especiales. Lo que reconoce la ley 9206 es la *posibilidad* (mediada por la voluntad y decisión de los gobiernos locales) de generar *una instancia de gobierno colegiado*, la Comisión Regional.<sup>94</sup>

Ahora bien, el acto de constitución de la comunidad regional por los municipios que la integren, el reconocimiento de tal comunidad como persona jurídica de derecho público por parte de la

<sup>93</sup> Art. 3° de la Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba N° 9206.

<sup>94</sup> “La Comunidad regional será gobernada por una Comisión, que desempeñará sus funciones ad honorem, formada por todos los Intendentes y Presidentes Comunales de los Municipios y Comunas que la integren y el Legislador Provincial por el Departamento a que corresponde la Región”. Art.11°, Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba N° 9206.

provincia, la efectiva determinación de sus competencias y la descentralización y/o centralización<sup>95</sup> de competencias y recursos hacia ella, no implican que dicha comunidad se constituya como una red política con capacidad de gobierno de la región.<sup>96</sup> Para ello es necesaria la presencia de una serie de *atributos* en la red (de gobiernos locales) que le permitan asumir el rol de liderar el proceso de construcción social y política de la región. Entre estas condiciones se destacan como fundamentales: la conciencia de pertenencia de los actores políticos a esa red articulada de gobierno que es la comunidad, la posibilidad de determinar los objetivos políticos para la región (agenda política regional), la generación de capacidades técnicas para el análisis de los problemas y recursos regionales, la capacidad de aglutinar a la sociedad en torno a un proyecto de desarrollo y, lo que es más importante, ser reconocida por dicha sociedad en el rol de gobierno de la región. Es en este último punto donde nos encontramos con una cuestión problemática que se deriva de la ley mencionada.

Como tal ley reconoce la región sólo en su dimensión espacial, deja fuera la dimensión sociopolítica. En la Ley de Regionalización la comunidad regional no necesariamente coincide con la región, tal como la misma la define. La región es un espacio creado por la provincia, la comunidad es una persona jurídica creada por la voluntad de los municipios y comunas (GRAGLIA, 2005:14)<sup>97</sup> lo cual nos pone frente a la posibilidad de que existan diferentes tipos de situaciones:

1. Una región integrada por todos los municipios y comunas en ese espacio.
2. Una región sin comunidades regionales constituidas.
3. Una región abarcativa de más de una comunidad regional.<sup>98</sup>
4. Una comunidad regional a partir de la integración de municipios o comunas pertenecientes a distintas regiones.<sup>99</sup>

<sup>95</sup> Se habla de “**descentralización**” de competencias y recursos provinciales hacia la comunidad regional (Delegación del Poder de policía provincial —Art. 8° y Art. 10° inc. d— y Competencias, obras o servicios provinciales —Art. 10° inc. c)— y de “**centralización**”, en el caso de “transferencia” de funciones, obras o servicios desde los gobiernos locales a las comunidades regionales (Art. 10° inc. b). Uno u otro caso dependerán de los acuerdos de “delegación y/o transferencias de competencias o facultades” que se establezcan. Ver Art. 16°, Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba N° 9206.

<sup>96</sup> La ley 9206 denomina a esa red política *Comisión* e incluye como miembro de la misma al legislador departamental que corresponde a la región.

<sup>97</sup> Art. 4°, Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba N° 9206.

<sup>98</sup> Excepciones Art. 4° inc. a) ley 9206.

<sup>99</sup> Excepciones Art. 4° inc. b) ley 9206.

## IV.3

5. Un municipio o comuna que pertenezca a más de una comunidad regional o a más de una región.<sup>100</sup>

En el caso 1), quedaría clara la relación entre región-comunidad regional-sociedad. Por tanto se abre la posibilidad que la nueva instancia de gobierno colegiado (red de gobiernos locales) elabore un proyecto político abarcativo de un territorio y una sociedad específica.

En el caso 2), el espacio ubicado fuera de los radios municipales continuaría siendo jurisdicción provincial, sin una comunidad regional que pueda asumir el gobierno de ese espacio.

Las posibilidades de que existan situaciones del tipo 3), 4) y 5) son contempladas por la citada ley a título de excepción, fundadas “en las características geográficas, económicas y de desarrollo de una zona determinada o en las características de las poblaciones que quedan comprendidas en la Región o en la facilidad de comunicación entre ellas”.<sup>101</sup> Es decir, las características *territoriales* y la consideración de la dimensión social, pueden ser tenidas en cuenta a la hora de constituir las comunidades regionales “sólo a título de excepción”. De cualquier manera estas tres excepciones implican que no necesariamente la Región (delimitada espacialmente) corresponde con la comunidad regional.

En estos tres últimos casos la distinción entre región y la base territorial real de la comunidad regional hace que el criterio de delimitación espacial de las regiones (coincidente con los límites departamentales) choque con la dimensión dinámica del territorio y de esta manera en los casos 3) y 4), la región creada por la ley 9206 resulta irrelevante para la comunidad, porque su verdadera dimensión territorial es la que coincide con los límites espaciales de dicha comunidad. Asimismo, en el caso 5), estaríamos ante la posibilidad de tener ciudadanos que, frente a las cuestiones de índole regional, pueden acudir, relacionarse y exigir rendición de cuentas a dos redes políticas diferentes y, a la inversa, redes políticas con ciudadanos cuya identidad está puesta en dos territorios diferentes aún cuando las problemáticas de ambos territorios sean similares —situaciones que en lugar de promover la integración de las comunidades favorecería la fragmentación y las conductas oportunistas o *free-riders*.<sup>102</sup>

<sup>100</sup> Excepciones Art. 4º inc. c) ley 9206.

<sup>101</sup> Art. 4º, Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba N° 9206.

<sup>102</sup> Aquí correspondería preguntarnos, además, que ocurriría con el rol de los legisladores y a qué comunidad, región y/o ciudadanos respondería. Lo mismo vale para los casos (c) y (d).

Se considera que, para que pueda existir un proceso de desarrollo regional liderado por el sistema político —el cual asume el rol de crear condiciones para la gobernabilidad— es importante que región (como unidad de acción) y comunidad coincidan. De otro modo se generan una serie de dificultades en la relación de la red política, con el territorio y con el resto de las redes sociales, por ende, se obstaculiza la implementación de un proyecto político aglutinador, la posibilidad de generar una identidad colectiva y de promover responsabilización de actores políticos y sociales.

El desarrollo sociohistórico del proceso de regionalización seguramente llevará a nuevas definiciones del diseño territorial de la provincia que necesariamente deberán contemplar los problemas que desde el inicio comienzan a perfilarse como así también otros que podrán surgir en el marco de la construcción social y política de las regiones. Aún no se ha avanzado en la construcción de agendas regionales que dotarán de contenido a la acción de las nuevas instancias de gobierno previstas, como tampoco el proceso ha involucrado aún a las sociedades en estas definiciones. Hoy el desafío, tal cual se plantea y se inicia, orienta las primeras definiciones hacia el sistema político y esto nos lleva a analizar algunas consideraciones que en torno al mismo resultan relevantes en tanto propulsor de la propuesta.

### **3.4 La articulación: dos dimensiones**

La posibilidad de comunidades regionales consolidadas como instancias asociadas de gobierno, dependerá de cómo logre institucionalizarse la cooperación y coordinación horizontal (entre los municipios y comunas que la integran) y de la manera en que las acciones y los incentivos provinciales promuevan esa articulación, se establezcan espacios de subsidiariedad con las regiones y se formulen: una política regional (por parte de la provincia) y políticas regionales (por parte de las comunidades regionales). Es decir, de cómo logren articularse proyectos políticos subsidiarios.

La Ley de Regionalización, como expresión manifiesta de la política municipal o del “Nuevo Federalismo Cordobés”, constituye un marco de oportunidad para efectivizar los cambios institucionales necesarios para una nueva reforma del estado, que requerirá atender a la generación de determinadas condiciones sociopolíticas que la viabilicen.

En este sentido, en el rediseño institucional aparecen dos dimensiones diferentes y complementarias sobre las que se asienta el proceso de construcción: una, estructural o macro, otra, intersubje-

**IV.3** tiva o micro. La dimensión estructural hace referencia a los nuevos mecanismos de coordinación, propios de un nuevo esquema de división del trabajo en el sistema político provincial, y de distribución de recursos y competencias, consecuencia de aquel. La dimensión intersubjetiva supone, que los cambios propuestos son llevados a cabo por individuos con particulares y/o compartidas representaciones de la estructura en la que se insertan sus prácticas, derivadas de las interacciones que a lo largo del tiempo desarrollan, es decir, la forma en que esos individuos construyen y reconstruyen el mundo.

Los procesos de reforma a nivel macro estructural, pueden ser iniciados o propuestos a partir de una ley que pretende incorporar transformaciones y del rediseño organizacional que permita ponerlos en marcha. La conformidad de los comportamientos individuales con relación a dicho rediseño dependerá, por un lado, de los incentivos que formalmente se instituyan y comuniquen pero, también, de cómo los actores resuelvan intersubjetivamente las incertidumbres que el proceso de cambio genera y de la evaluación costo-beneficio que los mismos hagan individual y colectivamente. De allí que la posibilidad de institucionalizar nuevas prácticas en la gestión regional requiera atender ambas dimensiones.

#### 3.4.1 *La dimensión estructural: articulación y coordinación de los distintos niveles estatales*

El rediseño institucional del estado cordobés acorde con la política de regionalización, exige una redefinición de roles y competencias, estableciendo nuevas responsabilidades y espacios subsidiarios de articulación. Este rediseño aparece como un proceso con dos sentidos diferentes, uno, de abajo hacia arriba (desde los gobiernos locales y la comunidad regional) y, otro, de arriba hacia abajo (desde el gobierno provincial).

La ley N° 9206 formaliza la decisión política provincial —de arriba hacia abajo— de crear regiones delimitándolas espacialmente y de reconocer en cada una de ellas una comunidad regional.<sup>103</sup> Ahora bien, la constitución de las comunidades regionales es una competencia de los gobiernos locales que, voluntariamente, decidan integrarse como tales, por tanto, la creación de una instancia de gobierno para las regiones deriva de una decisión —desde abajo— de los gobiernos locales.

El punto de encuentro fundamental de ambos impulsos en la configuración de un nuevo orden político está dado por la definición

<sup>103</sup> Artículos 1°, 3° y 6°, Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba N° 9206.

## IV.3

de jurisdicciones y competencias de las comunidades regionales, sobre todo de aquellas que impliquen la delegación por parte del gobierno provincial hacia las comunidades. En este sentido, la ley aludida establece que, la determinación de las mismas, derivará de “acuerdos” entre ambas instancias.<sup>104</sup> Este tema se presenta como cuestión central en torno a la definición del contenido de la acción estatal en todos los niveles, dado que implica la redefinición de agendas y, el dato interesante, es que no se parte de una definición previa de las mismas sino como resultado de un proceso de concertación entre ambas instancias. A su vez, se prevé, en el artículo 7º, que la comunidad regional puede definir su jurisdicción no sólo en todo el territorio de la región, con exclusión de los radios municipales (jurisdicción exclusiva de municipios y comunas), sino, incluso, dentro de los mismos, cuando medien convenios especiales de delegación desde los municipios y comunas hacia la comunidad regional (de abajo hacia arriba).

Estas consideraciones implican, ni más ni menos, que la delimitación de jurisdicciones y competencias entre los tres niveles de gobierno (provincia-comunidad regional-municipios y comunas), será el resultado de diferentes acuerdos, por lo que, no necesariamente, todas las comunidades regionales de la provincia tendrán las mismas jurisdicciones y competencias. De este modo cada comunidad podrá determinar un esquema propio de división del trabajo interno y con la provincia.

El Artículo 10º expresa que: “son funciones, atribuciones y competencias de la Comunidades Regionales, las siguientes:

1. En el ámbito de su jurisdicción, fuera de los radios urbanos donde los Municipios y Comunas prestan efectivamente los servicios permanentes a la población, la competencia material que la legislación vigente atribuya a los Municipios y Comunas, en tanto esa competencia sea compatible con los objetivos de la Comunidad Regional;
2. En jurisdicción territorial de los Municipios y Comunas de la Región, las funciones de competencia municipal o comunal que éstos le transfieran voluntariamente mediante convenios;
3. En el ámbito de su jurisdicción o de la zona urbana de Municipios y Comunas de la Región, las funciones de competencia de la Provincia que le transfiera y/o delegue el Gobierno Provincial;
4. El ejercicio del Poder de Policía de la Provincia, en materias propias de la competencia de los Gobiernos Municipales o

<sup>104</sup> Artículo 8º, Ley Orgánica de Regionalización de la Prov. de Córdoba N° 9206.



**IV.3**

Comunales, en todo el territorio de la Región que no pertenezca al radio urbano donde los Municipios y Comunas prestan efectivamente los servicios permanentes a la población, a cuyo efecto, por el Artículo 8° de esta Ley, se efectúa la delegación prevista en el Artículo 185 in fine de la Constitución Provincial;

5. La planificación y generación del desarrollo de la Región, la ejecución de planes y proyectos a ese efecto, el control del territorio, el control del mantenimiento de las vías de comunicación, el control del manejo de las aguas, el control de la protección del medio ambiente, la ejecución de obras y la prestación de servicios que trasciendan los límites de un municipio o comuna y afecten o interesen a la Región o a una zona de ella;
6. Presentar anualmente, para consideración del Gobierno Provincial, la planificación regional con indicación de las prioridades de la Región;
7. Recibir donaciones, legados y otros aportes de la Nación, la Provincia, los Municipios y cualquier otra persona pública o privada, y
8. Ejercer toda otra función o atribución de interés regional que no esté prohibida y no sea incompatible con los poderes y atribuciones del Gobierno de la Nación, de la Provincia o de los Municipios y Comunas de la Región".<sup>105</sup>

Si el rediseño institucional del estado provincial, desde la dimensión estructural, requiere definir roles (del estado provincial en general y de las distintas instancias jurisdiccionales en particular) y mecanismos de coordinación en torno a los mismos: ¿cuál es la orientación implícita o explícita que, desde lo normativo, tiene el proceso de reforma estatal en la provincia de Córdoba?

Claramente, del espíritu de la ley en cuestión, se desprende un esquema subsidiario de distribución de jurisdicciones y competencias resultado de una concertación. Ahora bien, la definición formal tiene implicancias políticas sustanciales dado que, como se ha expresado, significa la determinación del contenido de la acción estatal en los distintos niveles y, por tanto, una agenda política y un proyecto político determinado. La posibilidad de orientar dicho proyecto en favor del desarrollo y la gobernabilidad democrática, dependerá de cómo los actores intervinientes orienten sus preferencias e institucionalicen sus prácticas y, fundamentalmente, del

---

<sup>105</sup> Art. 10° de la Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba, N° 9206.

consenso que en torno al rol del estado establezcan. En este sentido cabe apuntar que la regionalización es un proceso de construcción política.

De la ley antedicha puede derivarse, asimismo, la valoración dada al rol de las comunidades en el desarrollo regional y la consideración de la importancia de la participación de la sociedad civil. Sin embargo, en relación a esta última, no queda claramente definido si su *participación* en la comunidad regional abre la puerta a la cogestión público-privada o, simplemente, a la cooperación y consulta en torno a temas propios del *gobierno*.<sup>106</sup> La clarificación de cuestiones centrales como el rol del estado, el rol de la sociedad y las formas de relacionamiento entre ambos, condicionará el rediseño necesario para la articulación y coordinación de las acciones del sistema político y de éste con la sociedad.

Las definiciones normativas inferidas, junto a los puntos que aún requieren ser profundizados, requerirán de un dialogo social facilitado por el sistema político que permita la continuación y aprendizaje de nuevos esquemas orientadores de las prácticas de los actores políticos y sociales involucrados en el proceso.

### 3.4.2 *La dimensión intersubjetiva: la construcción interactiva de conocimiento social*

Dado que la regionalización de la provincia de Córdoba se pone en marcha a partir de una ley, el diálogo y las interacciones entre los actores políticos involucrados en el proyecto sólo se ha desarrollado en las fases previas de concertación y en los primeros pasos posteriores a la sanción a partir de la cual se han comenzado a constituir las comunidades regionales. Por tanto puede presuponerse que el inicio del proceso se da sobre la base de representaciones y prácticas vigentes y predominantes a ese momento (CÁCERES, 2005).

La constitución de las comunidades regionales en el actual marco jurídico provincial, es un acto derivado de la voluntad política de municipios y comunas que comparten un espacio geográfico. El punto de partida para llevar a cabo este acto formal, es la negociación por parte de los intendentes y presidentes comunales en torno a distintos intereses, que no necesariamente son los objetivos polí-

<sup>106</sup> El artículo 6° de la ley 9206 sostiene que además de los municipios y comunas que decidan integrarse a la comunidad regional “también podrán participar de la Comunidad Regional, cuando por resolución de sus cuerpos orgánicos así lo dispongan, los representantes de los Consejos de la Sociedad Civil con asiento en la región”.

**IV.3** ticos para la región, porque aún no han generado espacios para el diálogo y reflexión respecto a los mismos.

En función de lo anterior se desprende una serie de supuestos:

1. Quienes firman el acta de constitución tienen representaciones e intereses diversos y expectativas difusas en relación a los beneficios de la integración. Cada uno de ellos lleva a cabo su propia evaluación de costo-beneficio en relación a la misma, sobre todo, cuando aún no existen referentes empíricos (trayectorias de otras comunidades regionales) que orienten sus preferencias en torno a los productos de la acción colectiva a nivel regional.
2. Teniendo en cuenta los comportamientos hoy instituidos como prácticas válidas, gran parte de las negociaciones se darán en el marco de los distintos bloques partidarios y del análisis de los equilibrios de poder en el ámbito de cada uno de los departamentos, dado que no se han generado aún condiciones para el establecimiento de metas superadoras.
3. Entre quienes decidan la constitución e integración de la comunidad regional, habrá municipios con determinadas urgencias y fuertes evidencias de la imposibilidad de resolverlas en forma individual. También resulta claro que, entre los miembros de una comunidad, existen capacidades diversas para gestión y diferentes cuotas de autonomía para abordar problemas y que estas asimetrías derivan del tamaño, de los recursos de que disponen municipios y comunas y de su peso político, por lo que, seguramente, algunos, con mayor facilidad, comprenden o comprenderán la necesaria interdependencia. Lo cierto es que el principal insumo para la acción conjunta será la *heterogeneidad de motivaciones*.
4. El *personalismo* se convierte en otro factor inevitable, por lo menos en esta primera instancia y hasta tanto se avance en un proceso de institucionalización más allá de lo formal, dado que la integración de un municipio o comuna a una comunidad dependerá de quién detente el ejecutivo en ese momento. Esto tiene como dato, que el comienzo del proceso se asienta fuertemente en la interacción interpersonal y, por ende, en las características individuales de los miembros. Cabe destacar que en muchos casos los dirigentes políticos no han tenido relación directa con sus pares de modo previo a esta instancia, por lo que el conocimiento mutuo puede ser sólo indirecto. En este tipo de contextos relacionales, las características de los liderazgos políticos tienen una fuerte incidencia en la facilitación y/u obstaculización del proceso.

5. La *confianza* interpersonal e interinstitucional es el insumo fundamental para la acción colectiva en el marco del proceso de integración propuesto, pero también el más escaso y difícil de construir, sobre todo cuando predominan prácticas personalistas y competitivas como así también interacciones y negociaciones de tipo bilateral (entre los gobiernos locales y de estos con la provincia) y no concertadas en torno a objetivos comunes.

En los inicios del proceso de regionalización puede observarse que las primeras incertidumbres que se han comenzado a disolver han sido aquellas derivadas de la interpretación del texto de la norma a los fines de constituir las comunidades regionales y, aunque existe consenso en torno a la necesidad de la misma, el proceso de implementación abre nuevos interrogantes e incertidumbres típicos de la apertura de nuevos espacios de interacción. Desde una interpretación sociopolítica se infiere que el proceso de construcción de las regiones recién comienza. Aún no existe un conocimiento compartido en relación con el mismo, pero los primeros pasos desarrollados ofrecen algunos indicios de las representaciones que los actores políticos poseen con relación al nuevo esquema político provincial que comienza a perfilarse, representaciones que condicionarán las deliberaciones y negociaciones en este marco, como así también la posibilidad de generar un proceso de aprendizaje interactivo que nutra futuras definiciones y acuerdos relativos a la continuidad y desarrollo del mismo.

### 3.4.3 *El presupuesto trienal como incentivo*

A pocos meses de la sanción de la Ley Orgánica de Regionalización, el ejecutivo provincial promovió la constitución de las comunidades regionales a partir de instar a las mismas a establecer sus prioridades (en términos de recursos a descentralizar) para que dichas prioridades “sean tenidas en cuenta” en el presupuesto trienal de la provincia 2006-2008. Aparentemente, existe la voluntad política de convertir a las comunidades en el interlocutor exclusivo en lo que se refiere a la distribución de recursos y/o ejecución de obras relacionadas con problemáticas regionales.

Dicha propuesta ha condicionado las “voluntades” locales por el “costo de la no- participación”, un indicador de ello es que a partir de la misma, en el término de pocos meses, se constituyeron 23 comunidades regionales, de las 26 regiones departamentales de la provincia. Concretamente el presupuesto provincial (que además tiene plazos y límites para su confección) se ha convertido en un incentivo fundamental para la integración, dado que para poder decir

**IV.3** “algo” con relación a los recursos requeridos y susceptibles de ser tenidos en cuenta por la provincia, es necesario *estar integrados*.

Asimismo, como consecuencia de lo anterior, puede advertirse que la evaluación de los costos de la no-participación está todavía fuertemente dominada por las estrategias de captación de recursos económicos y que aún no se ha avanzado en la visualización de la oportunidad estratégica de la cooperación y el asociativismo o, por lo menos, que en la mayoría de los casos las ventajas de la acción colectiva, no se perciben a partir de la autoorganización reflexiva sino —nuevamente y en coherencia con las prácticas tradicionales e institucionalizadas— condicionadas a un incentivo (económico) provincial.

De cualquier manera, circunscribir las motivaciones para la integración a este factor sería una simplificación excesiva si no se analizaran otros aspectos concomitantes,<sup>107</sup> fundamentalmente aquellos derivados del modo tradicional de relación provincia- municipios que serían susceptibles de ser analizados en profundidad. Lo cierto es que la determinación provincial de promover la constitución de las comunidades regionales ha sido plenamente exitosa y en setiembre de 2005, en una reunión con representantes de todas las comunidades regionales constituidas y de todos los partidos políticos, el gobernador de la provincia y su equipo ejecutivo presentaron los resultados del proceso de deliberación que el presupuesto *participativo* inauguró.

El evento mencionado desde el punto de vista simbólico, constituyó la corroboración por parte de las comunidades regionales de que el diálogo intermunicipal se materializaba en un producto concreto: el diseño del presupuesto provincial a partir de la consideración de las prioridades regionales y de la deliberación en el marco de la recientemente institucionalizada Mesa de Trabajo Provincia-Comunidades Regionales. Esta instancia da inicio a un nuevo espacio de concertación que requiere, indefectiblemente ser nutrido por otras instancias subprovinciales de concertación. La posibilidad de convertirse en interlocutor de la provincia en torno a los problemas regionales plantea la necesidad de fortalecer, a su vez, a las comunidades regionales, y resolver e introducir cambios en los antiguos modos de relacionamiento horizontal y vertical en el sistema político provincial.

---

<sup>107</sup> Entre estos elementos serían susceptibles de ser considerados los político-partidarios, las negociaciones intra e interbloques, las relaciones interpersonales, etcétera.

#### 4 LA PARTICIPACIÓN DEL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE MUNICIPIOS DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CÓRDOBA

IV.4

El Programa de Fortalecimiento Institucional de Municipios (PROFIM) del Instituto de Ciencias de la Administración de la Universidad Católica de Córdoba, a partir de un convenio de cooperación con el Ministerio de Gobierno de la Provincia de Córdoba y la Fundación Konrad Adenauer, ha tenido activa participación en el proceso de regionalización en marcha. Además de las mencionadas experiencias de asistencia técnica a procesos asociativos intermunicipales durante el 2004 (ver parte 2), desde la implementación de la Ley N° 9206 y desde la constitución de las comunidades regionales, el programa desarrolló, fundamentalmente, cinco tipos de actividades:

- Seminarios regionales introductorios al nuevo marco institucional dado por la ley 9206 y la propuesta provincial del presupuesto trienal participativo.
- Asistencia técnica en el proceso de definición de prioridades regionales susceptibles de ser incorporadas en el presupuesto trienal 2006-2008 de la provincia.
- Cursos de capacitación en Gestión Estratégica Regional orientados a dirigentes políticos y administradores de las comunidades regionales constituidas.
- Participación en reuniones del ejecutivo provincial en las instancias previas al diseño del presupuesto provincial.
- Participación en reuniones de la Mesa Provincia-Comunidades Regionales durante el proceso previo a la elaboración del presupuesto provincial con la participación de las comunidades regionales.

Estas actividades permitieron que el equipo del PROFIM trabajara con representantes <sup>108</sup> de las 23 comunidades regionales constituidas <sup>109</sup> hasta septiembre de 2005 y con miembros del ejecutivo provincial.<sup>110</sup>

<sup>108</sup> 283 intendentes y presidentes comunales, el 77,75 % del total provincial (373 intendentes y presidentes comunales).

<sup>109</sup> Se constituyeron 23 comunidades regionales sobre un total de 26 regiones/ departamentos en la provincia. Las comunidades regionales fueron: Unión, San Martín, Río Cuarto, Juárez Celman, General Roca, Presidente Roque Sáenz Peña, Colón, Tulumba, Río Seco, Sobremonte, Minas, Pocho, San Alberto, San Javier, Río primero, Río Segundo, Marcos Juárez, Calamuchita, Tercero Arriba, Punilla, Cruz del Eje, Deán Funes, Ischilín.

<sup>110</sup> Entiéndase ministros, secretarios, directores, etcétera.

## IV.4

La participación del equipo del PROFIM tuvo como objetivo facilitar el diálogo entre los múltiples sujetos (políticos) involucrados en las fases iniciales del proceso de implementación de la política de regionalización en la Provincia de Córdoba fuertemente centrado en torno a la elaboración del presupuesto trienal.

Tanto las actividades de asistencia técnica como las de capacitación, se llevaron a cabo a partir de la implementación de la metodología investigación acción participativa, entendiendo que, las características del proceso y la participación de la universidad en el mismo, requerían una particular manera de intervención en *el nivel micro de las interacciones* entre los sujetos protagonistas —es decir en la dimensión intersubjetiva— que facilitara y provocara la autorreflexión y la creación de un conocimiento socialmente compartido, que favoreciera la acción.

Este tipo de involucramiento social supone, como toda implicación del sector académico en procesos sociales, una serie de supuestos teóricos y epistemológicos sobre los que se asentó el diseño de las estrategias de intervención (Cáceres, 2002, 2004) supuestos que es importante explicitar a los fines de comprender el tipo de abordaje elegido y evaluar su adecuabilidad, alcances y limitaciones respecto del problema-objeto de acción.

El rol que asumió el equipo como *facilitador* del diálogo en el contexto descrito sostiene necesariamente un posicionamiento epistemológico crítico dado que, no descansa en la *ciencia-explicativa*, sino requiere de una *ciencia-implicativa*. En consecuencia, esta perspectiva privilegia distintas herramientas metodológicas no para encontrar *una* explicación de los hechos sociales, sino para implicarse en dinámicas críticas que llevan a los actores sociales a problematizar la realidad para encontrar *distintas* explicaciones y distintos remedios para mejorarla.

La estrategia de intervención, en el sentido pretendido, toma algunos principios de la socio-praxis como la consideración de los actores sociales con los que pretende trabajar no como meros objetos de estudio, sino como portadores de sentido para la acción, con los cuales es posible construir nuevas hipótesis superadoras que orienten esa acción. Es decir, sujetos de la acción que pueden crear saber, quizás no con formas académicas pero sí con realizaciones prácticas. Se considera que sólo a partir de la acción es posible comprobar y encontrar nuevos sentidos y potencialidades a los conjuntos de acción. Rechaza el *intervencionismo* que pretende la *conversión* racional del grupo hacia las hipótesis de los *expertos* o hacia modelos alternativos preestablecidos. Para evitar caer en esta contradicción se entiende necesario que los académicos estén dispuestos a establecer un verdadero *diálogo* con los sujetos de acción, diá-

logo en el que se explicita la postura y propuestas preconcebidas en relación al problema-objeto de intervención (en este caso la regionalización de la provincia) y someterlas a la discusión y permanente constatación social. De allí que la interacción académicos-sujetos de acción, que puede ser percibida inicialmente como asimétrica, tienda en los hechos a plantearse cada vez más simétrica, dado que ambos en el proceso aprenden juntos en la búsqueda de posiciones superadoras (VILLASANTE, 1998).

Este tipo de implicación de la universidad hace que la misma no pueda ser considerada un actor externo del proceso sociopolítico que se desarrolla en la Provincia de Córdoba. De hecho la posibilidad de participar en instancias dialógicas con gran parte de los actores políticos intervinientes le ha otorgado un determinado poder de incidencia en las configuraciones que el mismo ha tenido. Puede decirse por tanto que nuestra universidad ha formado parte —y lo sigue haciendo— del proceso de construcción sociopolítica de las regiones en Córdoba.

## 5 CONCLUSIÓN: LOS DESAFÍOS

A lo largo del desarrollo de este trabajo se ha pretendido poner de relieve que la regionalización es un proceso de reforma estatal, destacando que el mismo supone a su vez un *proceso de construcción sociopolítica* en el que juegan factores institucionales e intersubjetivos. Estos factores, siempre presentes, pueden permanecer implícitos o no problematizados desde el punto de vista del analista y de la sociedad o por el contrario pueden ser explicitados y problematizados a los fines de generar consensos que orienten las acciones hacia objetivos socialmente compartidos.

Los territorios que pretendan emprender acciones de redimensionamiento espacial de la acción estatal en pos de objetivos de desarrollo —como en el caso de las iniciativas de regionalización de la Provincia de Córdoba— deberán considerar estos factores para poder generar también las condiciones que la gobernabilidad democrática regional requiere.

Si la regionalización como proceso de redefinición de la acción estatal en una nueva base territorial pretende, constituirse en medio para el mejor gobierno de problemas sociales, será necesario poder articular proyectos políticos regionales con un proyecto provincial para las regiones que integren dichas cuestiones, teniendo en cuenta que los problemas regionales no se dan en el vacío sino en un espacio sociopolítico que los contiene, permite su existencia y condiciona sus posibilidades de resolución. Podemos decir que los



**IV.5** problemas posibles de ser objeto de la acción colectiva regional están inmersos en redes sociales que tienen su propia fuente de legitimidad, sus propias lógicas de vinculación y pertenencia y sus propias normas.

Estas redes (políticas, sociales, económicas) pueden estar más o menos articuladas entre sí, más o menos cerradas sobre sí mismas. De estas últimas condiciones dependerá la capacidad de los actores sociales para vincularse, establecer hipótesis colectivas, movilizarse y coordinar esfuerzos y recursos para su concreción, es decir, la posibilidad de generar un proyecto político regional. Pero la región no es un dato dado sino que sólo es real a partir de su construcción.

Cuando pretendemos generar y orientar un proceso de cambio social, necesariamente debemos atender a las redes que contienen los comportamientos de los individuos y su lógica subyacente. Estas redes entrañan contradicciones y paradojas entre sí, pero el conocimiento de las mismas es lo que permite articular y construir nuevos conjuntos de acción que agrupen de otra manera los intereses de la sociedad. Desconocer esas contradicciones y conflictos de intereses y lógicas de legitimación, pretendiendo o buscando técnicas que tienden a una simplificación y jerarquización de los consensos, impide la posibilidad —en términos de conocimiento y estrategias de acción— de “introducir elementos nuevos a estrategias bloqueadas durante muchos años” (VILLASANTE, 1998). En este sentido se concibe la región como producto de un proceso de construcción social y política en el cual cobran relevancia para su viabilidad: la recuperación de la política en su función de facilitadora de hipótesis colectivas inclusivas, la importancia de mecanismos de deliberación pública y de negociación que promuevan el aprendizaje social y la toma de decisiones consensuadas, la importancia de la responsabilización pública de actores estatales, civiles y privados, y la construcción interaccionista de valores como la confianza y la cooperación.

El marco normativo de la regionalización prevé tres instancias institucionales susceptibles de convertirse en espacios nucleares de este proceso: La Comisión Regional (espacio de interacción entre los gobiernos locales que constituyen la comunidad regional), los Consejos de la Sociedad Civil (espacio de interacción entre los actores sociales regionales y de estos con la Comisión Regional) y la Mesa Provincia-Comunidades Regionales (espacio de interacción entre la provincia y los representantes de las comunidades regionales). Estos espacios formales son susceptibles de ser potenciados en su función dialógica y constructora de consensos que den contenido y legitimidad social al proceso que se desarrolla en la provincia de Córdoba.

#### IV.5

Las universidades, por su parte, han sido convocadas formalmente por el gobierno de la provincia a participar activamente de la regionalización a partir de la suscripción de convenios de asistencia técnica a las comunidades regionales. Esto expone públicamente el interesante desafío del aporte de la universidad a la sociedad en la que se inserta. Este desafío implicará fundamentalmente la profundización del debate académico en torno a la producción académica puertas adentro y los modos de intervención social puertas afuera.

En este contexto, para que el resultado de la relación entre estado y sociedad se traduzca en gobernabilidad democrática para el desarrollo regional sustentable e inclusivo, deberá avanzarse en la generación y explicitación de nuevas lógicas articuladoras de los intereses en juego de manera de dotar de sentido al proyecto y ponerlo en marcha.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBURQUERQUE, F. (Octubre 1997), "Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico (exigencias del ajuste estructural)" en Serie Cuadernos del ILPES-CEPAL N° 43. Chile. ILPES-CEPAL.
- ARNOLETTO E. et. al (2004) *Índice de Desarrollo Local para la Gestión (IDGL)*. Serie PROFIM Vol. 2. Córdoba. EDUCC.
- BOHMAN, J. (2000) "La democracia deliberativa y sus críticos" en *Metapolítica*, Vol. 4, N° 14.
- BOISIER, S. (2001) "La creación de capital sinérgico regional en el Maule" en *Capital Social y Políticas Públicas en Chile. Investigaciones recientes*, Vol. 1. Chile. Serie Políticas Sociales de la CEPAL N° 55.
- . (Junio 2001) Documento de Estudio "Sociedad del Conocimiento, Conocimiento Social y Gestión Territorial". Instituto de Desarrollo Local y Regional, Universidad de la Frontera. Chile.
- . (abril 1996) "Territorio y modernidad" en *Cuadernos del ILPES-CEPAL* N° 42. Chile. ILPES-CEPAL.
- BRENNER, N. (2001) "The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration" en *Progress in Human Geography*, Vol 25, N° 4.
- BRENNER, N.; Theodore, N., (2002) "Preface: from the "New Localism" to the Spaces of Neoliberalism" en *Antipode*. USA. Blackwell Publishers, Ma
- CÁCERES, P.; Mazzalay, V. (2004) "Capital Social" en *Índice de Desarrollo Local para la Gestión*, ARNOLETTO E. y otros. Serie PROFIM, Vol. 2. Córdoba. Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- CÁCERES, P. (Octubre 2004) "Programa de Fortalecimiento Institucional de Municipios (PROFIM): Asistencia Técnica a procesos asociativos intermunicipales y la creación de condiciones para la gobernabilidad regional. Tres casos de intervención". Trabajo presentado en el II Congreso Nacional de Sociología, Taller de Capital Social y Redes Sociales. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- . (15 al 18 de octubre de 2005) "La articulación política en procesos asociativos intermunicipales: alcances y limitaciones" Trabajo presentado en el X Congreso Internacional del CLAD. Santiago de Chile.
- COHEN, J. (2000); "Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa" en *Metapolítica*, Vol. 4, N° 14.
- COOKE, M. (2000), "Five Arguments for Deliberative Democracy" en *Political Studies*, Vol. 48.
- CROZIER, M.; Friedberg, E. (1990) *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México. Alianza Editorial Mexicana.
- ELSTER, J. (ed) (2001). *La democracia deliberativa*, Barcelona, Ed. Gedisa.
- GRAGLIA, E. (2005), "Regionalización en Córdoba. Amenazas y oportunidades". Programa de Fortalecimiento Institucional de Comunas y Municipios PROFIM-ICDA-UCC: mimeo.

- HABERMAS, J. (1974); "The Public Sphere: an encyclopedia article" en *New German Critique* 3.
- . (1990) *Pensamiento postmetafísico*. Madrid. Ed. Taurus.
- . (1999) "Further reflexions on Public Sphere", en CALHOUN, C. (Ed) (1999) *Habermas and the Public Sphere*. Londres. MIT Press.
- . (1999) *La inclusión del otro*. España. Ed. Paidós.
- . (2001) *Facticidad y validez: sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid. Ed. Trotta.
- JESSOP, B. (marzo 1998) "El ascenso del «buen gobierno» y los riesgos del fracaso: el caso del desarrollo económico" en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* N° 155. UNESCO.
- . (2002) "Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective" en *Antipode*. USA. Blackwell Publishers, Ma.
- . (2002) *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity. Modern Governance. Londres. Sage.
- MACLEOD, G.; Goodwin, M. (1999), "Space, Scale and State Strategy: rethinking urban and regional governance" in *Progress in Human Geography*, Vol 23, N° 4.
- MALONEY, W., Smith, G.; Stoker, G. (2000), "Social Capital and Urban Governance: Adding a More Contextualized Top-Down Perspective" en *Political Studies*, Vol. 48.
- MAYNTZ, R. (2001) "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna" en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, N° 21. Venezuela. CLAD.
- MERRIEN, F. (marzo 1998) "Del gobierno y los Estados-Providencia contemporáneos" en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* N° 155. UNESCO.
- PAPADOPOULOS, Y. (22 al 27 de Mayo de 2002) "Is Governance a form of Deliberative Democracy". Paper presentado en el ECPR Joint Sessions of work shops "The Politics of Metropolitan Governance". Torino.
- RHODES, R. (1996), "The New Governance: Governing without Government" en *Political Studies*, N° 44, págs. 652-667.
- SCHARPF, F. (1997), "Real Games Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research". Boulder: Westview.
- SCHMITT-EGNER, P. (2002) "The Concept of Region: Theoretical and Methodological notes on its reconstruction" en *European Integration*, Vol. 24, N° 3.
- STÖHR, W. (2001), "Subsidiarity: a Key Concept for regional Development Policy" en *New Regions: Concepts, Issues, and Practices*, Vol. 3. Edgington y Fernandez Greenwood Press.
- STOKER, G. (marzo 1998) "El buen gobierno como teoría: cinco propuestas" en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* N° 155. UNESCO.
- , G. (2 al 3 de octubre de 2000), "Networked local government: a desirable goal but can it be achieved?". Trabajo presentado en UIMP. Barcelona.
- VILLASANTE, T. (1998) "De las redes sociales a las programaciones integrales" en *Cuatro Redes para mejor-vivir*, Vol. 2. Buenos Aires. Ed. Lumen/Hvmanitas.

#### **IV Consultas en internet**

CÁCERES, P. (Noviembre 2002) "Articulaciones Interinstitucionales para el Desarrollo Local". Disponible en [www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/redes/redmuni/docs/Ponencias\\_2002\\_comision\\_7.zip](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/redes/redmuni/docs/Ponencias_2002_comision_7.zip).

JESSOP, B., (1999) "The Dynamics of Partnership and Governance Failure" Department of sociology, Lancaster University at [www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Dynamics\\_of-Partnership.pdf](http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Dynamics_of-Partnership.pdf)

———, (2002) "Governance and Metagovernance: on reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony" Department of sociology, Lancaster University at [www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-and-etagovernance.pdf](http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-and-etagovernance.pdf)

MAYNTZ, R. (1998) "New Challenges to Governance Theory" European University Institute. Jean Monnet Chair Paper RSC N° 98/50 en [www.iue.it/RSC/Mayntz.htm](http://www.iue.it/RSC/Mayntz.htm)

#### **Legislación consultada**

LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA (2004) Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba N° 9206.

MINISTERIOS DE GOBIERNO Y DE FINANZAS DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA (1999) Resolución Conjunta N° 132/99.

**V**

**DE MANCOMUNIDADES,  
AGRUPACIONES Y CONSORCIOS**



## **V** DE MANCOMUNIDADES, AGRUPACIONES Y CONSORCIOS

Diego Alberto Giuliano\* (A.C.E.P.)

*“Los campesinos del Jura, que saben que con la leche de una sola familia no pueden fabricar el queso gruyère, se asocian y llevan cada día su leche a un obrador común, donde se anotan las entregas de cada uno. Mediante la suma de pequeñas cantidades de leche, a bajo costo, se logra un queso de horma muy grande”.*

Charles Fourier<sup>III</sup>

### **I EL PROBLEMA**

Es de percepción simple y generalizada la falta de participación del municipio argentino en el necesario proceso de relocalización del poder, y es también evidente el desperdicio inexplicable de la vitalidad creativa local en la reconstrucción del modelo federal, que es nuestra forma constitucional de estado.

Si hay algo que todos hemos observado en este tiempo, es el fracaso de la planificación centralizada para superar la desigualdad social, atender las necesidades básicas de los ciudadanos y obtener un grado equilibrado de desarrollo humano en todo el territorio de la Nación Argentina.

La concentración poblacional desmesurada es una experiencia de alcance mundial, que en el caso de nuestro país adquiere ribetes ciertamente exagerados, a raíz de un centralismo histórico fuertemente consolidado en los diversos campos de la economía, la cultura y el poder de decisión política.

---

\* Abogado. Notario (Pontificia Universidad Católica Argentina “Santa María de los Buenos Aires”). Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales (UCA). Posgrado en Ciencia Política (Universidad de Salamanca, España). Director del Centro de Estudios de Derecho Constitucional, Público Provincial y Municipal (UCA). Miembro correspondiente del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Director de la Revista de Derecho Público (UCA). Profesor de *Derecho Constitucional* y de *Ciencias Políticas* (UCA).

<sup>III</sup> FOURIER, C. “Teoría de la Asociación” en OWEN, Fourier, Garnier, Le Corbusier (1991), *Ciudad y utopía*. Buenos Aires. Centro Editor de América Latina. Pág. 46.



## V.1

En una organización institucional de matriz federal, como la nuestra, las prácticas unitarias no serían nada más que un desajuste teórico-real o una suerte de dislocación normativa del modelo constitucional, si no trajeran aparejada —como en efecto sucede— tanta injusticia relacional y brecha entre las diversas regiones del país.

El federalismo pergeñado en la Constitución de 1853-1860 consagra una asociación de miembros desiguales, que con el correr del tiempo no ha tendido precisamente a la equiparación, sino que ha agudizado fuertemente la extensa diferencia. Si la deformación unitaria hubiera dado por resultado un país ecuánime y hubiese fortalecido sus instituciones favorablemente, el desajuste no sería tal, sino una corrección sistémica probablemente justificada. Pero eso no es así.

La Argentina, pretendidamente federal, no resiste una estadística. Todos los indicadores (brecha de ingresos, producto bruto geográfico, acceso al crédito, ingreso per cápita, niveles presupuestarios, etcétera) muestran un país profundamente parcializado y con niveles inarmónicos de desarrollo y bienestar.

Sin embargo, el federalismo, incluso en plena dinámica globalizadora, continúa siendo un modelo atractivo para recrear nuestras fortalezas locales y neutralizar las debilidades sectoriales, en un país extenso y heterogéneo como el nuestro. Es que el federalismo no ha sido en la Argentina una opción voluntaria y pacífica entre un abanico de posibilidades viables, sino más bien una elección política organizacional, basada en la necesidad de repartir competencias en función de sentimientos de identidad diferenciada.

Nuestra Constitución Nacional, en expresión de sinceridad inédita en el derecho comparado, admite esta suerte de fracaso funcional, puesto que reconoce explícitamente la debilidad estructural del modelo federal en el nuevo art. 75, inc. 19, cuando afirma la existencia de un “desigual desarrollo relativo de provincias y regiones” (sic.).

No estamos frente a una paradoja “texto federal-praxis unitaria”, inofensiva y meramente académica. Estamos, más bien, frente a un posible desmembramiento causado en la desigualdad creciente, en la consiguiente insatisfacción ciudadana y en un proceso de urbanización desbordante y nulificador de las vitalidades rurales.

Aquí, como quizás en buena parte de Europa y el mundo desarrollado, es el tiempo de las administraciones locales, sin que ello signifique la supresión ni el debilitamiento de ninguno de los otros estamentos estatales, sino por el contrario, su genuino fortalecimiento institucional.

Se diría mejor que, sin que esto represente el desbaratamiento del sistema orgánico del poder constitucional en la Argentina, nos ubicamos frente a la necesaria refuncionalización de un

esquema político que debe sincerarse, pretendiendo ser más útil a sus objetivos primordiales que a las estériles disputas de competencia o jurisdicción territorial.

El municipio no ha hecho pie, todavía, en el proceso de descentralización que nuestra organización institucional requiere. Es más, todos los esfuerzos y las iniciativas locales se diluyen si no se reconocen prontamente, de parte de los demás niveles sustantivos de la organización política, la contribución y fortaleza de la capacidad de articulación municipal.

El catálogo de desafíos en el espacio municipal propiamente dicho, en el estado actual de la Ciencia Política y el Derecho Constitucional, Público Provincial y Municipal, no puede soslayar la idea —inacabada todavía en la Argentina— de la reafirmación de la **autonomía municipal**, cuando este necesario atributo local aún es desconocido en su plenitud por algunas provincias.

Tampoco el catálogo puede obviar la idea de la **intermunicipalidad** y de la **metropolitaneidad** que, como posibilidades concretas de regionalización a escala municipal, constituyen las más fascinantes y poco transitadas experiencias de integración subnacional en la Argentina contemporánea.

El fenómeno urbano interlocal crea, de inmediato, problemas de coordinación, supervivencia, superposición de competencias, conflictos administrativos y, necesariamente, políticos. Quizá este último sea el peor de los problemas.

No es jurídica ni políticamente simple establecer un tipo de gobierno interlocal, metropolitano o intermunicipal, puesto que su constitución efectiva significa la cesión de competencias y de recursos, de parte de unidades jurídico-políticas preexistentes. Son éstas las que, a través de una profunda comprensión del asunto y en la medida de su visión o de su ceguera estratégica, deben ejercitar acciones concretas de solidaridad territorial, cediendo porciones de sus facultades y atribuciones actuales. Esto no es ni habitual ni sencillo. Las palabras y los buenos deseos se agotan en esta instancia, y es necesaria la voluntad firme, que no es solo reingeniería administrativa, sino más bien un acto de rediseño político y generosidad institucional.

En el juego de relaciones locales, se trata de fomentar un modelo asociativo que potencie objetivos comunes y haga posible la consolidación de bloques que por su envergadura admitan transferencias, descentralización, cambios de competencia jurisdiccional y mayor capacidad de negociación global.<sup>112</sup>

<sup>112</sup> Cobran realismo y actualidad, a pesar del tiempo transcurrido desde su enunciación, las conclusiones del Primer Seminario Internacional de Estudios Muni-

## V.1

En estos días, la autonomía local no se define de forma unidimensional, y el municipio se reconoce parte de un conjunto institucional de *arquitectura compleja*, en el que las partes adquieren sentido en función del todo.

La autonomía, ese antiguo pero también confuso reclamo, es piedra angular del sistema municipal, pero en nuestro tiempo no es suficiente ni universal. No es suficiente porque no resuelve intrínsecamente las demandas del municipio moderno, ni las del pequeño ni las de la enorme unidad. Tampoco es universal porque llevada al extremo, en algunas unidades locales la autonomía enriquece, pero en otras empobrece y abandona.

Si se alcanza la autonomía local, pueden suceder dos cosas:

1. o bien se la dogmatiza y se trasunta en aislacionismo y fundamentalismo inútil;
2. o bien se la proyecta institucionalmente, con las consecuencias de que el municipio renazca y la autonomía se supere indefectiblemente, mutando hacia el asociativismo y la concepción regional.

Si la autonomía es solo una fuerza centrípeta, el municipio se licua o se reseca. Si en cambio, nos atrevemos al diseño de un concepto centrífugo de autonomía, ello nos conduce a la construcción de una comuna asociada, funcional al proceso de globalización, multidireccional y flexible.

Centrifugar autonomía no es precisamente centrifugar porciones del estado, en el sentido de descuartizar sus competencias abandonando las partes a su suerte.

*Centrifugar autonomía* es hacer corresponsables a las partes por la suerte del conjunto, reconociendo y redistribuyendo territorialmente capacidad de decisión y condiciones para la generación de desarrollo local, después de tantas centenarias y abusivas maniobras centralizantes.

En un escenario donde, según Daniel Bell,<sup>113</sup> el estado-nación se ha vuelto demasiado pequeño para la magnitud de los problemas que afronta y, paradójicamente, resulta demasiado grande para la resolución de los problemas pequeños, no es aconsejable

---

cipales de San Pablo, en 1958, cuando expresaban: "1. El Municipio deberá participar de la planificación regional por medio de consorcios o convenios con las autoridades de los gobiernos nacionales, de los de personalidad jurídica propia, con el objeto de la solución de los problemas comunes en la respectiva área local". MARTINS, D. H. (1984) "Regímenes municipales contemporáneos" en VANOSSI, D. (comp.), *El Municipio*. Mendoza. Editorial Ciudad Argentina. Pág. 35 ss.

<sup>113</sup> BELL, D. (1988) "The nation-state is becoming too small for the big problems of life and too big for the small problems of life" en *Dialogue* N° 3. Pág. 2.

despedazar al estado, sino devolver, conforme al sabio principio de la subsidiariedad, las facultades y competencias allí donde el problema tiene mejores condiciones económicas y políticas para ser resuelto.

Pruebas de nuestra naturaleza de esencia federal se acreditan en los momentos culminantes de nuestra historia, o allí donde el peligro que se cierne sobre la República resulta evidente e incontrastable. Durante el 2002, a raíz de la crisis política y económica argentina, y el vertiginoso vacío de poder que ello trajo aparejado, redescubrimos formalmente las entrañas del país federal.

En las horas azarosas de la Nación, caracterizadas por la repetición de presidentes, el acorralamiento de depósitos y ahorros, la cesación internacional de pagos, pero más gravemente por la violencia y la muerte en la propia Plaza de Mayo (en lo que puede caracterizarse como la primera crisis nacional profunda del siglo XXI) no se recurrió, como tantas veces, a las Fuerzas Armadas ni se construyeron, aunque más no fuera imaginariamente, las soluciones autoritarias clásicas de nuestra historia reciente. Se apeló, en cambio, a las fuerzas originarias de las provincias, a los liderazgos territoriales y a las representaciones locales. La crisis se contuvo y se superó desde el país interior, a través de los gobernadores de provincias, intendentes, presidentes comunales y las estructuras políticas horizontales.

La “foto de familia”, en cuanto símbolo de cohesión y restauración organizativa, era precisamente la de los gobernadores de provincias, independientemente de la influencia final de la “hermana mayor” en la consolidación del gobierno central, con los beneficios y maleficios que ello trae aparejado.

En adelante y después de lo probado, el federalismo deberá sustentarse en normas básicas de coordinación, cooperación y corresponsabilidad, bajo reglas de transparencia distributiva y rendición de cuentas recíprocas.

Deberá priorizarse la lealtad entre las partes, flexibilizando esquemas normativos que estimulen las múltiples formas de relación entre la sociedad y sus instituciones, respondiendo a las demandas locales y a los marcos regionales y globales, de manera justa y razonable.<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> Para ampliar el desarrollo del presente trabajo, ver GIULIANO, D. A. (2006) *Derecho municipal: autonomía y regionalización asociativa*. Buenos Aires. Ediar.

## V.2 2 LA PROPUESTA

Dentro de la reingeniería organizacional que postula nuestra Constitución Nacional, reformada hace más de una década, aparecen los conceptos jurídicos de región y de municipio, cristalizados definitivamente en los artículos 123 y 124 de la carta magna.

En función del art. 123, cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° de la Constitución Nacional, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Por vía del art. 124, las provincias poseen la facultad de “crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional”.<sup>115</sup>

La idea de refederalizar al país, a raíz de un centralismo largamente diagnosticado por nuestros politólogos, también se concreta en el texto constitucional vigente, que a través del art. 75 dispone las facultades del Congreso Nacional y en el inc. 19, establece la misión de “proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones”.

El remanido discurso de la *descentralización* ha adquirido, por este curso, cierto poder jurídico, y la idea de concretar un país policéntrico e igualitario ha obtenido reconocimiento constitucional.

Ello no puede ni debe prodigarse. No se trata de caer en simplificaciones o de plantear como solución la jibarización de la Ciudad de Buenos Aires y su conurbano, o de los puntos concentrados que se observan en toda nuestra geografía. Por el contrario, ello no es deseable ni voluntariamente posible. Se trata de invertir la tendencia unificante mediante la reducción de brechas socioeconómicas y espaciales:

1. ejecutando acciones deliberadas de crecimiento horizontal;
2. diseminando la generación de polos de desarrollo regional;
3. desconcentrando beneficios fiscales y crediticios;<sup>116</sup>

<sup>115</sup> Constitución Nacional. Art. 124.

<sup>116</sup> Buenos Aires consumió durante el 2006 el 44% de los préstamos hipotecarios y casi el 53% de los montos otorgados. El relevamiento ubica en el segundo

4. autorizando la creación de zonas francas;
5. construyendo rutas y medios de comunicación transversales;
6. creando áreas y puertos fiscalmente promovidos;
7. aplicando programas de expansión y desarrollo rural integrado;
8. promoviendo regímenes de coparticipación solidaria;
9. conteniendo a la población en su ámbito original, a través del aumento de las condiciones democráticas y generales de habitabilidad;
10. garantizando la prestación de servicios de educación, cultura y salud a lo largo y a lo ancho de todo el territorio.

Se trata, pues, de invertir diametralmente la inclinación al centro, diseñando la infraestructura de las comunicaciones, la transferencia de energía, las telecomunicaciones, la provisión del agua y la totalidad de los servicios públicos, con carácter federal.<sup>117</sup>

La tarea no es reducir, sino multiplicar, promoviendo para que el país crezca de manera continua, horizontal y proporcionadamente.

También es cierto que el discurso de construir la unidad en la diversidad y la idea de potenciar las singularidades locales, obteniendo la escala suficiente para el desarrollo y la contención de la población en sociedades vitales internas o extra-centrales, habitualmente no se concreta en formatos constitucionales y legales apropiados. Diagnósticos y soluciones están ampliamente formulados y son de larga data. Sin embargo, los formatos posibles o las estructuras jurídicas para construir esos modelos, y ponerlos efectivamente en práctica, no poseen demasiada certeza ni concreción operativa.

En este trabajo nos ocuparemos de concebir una mirada del país hacia dentro, proponiendo moldes jurídicos para la adopción de estructuras flexibles, que sobrepasen los límites jurisdiccionales clásicos y recepcionen localmente los fenómenos de crecimiento institucional en red. Comenzaremos explicando en el apartado 3, las diferencias entre dos posibilidades de organización intermunicipal:

---

lugar a las provincias del centro, Santa Fe, Córdoba y La Pampa; y en el tercer lugar a la Patagonia. Esta distribución —dice Cecilia Boufflet, en *Noticias*, julio de 2006— “demuestra claramente dónde se concentran los mejores salarios, el mayor porcentaje de empleos registrados y las aspiraciones de contar con una vivienda propia”.

<sup>117</sup> El actual programa de distribución de la energía designa a Buenos Aires como el kilómetro cero, desde donde se comienza a facturar su traslado. Incluso las provincias que alojan a diversas fuentes de generación de energía eléctrica, como por ejemplo represas hidroeléctricas, deben abonar el traslado a sus centros urbanos o productivos desde el kilómetro cero, que es Buenos Aires.

**V.2** de cooperación y de integración. En el apartado 5 clasificaremos los entes locales complejos, luego de haberlos caracterizado en el apartado 4. Finalizando, describiremos los modelos desarrollados o propuestos hasta el momento en nuestro país a través de los casos de las provincias de Córdoba, Mendoza y Santa Fe.

Hay ciertas innovaciones jurídicas que el municipio, por ejemplo, en cuanto promotor originario del desarrollo y la calidad de vida de los ciudadanos, no puede soslayar. Ciertamente es que así como no nos parece posible elaborar un concepto único ni recomendar un modelo único de región, resultaría aventurado definir un modelo único de articulación intermunicipal. Sin embargo, pueden proponerse alternativas, pero fundamentalmente, puede sugerirse un método para abordar la dimensión regional intermunicipal de los problemas y aportar respuestas que sean coherentes con las características políticas y administrativas de las provincias argentinas de nuestro tiempo. Más allá de la novedad y contemporaneidad de este proceso, es posible descubrir diversas formas de integración comparada, partiendo de distintas experiencias y tradiciones institucionales.

Lo que no podemos hacer —y eso es muy claro, puesto que cada vez que se lo ha intentado ha fracasado rotundamente— es proponer divisiones antojadizas, “dibujos” regionales de gabinete, modelos de subregionalización de diseño descendente; y eso no podrá edificarse por más técnico y justificado geográficamente, política o económicamente que en apariencia se encuentre.

Hay que confiar en la autonomía de la comuna como germen promotor de la región. Las soluciones conductistas, los reagrupamientos autoritarios, la desprovincialización verticalista o la desmunicipalización ordenada desde el centro y de forma arbitraria son actitudes mesiánicas y profundamente antidemocráticas.<sup>118</sup>

<sup>118</sup> Recuérdense los proyectos de regionalización de la presidencia de facto del Tte. Gral. Onganía (Decretos 1907/67 y 7952/69) que organizaban el país en ocho “regiones de desarrollo”; o las concepciones de Alejandro Bunge (el “país abánico”, diferenciado en dos Argentinas: una nuclear y otra periférica), Federico Daus (ocho regiones de “sesgo preponderantemente geográfico y económico”), Alfredo Siragusa (regionalización geográfica de nueve unidades), Roberto Noble (seis regiones en orden a la “armónica explotación de sus recursos naturales y a la integración de sus economías”), Juan Paradakis (propuesta de seis regiones divididas en treinta y cinco subregiones), Juan A. Rocatagliata (distingue regiones geográficas de funcionales y promueve ocho regiones fundadas en lo geográfico) y Roberto Dromi (propone una Ley de Regiones con siete unidades regionales, y participa con Carlos S. Menem en su propuesta regionalizadora vertical, luego desistida). Por el contrario, durante la tercera presidencia del Gral. J. D. Perón se crea el Instituto Nacional de Planificación Económica, que funda el proceso regionalizador en el consenso autonómico interprovincial a través de la suscripción de Actas de Concertación.

### 3 ORGANIZACIONES DE COOPERACIÓN Y DE INTEGRACIÓN

V.3

En el Derecho Constitucional Argentino hay entes locales que son componentes obligatorios del estado y deben existir entre nosotros, por estar expresamente establecido en el texto constitucional.

Por ello, las provincias y los municipios, actores elementales de la división y organización del territorio constitucionalizado, de manera autónoma, deberán conducir los procesos regionalizadores de su ámbito.

Partiendo del imperativo que indica que los estados —y por cierto, los municipios— no constituyen entidades autosuficientes, se rescata como necesaria la cooperación y la concertación entre sí para enfrentar y resolver cierto género de necesidades.

Los municipios deben quedar en plena libertad autonómica a la hora de acordar los perfiles que ha de revestir esa cooperación.

Entre los moldes jurídicos susceptibles de ser utilizados en el proceso de regionalización entre municipios cabe señalar como tipos ideales a las organizaciones de cooperación y de integración, a saber:

1. bien los actores locales pueden limitarse a establecer simples mecanismos de concertación, a través de la celebración de acuerdos o el desarrollo de reuniones intermunicipales para el tratamiento de problemáticas puntuales (**cooperación inorgánica**);
2. bien pueden instaurarse fórmulas permanentes de cooperación (**cooperación institucional**), es decir, agrupaciones de municipios, creadas por un instrumento jurídico específico, dotadas de una estructura institucional propia y capaces de expresar una voluntad distinta de la de los entes locales partes, para el cumplimiento de sus objetivos (naturaleza funcional de la agrupación de municipios).

Es decir, o bien nos decidimos por un compromiso formal, permaneciendo “solteros”; o construimos “matrimonios” más esta-

---

En igual sentido, el Consejo para la Consolidación de la Democracia, creado durante la presidencia de Raúl Alfonsín, propone la regionalización, pero explica el fracaso de esta planificación en la “forma imperativa con que se quisieron imponer [estos procesos] desde el gobierno central”. Si bien es cierto que, inexplicablemente, no considera al municipio como sujeto protagónico del diseño regional, indica que la implementación de regiones debe ser producto de la concertación. Ver: ANTON, J. C. (1999) *Regiones económicas argentinas*. Buenos Aires. Ciudad Argentina. Pág. 114 ss. y *Dictamen preliminar del Consejo para la consolidación de la democracia. Reforma Constitucional* (1986) Buenos Aires. EUDEBA. Pág. 161 ss.



**V.3** bles, fusionando patrimonios y “conviviendo” regionalmente bajo un mismo techo.

Cada uno de estos perfiles de cooperación inorgánica o institucional puede propender a ejecutar objetivos limitados y coyunturales o, por el contrario, tender hacia una identificación o interpenetración más formal entre los municipios participantes, hacia la fusión o el vínculo decidido y permanente.

En el caso de la cooperación, generalmente se intenta armonizar el funcionamiento y accionar de los entes locales para la obtención de objetivos comunes y consensuados. Para ello, estas organizaciones, conocidas como las **organizaciones de cooperación**, se ocupan de la difusión de información, realización de estudios técnicos, elaboración de informes, organización de tareas y negociaciones colectivas. El resultado deviene en recomendaciones, o en organizaciones más sólidas y complejas.

En el caso de las denominadas **organizaciones de integración** se les asignan funciones de mayor alcance, trascienden la mera cooperación para conjugar competencias autónomas del nivel municipal en la búsqueda de una unidad superior, en cuyo interior los límites físicos y las características socioculturales de cada ente local integrado se expanden en todo sentido.

Los aspectos característicos de una y otra organización han sido correctamente estipulados por Reuter en una clasificación que puede bien aplicarse a cualquier tipo de estructuración organizativa regional de alcance internacional, interprovincial o intermunicipal.

Las organizaciones de cooperación tienen las siguientes características:

1. Poseen una estructura institucional simple, nucleada en torno al órgano formado por los representantes de cada ente local; de existir otros órganos, se trata en todo caso de órganos de naturaleza consultiva o subordinados a los primeros.
2. El proceso de toma de decisiones en el órgano interlocal guarda respeto por la autonomía de los entes que lo constituyen, al no quedar obligados más que los municipios que han consentido, ya sea porque se requiere la unanimidad, o bien porque solo se vinculan los que votan afirmativamente.
3. Los problemas jurídicos solo conciernen a la administración interna de la organización. Los fines que a ella se le encargan no requieren de un ordenamiento jurídico complejo. Tampoco se hace necesaria la existencia de un órgano jurisdiccional.

4. Su personalidad jurídica en la provincia, en la nación o en el mundo se halla reducida al mínimo, careciendo incluso de ella en muchos casos, fundamentalmente en lo que hace a las relaciones internacionales.

En cambio, las organizaciones de integración se destacan por lo siguiente:

1. Poseen poderes propios, del mismo tipo de los que resultan de las funciones superiores del órgano municipal, que son ejercidos por la misma organización.
2. En los órganos interlocales, las decisiones o acuerdos pueden ser adoptados según las reglas de la mayoría.
3. La organización ejerce sus poderes directa e inmediatamente, sin resultar necesaria la colaboración de los entes que lo constituyen, pudiendo adoptar actos en beneficio o perjuicio de los particulares y modificar directamente los ordenamientos jurídicos municipales.
4. Estas organizaciones desarrollarán un ordenamiento jurídico propio, pudiendo crear también un órgano jurisdiccional que las salvaguarde.

Ambas estructuras, en nuestro análisis, funcionan como modelos ideales, pero no debiera descartarse que pueden darse manifestaciones reales de uno y otro tipo de organizaciones. Es más, hay organizaciones intermunicipales que responden ya a una estrategia de cooperación, y otras que responden a una estrategia de integración, con distintas intensidades, proyecciones y formatos.

Al nivel de organizaciones internacionales de estados soberanos, la mayoría de las estructuras responden al ideal cooperativo, en tanto que el modelo integrativo encuentra su casi único exponente en las organizaciones internacionales agrupadas en el seno de la Unión Europea.<sup>119</sup>

El camino intermunicipal resulta aún bastante inexplorado en cualquiera de sus dos facetas teóricas de agrupación. Dicho esto, avancemos hacia los modelos de entes locales complejos.

---

<sup>119</sup> Cfr. SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. A.; González Vega, J. A.; Fernández Pérez, B. (1996) *Introducción al Derecho de la Unión Europea*. Colección Estudios Internacionales. Madrid. Editorial Eurolex S.L. Págs. 30-31.

## V.4 4 **CARACTERES GENERALES DE LOS ENTES LOCALES COMPLEJOS**

Los entes locales complejos, desde una perspectiva teórica, se caracterizan por ser:

1. contingentes;
2. estructuralmente compuestos;
3. de carácter autónomo derivado; y
4. de competencia delegada.

### 4.1 **Entes contingentes**

Si bien es cierto que las regiones emergen del art. 124 de la Constitución Nacional, no tienen garantizada su existencia institucional; y podrán crearse o no de acuerdo con la iniciativa de los demás protagonistas institucionales (provincias y municipios). Por ello, diremos que las regiones de la Argentina actual, en cualquiera de sus niveles, pueden calificarse como entes “contingentes o voluntarios”.

En nuestro país, resulta evidente la orfandad de modelos regionales eficaces y de cierta permanencia en el tiempo y el espacio. Pueden señalarse como posibles causas de esa situación, la sosería de la legislación que las diseña y la tibieza del modelo regional estipulado en la reforma constitucional nacional de 1994; la ausencia de vocación regional y las “incertidumbres” que embargan a los operadores políticos del sistema argentino.

Los actos de regionalización solo son posibles y reales cuando los actores u operadores del sistema institucional demuestran fehacientemente su capacidad de ceder competencias, su aptitud de resignar recursos y de compartir solidariamente beneficios y cargas, efectuando, en definitiva, todos los renunciamentos que la experiencia regionalizadora estratégicamente reclama.

Si nadie cede nada, si el ombliguismo se instala entre nosotros, si el localismo es más fuerte que la integración, si solo algunos comparten algunas pocas cosas, si los beneficios se acumulan o se guardan y solo las cargas se reparten entre los actores que intervienen, la regionalización no pasa de ser una buena idea; a lo sumo, ocasional y electoralmente redituable.

Podríamos avanzar en otras razones, causas y concausas de la debilidad arquitectónica regional, pero ello excedería el objetivo de este trabajo.

Cierto es que en nuestro país muy pocas de las formas normativamente previstas para la regulación de las competencias, pro-

cedimientos de actuación y relaciones de los entes u órganos que ejercen funciones administrativas contemplan el fenómeno intermunicipal, como experiencia original y autónoma. Esto no quiere decir que en el catálogo de la organización administrativa argentina (personas jurídicas públicas estatales y no estatales, y personas jurídicas privadas) no descubramos ningún “traje” que pueda ser “prestado” al intermunicipalismo.

Aun cuando algunos teóricos del Derecho Administrativo se esfuercen en amoldar clasificaciones y “estirar” conceptos para resguardar la completitud de la disciplina, haciendo de algunas personas jurídicas una suerte de comodines multipropósitos, el escaso éxito funcional del intermunicipalismo en la Argentina prueba la imprevisión o pereza normativa.

Si por acrobacia o analogía decimos que cualquiera de los moldes actuales de la administración puede usarse para la intermunicipalidad, en definitiva, estamos retaceando instrumental jurídico necesario para promover y profundizar esta experiencia entre los actores municipales argentinos.

Acudir a estructuras jurídicas como las sociedades mixtas, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria o las sociedades de economía mixta, apelar a las sociedades del estado, a las cooperativas públicas, a las entidades autárquicas o a los consorcios, según la actual regulación de nuestra legislación, es echar mano a “trajes prestados”, montados para otras finalidades, con otro espíritu y sin la especialidad, la jerarquía y la dinámica que el fenómeno asociativo municipal efectivamente requiere.

Por ello resulta necesario desplegar algunas experiencias de agrupación o asociación de municipios, desde una perspectiva netamente jurídica y administrativa, advirtiendo que la clasificación que compondremos es de puro corte teórico y no necesariamente legal.

## **4.2 Entes compuestos**

La asociación de municipios, como ente local complejo y según las experiencias que conocemos, se caracteriza por ser una composición de otros entes públicos de carácter primario; en este caso, los propios municipios y comunas.

Podemos hablar de entes locales de segundo grado, puesto que constituyen entes compuestos que, contando con el reconocimiento previo de los municipios que los integran, no son comunidades interindividuales, ya que en ellas no participan los vecinos sino las entidades previas de las que estos participan de manera directa.

**V.4** Los entes locales complejos no tienen carácter originario y la Constitución solo se limita a autorizar su creación, lo que incluso no siempre es necesario ni obligatorio.

En esta clasificación se encuentran ubicadas las comunidades regionales que la provincia de Córdoba crea por medio de la ley N° 9206, que más adelante consideraremos.<sup>120</sup>

### **4.3 Autonomía derivativa**

Según lo expresado, la autonomía que la Constitución reconoce a los entes territoriales solo compete a aquellos de naturaleza primaria (provincias y municipios) y no a las regiones intra o interprovinciales, las que pueden considerarse como sujetos de creación optativa, que pueden o no ser regulados por el legislador ordinario.

Ahora bien, una vez creados, consideramos que estos entes deberían ser titulares de las prerrogativas de los entes que los originan, puesto que ellos prolongarían o, en su caso, podrían ceder algunas de sus facultades; y entonces, las condiciones de su administración o el proceso de toma de decisiones disfrutaría de las mismas garantías que las de los órganos municipales o provinciales.

Cada provincia argentina, comprometida en este proceso, deberá generar una legislación local que modele la organización intermunicipal, o en su defecto, y desde una postura ultraautonómica, deberá esperarse esa iniciativa de cada una de las unidades municipales de rango autónomo.

En España, según sentencia del Tribunal Constitucional, si bien es cierto que entes de este tipo no gozan de una autonomía constitucionalmente garantizada, son incidentalmente nominados como “nuevas entidades territoriales”, insistiéndose en su “clara vocación autonómica” y en la eventual influencia de ello en el sistema competencial anterior.<sup>121</sup>

### **4.4 Competencia delegada**

En cuanto a la propia competencia, esta no es universal en su comprensión más generalizada, ni está asignada de manera genérica.

Se diría que nos hallamos ante una competencia que deberá ser tasada por el convenio que le da origen al ente o por la ley que

<sup>120</sup> Nota del Editor: A este propósito, véanse también los artículos: BELTRÁN, E. “Hacia un modelo de regionalización para el desarrollo orientado por el principio de subsidiariedad. Una lectura de la Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba” (v. pág. 93) y CÁCERES, P. “La construcción sociopolítica de las regiones en la provincia de Córdoba” (v. pág. 129).

<sup>121</sup> Tribunal Constitucional Español (28 de julio de 1981) *Sentencia*.

lo crea, si así afuera. No son, por cierto, competencias originarias, sino derivativas.

## 5 CLASIFICACIÓN

Para la incorporación de estos entes a nuestra legislación, cabe adentrarnos en la naturaleza jurídica de ellos.

Según la clasificación de Lliset,<sup>122</sup> efectuada a partir de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local en España (Ley N° 7/1985, denominada Ley de Bases), existen las siguientes clases de entidades locales complejas:

1. Entidades asociativas de carácter local.
2. Entidades locales institucionales.
3. Entidades asociativas de base privada.

### 5.1 *Entidades asociativas de carácter local*

1. Mancomunidades.
2. Agrupaciones.
3. Consorcios.
4. Asociación de municipios.
5. Sociedades Instrumentales.

#### 5.1.1 *Las mancomunidades*

Las mancomunidades son asociaciones de municipios para el cumplimiento de los fines y funciones que son de su competencia y que, a raíz de su naturaleza y dimensión, exigen la cooperación recíproca de los entes, con el objeto de realizar obras o prestar servicios.

En general, las mancomunidades favorecen la prestación de los servicios mínimos en las mejores condiciones económicas y de calidad; permiten la agrupación de voluntades y la definición espontánea de espacios naturales con problemáticas de desarrollo comunes, favoreciendo, incluso, la agrupación municipal voluntaria y no traumática, en el futuro.

En el derecho español, cada mancomunidad se rige normalmente por un estatuto que integra el derecho local, puesto que este lo reconoce, siempre que se adopten de acuerdo con un específico procedimiento.

<sup>122</sup> LLISSET BORREL, F. (1985) *Manual de Derecho Local*. Madrid. Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados S.A. Pág. 153 ss.

**V.5****Objeto**

Los municipios se asocian con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios de su competencia, aunque estos entes locales no pueden asumir la totalidad de las competencias asignadas a los respectivos municipios.

Tradicionalmente, las mancomunidades se construyen con el objeto de constituir agencias de desarrollo local; prevenir y extinguir incendios; resolver problemas de aprovisionamiento de aguas; promover las comunicaciones intermunicipales; ejecutar obras de alcantarillado y saneamiento; y organizar la gestión de residuos, incluido su recogida y tratamiento posterior.

**Organización**

En el caso de España, el art. 44 de la Ley de Bases establece las reglas básicas para la creación, modificación y supresión de mancomunidades, remitiendo a la legislación de las comunidades autónomas la configuración del procedimiento a seguir, por lo que cada una de ellas deberá perfilar su propia ley de mancomunidades de municipios.

Para la creación del ente, es necesario que al menos dos municipios suscriban un acuerdo de promoción, dando lugar a un anteproyecto que lo justifique. Este documento se le hace llegar luego a otros municipios, para su adhesión.

Con posterioridad, se convoca a una asamblea de concejales, que debe aprobar el anteproyecto.

El estatuto debe expresar, al menos, lo siguiente:

1. los municipios que comprende;
2. el lugar en que radiquen sus órganos de gobierno y administración;
3. el número y forma de designación de los representantes de cada ente local, que integrarán el gobierno mancomunado;
4. los fines del ente;
5. los recursos económicos;
6. el plazo de vigencia;
7. el procedimiento de modificación de los estatutos; y
8. las causas de disolución.<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> Cfr. Art. 36 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 abril (RCL 1976\1192 y ApNDL 13889 disponible en [www.boe.es](http://www.boe.es).

La aprobación final del estatuto corresponde a un pleno de municipios, con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la corporación.

Se exige luego el control de legalidad de parte de la comunidad autónoma, la publicidad en el boletín oficial y la inscripción del ente en una suerte de *registro general de entidades locales*.

En cuanto al gobierno de las mancomunidades, la Ley de Bases solo exige que los órganos que lo ejerzan sean representativos de los municipios que integran la mancomunidad, y el esquema habitual incluye, en la cúspide, a una *asamblea* que elige un *presidente*, y que puede segregar una *comisión de gobierno* encargada de la gestión ordinaria.

### **Recursos**

En cuanto a sus recursos, carecen en general de potestad tributaria propia y solo pueden establecer los tributos que no tengan el carácter de impuestos y se vinculen a las competencias que desempeñan: tasas y contribuciones especiales. La fuente ordinaria de recursos son los aportes de los mancomunados.

### **Obras y servicios públicos**

En materia de realización de obras públicas se distinguen las obras de urbanización (aquellas que tienen por objeto el conjunto de las urbanizaciones: vialidad, saneamiento, electricidad, etcétera) de las obras ordinarias (aquellas que no tengan por objeto desarrollar íntegramente el conjunto de determinaciones de un plan de ordenación).

La normativa española<sup>124</sup> autoriza a que los municipios se mancomunen para el desarrollo de estas competencias urbanísticas. En tal caso, el órgano competente para la aprobación del proyecto surge del estatuto mancomunitario.

En cuanto a la prestación de servicios públicos que son responsabilidad del municipio, este puede prestarlos individualmente o mediante la asociación con otros municipios. La forma de gestión de servicios podrá ser:

1. *directa*, por la propia mancomunidad, por medio de un organismo autónomo local o por una sociedad mercantil perteneciente a la mancomunidad, según lo veremos;
2. *indirecta*, mediante la concesión, la gestión de un tercero al que se interesa en virtud de una participación en los beneficios, o bien;



- V.5**                    3. el denominado *concierto*, es decir, la mancomunidad puede contratar la prestación con otro sujeto público o privado, que realizará las prestaciones en el marco de su actividad habitual.

No es ajena a esta forma de gestión indirecta de servicios la participación de la entidad local, mediante la titularidad de una parte del capital social en una sociedad comercial, o bien en una cooperativa. Se tratará de un caso de aplicación del derecho privado a la gestión de servicios públicos.<sup>125</sup>

### ***La situación de las mancomunidades de Castilla y León***

En el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se observa una verdadera apuesta por el sistema de mancomunidades municipales.

Sucede que en esa región española, durante los años 70, se produjo un fenómeno migratorio masivo que despobló a los núcleos urbanos, de tal forma que más del 58 % de los municipios actuales tienen una población inferior a los 5000 habitantes, y solo el 2 % de ellos tiene una población superior a los 5000.<sup>126</sup>

Castilla y León es la región española de mayor número de mancomunidades (más de 100, desde 1984), aunque los responsables de su administración territorial, si bien han reconocido el valor de ellas para permitir la supervivencia de municipios históricos y la superación del minifundismo municipal, han advertido sobre la necesidad de su expansión hacia dimensiones mejores y más rentables, desde la prestación de los servicios públicos.<sup>127</sup>

#### ***5.1.2 Las agrupaciones: áreas metropolitanas y comarcas***

Técnicamente hablando, las agrupaciones son entidades locales complejas de carácter forzoso o necesarias. Sus componentes son siempre municipios, que es lo que las distingue de los denominados consorcios.

Tienen análoga justificación funcional que las mancomunidades, y sustituyen a las voluntades municipales en las decisiones propias de su destino. Normalmente, tienen por objeto prestar un ser-

<sup>124</sup> *Ibíd.* Art. 216.1.

<sup>125</sup> LÓPEZ, T. Q. (1990) *Las mancomunidades en nuestro derecho local* Madrid. MAP. Págs. 55-84.

<sup>126</sup> Consultar: JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN. (1992), *Catálogo de Mancomunidades Municipales de Castilla y León*. Dirección General de Administración Territorial. Pág. 9 ss.

<sup>127</sup> Consultar: LÓPEZ, T. Q., *óp. cit.*, pág. 35-37.

vicio específico, ejecutar una obra o cofinanciar necesidades de recursos humanos, afectando a un número limitado de municipios cercanos.

Las agrupaciones, como las mancomunidades, nacen para superar la insuficiencia aislada de los pequeños municipios, pero en función de su carácter coactivo significan una instancia previa frente a comunidades que no se asocian voluntariamente, antes de la fusión, agregación o eliminación.

En la Ley de Bases española se las prevé para la ejecución de obras subvencionadas, la prestación de servicios obligatorios y el sostenimiento de personal común. En 1966, en España se estipuló el modelo de la agrupación como alternativa asociativa, vía estímulos económicos y para municipios próximos, de análogas características y población no inferior a 1000 habitantes.

La Constitución Española de 1978, en sus artículos 141.3 y 152.3 permite la creación de agrupaciones de municipios limítrofes, estableciendo estatutariamente circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad política. El Tribunal Constitucional considera a dichas agrupaciones, una limitación de la autonomía municipal.

En la actualidad, y según opinión de López-Nieto y Mallo, las agrupaciones han quedado reducidas a las áreas metropolitanas y a las comarcas.<sup>128</sup>

### **Áreas metropolitanas**

Observamos que en España, según López-Nieto y Mallo, estas construcciones jurídicas de carácter local funcionan como entes formados por agrupaciones de municipios distintas de las provincias, que poseen carácter territorial o no según la ley de la respectiva comunidad autónoma.

El área metropolitana generalmente se organiza a través de:

1. un consejo metropolitano, que canaliza la representación de los municipios nucleados en el área;
2. un ejecutivo metropolitano, no perteneciente a ningún municipio concreto;
3. una comisión de gobierno.

Jordi Borja y Manuel Castells, por su parte, al analizar el problema de los gobiernos metropolitanos distinguen entre:

<sup>128</sup> LÓPEZ-NIETO; Mallo, F. (1988) *Las entidades asociativas en el ámbito municipal*. Barcelona. Editorial Bayer. D.10.

## V.5

- *Aglomeraciones urbanas que tienen algún tipo de gobierno metropolitano*: se trata de estructuras generalmente concebidas por ley, por encima de los gobiernos municipales, con una serie de funciones previamente definidas (estas experiencias se verifican en grandes ciudades de Brasil, Canadá y Francia); o bien los llamados “municipios metropolitanos”, que se trasuntan en una gran conurbación legalmente municipalizada, con competencias en materia fiscal, urbanística, económico-social.

- *Aglomeraciones que no tienen un gobierno metropolitano, pero están coordinadas a un nivel superior*: en función de la coordinación supralocal, las competencias se reparten entre los municipios de la aglomeración y uno o más niveles superiores, lo que supone frecuentemente una superposición de varios niveles administrativos con competencias en el mismo territorio (la región de Ile de Francia, la Comunidad Autónoma de Madrid, Los Ángeles, Miami, etcétera). También puede existir la coordinación de tipo funcional, en la que se establecen mecanismos o instituciones para la prestación de servicios o funciones específicas en territorios definidos.

La experiencia de la Ceamse (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado), creada a partir de un decreto-ley de la provincia de Buenos Aires, puede inscribirse en esta modalidad de coordinación funcional.

- *Las que no tienen ningún tipo de coordinación supramunicipal*: en estos casos, solo resulta factible el desarrollo de mecanismos de cooperación intermunicipal, con objetivos generales o específicos.<sup>129</sup>

Las áreas metropolitanas españolas, por ejemplo, son sujetos de recaudación tributaria de origen derivado, en cuanto que pueden establecer un recargo en el Impuesto sobre los Bienes Inmuebles ubicados en su territorio, que no puede exceder el 0,2 % de la base imponible, amén de las subvenciones estatales y de los recursos que le correspondan en virtud de la ley de su creación.

Las áreas metropolitanas en América Latina, a diferencia de lo que sucede en Europa o en América del Norte, salvo muy escasas excepciones, se caracterizan por la ausencia de un gobierno metropolitano.

Los modelos metropolitanos que disuelven organizaciones municipales —o las fusionan, anexan, secesionan o agrupan— lamen-

---

<sup>129</sup> BORJA, J.; Castells, M. (1997) *Local y global, la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid. Grupo Santillana de Ediciones. Taurus. Colección Pensamiento. Págs. 283-290.

tablemente, no caben dentro de la órbita acotada del art. 124 de la Constitución Nacional Argentina, para la que las regiones no consisten en un nuevo nivel de poder político con base territorial, sino solamente en una instancia blanda de cooperación y coordinación interprovincial e intermunicipal; en este último caso, solo si nos atrevemos a estirar el principio hasta los límites que la propia constitución nos permite.

Quizás, independientemente de nuestra preocupación por la coordinación entre los municipios de las áreas metropolitanas, corresponda ahora analizar cómo establecer una estructura de gobierno que vincule a las áreas metropolitanas con el territorio y las ciudades que físicamente las circundan, y que social y económicamente interactúan con ella.

Por ello, la metropolitanización ya no es solo un fenómeno interlocal, sino también interprovincial, e incluso internacional.

### **La comarca**

La *comarca española*, por su parte, también es una agrupación de municipios distinta de la provincia, cuyas características determinan intereses comunes que exigen la atribución de competencias propias. Su creación puede ser iniciativa de la comunidad autónoma o de los propios municipios interesados, y siempre será democrática en orden a la consulta a los interesados (no puede crearse si se oponen expresamente las dos quintas partes de los municipios de la agrupación propuesta). Su órgano de gobierno puede ser un consejo comarcal, elegido por sufragio indirecto, a través de representantes de los municipios agrupados.

Las comarcas no están facultadas para exigir tributos ni recargos, ni perciben participación en los tributos del estado. Los recursos económicos necesarios para su funcionamiento deben ser asignados por las leyes de su creación.

### 5.1.3 *Los consorcios*

Pérez-Pérez define al consorcio “como la comunidad de intereses que tiene por objeto la vinculación de determinados bienes privativos con otros comunes necesarios o convenientes para el adecuado uso o explotación de los primeros y cuyo fin es la organización y administración, como un todo universal de la situación conjunta de los bienes vinculados”.<sup>130</sup>

<sup>130</sup> PÉREZ-PÉREZ, E. (1986), *El consorcio real en el derecho positivo español*. Madrid. MOPU. Pág. 309.

## V.5

Para el caso del derecho público, los consorcios constituyen entes locales que asocian libremente a personas físicas y jurídicas de diferente orden (públicas y privadas) para fines de interés público o social, concurrentes con los de las administraciones públicas.

Se caracterizan por la intervención de organizaciones no gubernamentales (ONG). Es decir, si una o varias entidades locales identifican una comunidad de intereses perseguidos por una entidad privada no lucrativa, pueden incorporar esos entes privados al consorcio, creando así una nueva persona jurídica.

El consorcio es de carácter voluntario, y puede ser integrado por entidades locales, administraciones estatales o corporativas y entidades privadas sin ánimo de lucro (fundaciones y asociaciones). Se diferencia de otras fórmulas institucionales de gestión de carácter privado, como las fundaciones o asociaciones civiles, fundamentalmente, por su componente de derecho público.

La norma básica del consorcio es el estatuto, que es la consecuencia inmediata del pacto asociativo que marca su nacimiento, y es además su reglamento.

En España, por ejemplo, los consorcios son sujetos de derecho público local a los que también se les respetan sus singularidades integrativas y funcionales, en los que cada una de las partes retiene los intereses que le son propios, encomendándole al ente consorcial solamente su gestión.

Sus potestades son las que surgen de la legislación de la comunidad autónoma, pero aun sin ello disponen de todas las competencias que corresponden a las administraciones públicas y, concretamente, a los entes locales.

Son comunes los consorcios de aguas o los urbanísticos; en este último caso, para el desarrollo de fines propios de la gestión y ejecución de actividades urbanísticas.

En nuestro país, el consorcio público no aparece tipificado en el derecho positivo. Solo se han realizado regulaciones aisladas y parciales, que no abarcan a este instituto en todas sus posibilidades y variaciones operativas.

Dice al respecto Dromi que “no existe una preceptiva orgánica sobre el instituto, sino una legislación dispersa y casuística”.<sup>131</sup> En algunos casos, la legislación deviene amplia y considera que toda persona, estatal o no, puede integrar un consorcio; mientras que en otras circunstancias se rige por un criterio limitado, obligando a la participación estatal de modo mayoritario o minoritario.

---

<sup>131</sup> DROMI, R. (1996) *Derecho Administrativo*. 4ª ed. actualizada. Buenos Aires. Ciudad Argentina. Pág. 490 ss.

En el Derecho Público Provincial, Dromi descubre alguna regulación consorcial:

- la ley N° 3603, de 1969, y el Decreto 1637/70 de Mendoza, sobre “consorcios vecinales”;
- el Decreto 474/68 de Catamarca, sobre “consorcios para excavación de represas”;
- la ley N° 721, de 1976, de consorcios de “obras públicas”, de Misiones;
- la ley N° 5518, de 1961, y el Decreto 7918/63 de Santa Fe.

En el ámbito nacional, el Decreto 9875/56, de creación del “plan de caminos de fomento agrícola”; o la formación de consorcios entre el estado y las cooperadoras escolares y otras entidades, para la “construcción y/o remodelación de edificios escolares nacionales”.<sup>132</sup>

Lo cierto es que no existe una regulación legal específica en materia de consorcios, ni menos aún en lo que respecta a los consorcios intermunicipales. Con carácter subsidiario, se aplican a los consorcios algunas de las normas establecidas para la administración en el ámbito local.

En su constitución le son aplicables los preceptos que regulan los trámites de municipalización o provincialización de servicios, “siempre que ello proceda”: es decir que se someten a las normas generales aplicables a todas las corporaciones locales, mientras no sean incompatibles con la naturaleza de la institución.

Sostiene al respecto Dromi que la creación del consorcio “se opera en virtud de una *convención jurídica plurilateral* en la que participan entes de distinto orden. Ello supone la aplicación subsidiaria del régimen, o al menos de los principios, que imperan para todos los contratos administrativos”.<sup>133</sup>

El consorcio de municipios es una figura legal contemplada en el artículo 43 de la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, y su funcionamiento está basado en un estatuto social en el que se definen los objetivos del consorcio, sus características organizacionales, las fuentes de financiamiento y la relación con los particulares.

Los hay en diversos formatos.

El *Consortio del Corredor Productivo del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires* surge a partir de un grupo de municipios que se

<sup>132</sup> Ley Nacional N° 16727 y su modificatoria 17764.

<sup>133</sup> DROMI, R., óp. cit. Pág. 490 ss.

**V.5** propone cooperar en el campo de las políticas de desarrollo económico, a partir de 1993.

Conduce el consorcio un *consejo de administración* compuesto por los intendentes de los dieciocho municipios miembros (Adolfo Alsina, Coronel Pringles, Coronel Suárez, Daireaux, General La Madrid, Guaminí, Laprida, Puán, Saavedra, Salliqueló, Tornquist y los partidos de Pellegrini, Coronel de Marina L. Rosales, Coronel Dorrego, Tres Lomas y Benito Juárez), cuya principal tarea es el diseño de las políticas a ejecutar.

Posee un *coordinador general*; una plantilla permanente compuesta por un contador, un tesorero y un jefe de compras; y eventualmente se contratan técnicos en distintas ramas de la producción.

El capital social del consorcio está constituido por aportes de los municipios miembros y los subsidios dispuestos por la Provincia de Buenos Aires y la Nación, fundaciones y organismos internacionales, así como los bienes adquiridos y las donaciones.

En la actualidad, el Consorcio desarrolla proyectos de cultivo bajo condiciones forzadas (horticultura, legumbres y floricultura); fomento de la actividad apícola; reconversión de la ganadería ovina; construcción de viviendas; microemprendimientos; y educación superior orientada a la producción.

Debe tenerse en cuenta que la experiencia del consorcio ha sido replicada en la formación de otros doce corredores productivos de la provincia de Buenos Aires,<sup>134</sup> a saber:

- *Municipios al Mercosur*, integrado por las ciudades de Cañuelas, General Las Heras, General Rodríguez, Luján, Marcos Paz, Mercedes, Navarro, San Andrés de Giles y Sui-pacha;
- *Corredor Productivo del Atlántico* (Coproa), que reúne a los municipios de General Alvarado, General Pueyrredón, Lobería y Necochea;
- *Consejo Productivo de Desarrollo Regional-Región Cuenca del Salado* (Coproder), integrado por los municipios de Ayacucho, Balcarce, Dolores, General Belgrano, General Guido, General Paz, Las Flores, Maipú, Mar Chiquita, Pila y San Miguel del Monte;
- *Corredor Productivo Buenos Aires* (Coproba), que vincula a los municipios de Carlos Tejedor, Florentino Ameghino, Trenque Lauquen y Rivadavia; y

<sup>134</sup> Véase Federación Argentina de Municipios (FAM). Banco de Experiencias Locales. [www.fam.gov.ar](http://www.fam.gov.ar)

– *Consejo de Desarrollo del Nor-Oeste* (Codenoba), integrado por los municipios de Alberti, Bragado, Carlos Casares, Chivilcoy, General Villegas, Hipólito Yrigoyen, 9 de Julio y Pehuajó.

En el modelo de corredores productivos intermunicipales, a la manera bonaerense, deben incluirse:

– la denominada *Zona de Crecimiento Común*, integrada por los municipios de Bolívar, General Alvear, Lobos, Roque Pérez, Saladillo, Tapalqué y 25 de Mayo; y

– el *TOAR*, constituido por los municipios de Tandil, Olavarría, Azul y Rauch. Este último corredor, de neta actividad agropecuaria, logró la inserción de la Universidad Nacional del Centro, con la que existen proyectos en conjunto.

– *Región del Desarrollo Urbano y Productivo*: el 1° de junio de 2000 se lanzó un consorcio interdistrital formado por ocho partidos de la provincia de Buenos Aires: Pilar, Zárate, Campana, Escobar, Moreno, Exaltación de la Cruz, Luján y General Rodríguez. Para alcanzar sus objetivos, los jefes comunales suscribieron un convenio con el fin de controlar el cuidado del medio ambiente; formular planes integrales para cubrir el déficit de infraestructura y servicios; y zonificar el territorio, para evitar que la urbe o la industria desalienten la actividad agropecuaria.

– En mayo de 2001, la provincia de Buenos Aires sanciona la ley N° 12650, a través de la cual autoriza a las municipalidades de Tres Arroyos, San Cayetano, Adolfo González Chávez y Benito Juárez, en el marco del *Consortio Intermunicipal de Desarrollo Regional* (Cidere), a constituir una sociedad anónima con participación estatal mayoritaria para el desarrollo, producción y comercialización del producto denominado “biodiesel”. En 2002, se incorpora a este grupo el municipio de Coronel Pringles.

– También se ha constituido el *Consortio Productivo del Noreste Bonaerense* (Copronoba o Corredor Productivo Buenos Aires), conformado por los municipios de Junín, Chacabuco, Lincoln, General Pinto, Rojas, General Arenales y Leandro N. Alem.

Se trata de siete municipios ubicados en una de las zonas de tierras más ricas de la provincia de Buenos Aires, que se unen para mejorar la capacidad de exportación de sus industrias.

El bloque comprende casi dos millones de hectáreas, en las que viven unos 250.000 habitantes. En cuatro años habilitaron dos estaciones aduaneras para comercializar con el



## V.5

mundo sin pasar por la ciudad de Buenos Aires, y rehabilitaron el ramal ferroviario de trocha media para colocar sus productos, sin intermediarios, en San Pablo y Río de Janeiro. Además, han habilitado un centro universitario donde 3100 alumnos cursan 14 carreras.

– El 1° de julio de 2004, siete municipios del Gran Buenos Aires suscribieron, *ad referéndum* de cada uno de sus concejos deliberantes, el convenio que origina el *Consortio de Municipios del Conurbano Sur* (Comcosur). Ellos son: Avellaneda, Almirante Brown, Berazategui, Florencio Varela, Lomas de Zamora, Quilmes y Lanús, un conjunto poblacional de tres millones de habitantes.

El Comcosur está conformado por un delegado por distrito, y cada municipio aporta fondos para el funcionamiento de los equipos técnicos.

Entre sus objetivos se encuentran el saneamiento del Riachuelo y la costa del Río de la Plata; la realización de obras de ampliación de las redes de agua corriente y cloacas; la creación de un fondo para obras de infraestructura; la gestión de créditos internacionales; el arreglo e iluminación de calles limítrofes y avenidas que atraviesen los partidos; la compra de insumos y medicamentos en conjunto; y la capacitación integrada del personal municipal.

El Consortio, asimismo, propicia acordar tarifas con concesionarias de servicios públicos y proveedores; crear una oficina de comercio exterior; diseñar una red de salud para coordinar el trabajo de efectores públicos; y realizar controles comunes de tránsito y bromatológicos.

– En el ámbito de la provincia de Santa Fe se conformó el Consortio Intermunicipal para la gestión de las Rutas N° 70 y 6 (172,8 kilómetros del corredor vial). En 1994, el gobierno provincial decide renovar un gran número de rutas provinciales en mal estado, dentro de las cuales se hallaban las rutas provinciales N° 70 y 6.

En virtud de las dificultades que enfrentaba el estado provincial para lograr un eficaz mantenimiento y conservación de su red vial, y con el fin de desarrollar esas tareas y las mejoras necesarias a través de concesiones, mediante el cobro de peajes, se promulga la ley provincial N° 11204 y su decreto reglamentario 0461/95, que permiten la formación de agrupaciones de comunas en unidades ejecutoras para tal fin.

La Unidad Ejecutora Corredor Vial N° 9 - Rutas provinciales N° 70 y 6 de la provincia de Santa Fe se integra por las

municipalidades de Rafaela y Esperanza y las comunas de Franck, Humboldt, Vila, Coronel Fraga, San Antonio, Castellanos, Presidente Roca y Nuevo Torino.

Esta agrupación se encuentra instrumentada jurídicamente mediante un esquema de concesión de obras viales regulado por una normativa provincial específica,<sup>135</sup> por la cual la provincia asume el carácter de concedente, otorgando la concesión de dichas rutas a un ente de derecho público sin fines de lucro y no estatal (no incluido en el ámbito de la administración pública), conformado exclusivamente por municipios y comunas con jurisdicción en algún punto de las rutas concesionadas.

Las agrupaciones asumen la figura jurídica de *unidades ejecutoras* (consorcios públicos). Esquemas asociativos institucionales similares han sido utilizados desde tiempos atrás como una herramienta útil para la gestión de obras públicas en la región (consorcios camineros y comité de cuencas).

#### 5.1.4 Asociaciones de municipios

Las asociaciones de municipios aparecen previstas en la disposición adicional 5° de la Ley de Bases española. Se dice allí que los municipios pueden constituir asociaciones para la protección y promoción de sus intereses comunes, a las que se aplicará, en defecto de otra norma, la legislación en materia de asociaciones.

Se rigen por sus estatutos, aprobados por los representantes de las entidades asociadas, debiéndose garantizar la participación y representación de sus miembros. Incluso en España se critica doctrinalmente la falta de explicitación de la norma, y se juzga a estos entes como innecesarios.

En la Argentina, la provincia de Mendoza regula las asociaciones intermunicipales a través de la ley N° 6243 sancionada en 1994.

#### 5.1.5 Sociedades instrumentales

Se trata de sociedades mercantiles de un ente local o de varios, o de entes públicos o personas privadas. Generalmente, tienen por objeto la gestión directa de un servicio por la propia entidad local; o la sociedad comercial de economía mixta para la gestión indirecta de un servicio.

En el primer caso, se trata de una sociedad comercial que funciona como un ente instrumental que no aparece sometido al

<sup>135</sup> Ley provincial N° 11204.

- V.5** derecho administrativo, pero que se encuentra subordinado al control del ente local. Esta sociedad puede adoptar la forma de sociedad anónima o limitada, y la totalidad de su capital pertenece al ente local, es decir, a un solo socio, una verdadera excepción a la normativa mercantil. La creación de la sociedad y la aprobación de sus estatutos corresponderían al concejo deliberante o municipal.

Para el caso de una sociedad comercial de economía mixta, puede crearse por fundación directa del municipio; por suscripción pública de acciones o en virtud de participación en una sociedad privada, ya constituida; por compra de acciones en el mercado bursátil; o bien por expropiación de acciones o vía convenio entre el municipio y la empresa privada.

### 5.2 *Entidades locales institucionales*

Son aquellas que tienden a flexibilizar la actuación del municipio, y que en ocasiones se extienden a su actuación económica.

Son ellas los organismos autónomos locales y las fundaciones privadas de patronato local.

### 5.3 *Entidades asociativas de base privada*

Se trata de asociaciones integradas por personas privadas que, amén de su naturaleza, pueden realizar o participar en la realización de funciones locales.

La doctrina que venimos siguiendo distingue en este punto entre dos tipos de asociaciones:

1. Aquellas que tienen naturaleza de vicarios de la administración local, a la que sustituyen en actividades específicas (entidades urbanísticas colaboradoras, por ejemplo).
2. Asociaciones de vecinos para la defensa de intereses colectivos y participación en la gestión municipal.

Tanto la *vicariedad* como la *participación* son dos conceptos jurídicos o técnicas encaminadas a incorporar a los particulares al ámbito de la administración pública.

- En la **vicariedad**, los particulares penetran en la administración, convirtiéndose en agentes descentralizados; la actividad que realizan es propia de interesados personales y directos; y su finalidad es conseguir una mayor eficacia en la administración.
- En la **participación**, los particulares no son agentes estatales; actúan como ciudadanos solo preocupados por el inte-

rés general; y su finalidad es realizar en una parcela la materialización del ideal democrático.

Están dentro de la vicariedad las entidades urbanísticas colaboradoras, que pueden integrar a particulares de varios municipios; y se consideran entidades asociativas de participación las asociaciones de vecinos y las asociaciones de consumidores y usuarios que, ciertamente, también pueden nuclear a particulares de varios municipios.

## 6 MODELOS NORMATIVOS DE ORGANIZACIÓN MICROREGIONAL: EL CASO DE LAS PROVINCIAS DE CÓRDOBA, MENDOZA Y SANTA FE

En la Argentina, y particularmente en la Región Centro, es evidente que las simetrías y la naturaleza complementaria de las economías de localidades, ciudades o zonas limítrofes han impulsado vínculos integrativos que deben ser profundizados.

La integración entre provincias (regionalización) y la integración entre municipios entre sí (microrregionalización) no constituyen hechos nuevos y, como está visto, las prácticas se reproducen casi artesanalmente a lo largo de todos nuestros bordes provinciales.

Algunos distritos han adoptado la figura del “ente intercomunal”. Las asociaciones de este tipo se encuentran abocadas a la solución concreta de problemas comunes.

### 6.1 Córdoba

En la provincia de Córdoba, Adesur (Asociación Interinstitucional para el Desarrollo del Sur de Córdoba) se institucionaliza a través de una asociación de derecho privado conformada por 47 municipios, con la originalidad de que entre sus partes involucra a una institución educativa: la Universidad Nacional de Río Cuarto.

Técnicamente, Adesur es un ente local institucional que prevé sociedades instrumentales, participación y vicariedad. En su génesis existe un Acta Constitutiva suscripta por los intendentes municipales, previa aprobación oficial por parte de los respectivos concejos deliberantes. Dicha acta, registrada e inscripta, otorga personería jurídica y habilita a Adesur para realizar todo tipo de transacciones económicas y actos legales con plena capacidad jurídica.

En cuanto a su organización interna, se estipula un órgano máximo de decisión, que es la *asamblea general* integrada por la totalidad de los intendentes, o sus representantes que hayan suscripto el acta de adhesión.

**V.6** La asamblea, por votación directa de sus asociados, designa a las personas que durante un período de dos años ejercen las funciones de presidente, vicepresidente, tesorero, secretario y vocales de la asociación.

La secretaría, en orden a su especificidad, corresponde a la Universidad Nacional de Río Cuarto.

Las decisiones operativas son responsabilidad de una *mesa ejecutiva* constituida por seis intendentes designados por la asamblea y un representante de la Universidad.

Sancionado el *Plan Director* de la Asociación por parte de la Asamblea, la Mesa Ejecutiva debe proceder a la formulación y ejecución de programas y proyectos, promoviéndose también la constitución de dos organizaciones complementarias: una Corporación y una Fundación de Desarrollo. Ambas instituciones funcionan como entes subsidiarios de Adesur, a la manera de agencias de elaboración y ejecución de los programas diseñados.

La *corporación* es una agencia especializada para la búsqueda de financiamiento y la ejecución de los programas del Plan Director. La *fundación*, por su parte, debe generar la capacidad de ejecución de programas específicos relativos al desarrollo institucional, social y productivo de la región.

Asimismo, el ente convoca a organizaciones no gubernamentales, entidades representativas de productores, trabajadores y empresarios privados, para que integren la Asociación y participen de sus órganos decisorios.<sup>136</sup>

Se trata de una suerte de experiencia piloto, nacida explícitamente del *affectio societatis* de municipios y comunas, y del soporte científico de la universidad, cuando no había provisión de las herramientas jurídicas adecuadas.

En sentido similar, se destacan el Ente Intermunicipal para el Desarrollo Regional (ENINDER), una asociación interlocal fundada el 13 de julio de 2000, con personería jurídica pública, que reúne a 23 entes locales cordobeses; y la Asociación de Municipios y Comunas de Traslasierra, constituida en septiembre de 2004 como un organismo intergubernamental.<sup>137</sup>

En diciembre de 2004, la provincia de Córdoba ha sancionado una novedosa Ley Orgánica de Regionalización (Nº 9206), que crea la figura de las denominadas **Comunidades Regionales**, a las que pueden integrarse voluntariamente todos los municipios y comunas

<sup>136</sup> ADESUR. (s/d). Plan Director para el Desarrollo Regional. Págs. 91-93.

<sup>137</sup> ENSINCK, O. y otros. (2006). *La integración, como respuesta a la globalización*. Asociación Civil de Estudios Populares (Acep) – Konrad Adenauer Stiftung. Pág. 50 ss.

comprendidos dentro de la región, vía ordenanza municipal o resolución de la comisión comunal respectiva, pudiendo también participar los representantes de los consejos de la sociedad civil con asiento en la región, previa resolución de sus cuerpos orgánicos.

Estas nuevas entidades poseen el carácter de personas jurídicas de derecho público, con aptitud para adquirir y enajenar bienes y realizar todo tipo de actos jurídicos, delegándoles el gobierno provincial el ejercicio del poder de policía en las materias de su competencia, dentro de todo el territorio en el que las comunidades regionales poseen jurisdicción.

*Prima facie*, la ley no modifica el actual sistema de departamentos, fijando verticalmente los límites territoriales de cada región según los límites de cada departamento preexistente.

De todas maneras, y por la vía de excepción, la norma admite que el poder ejecutivo provincial autorice más de una comunidad regional en un mismo departamento, fijando la competencia territorial de cada una de ellas; o bien que municipalidades o comunas de otros departamentos vecinos se integren a una comunidad regional de un departamento, previo consentimiento expreso de la comunidad regional de la que se pretenda formar parte; o bien autorizar que una municipalidad o comuna se integre a más de una comunidad regional, previo consentimiento expreso de la comunidad regional de la que se pretenda formar parte. Como requisito para su autorización se dispone la inscripción en un registro especial, que debe organizar el Ministerio de Gobierno provincial.

El gobierno de la comunidad regional es ejercido por una *comisión*, que desempeña sus funciones *ad honórem*, formada por todos los intendentes y presidentes comunales de los municipios y comunas que la integren y el legislador provincial por el departamento a que corresponde la región.

La comisión está facultada para designar fuera de su seno a un administrador rentado. En su primera reunión, la comisión regional debe dictar su propio reglamento interno, disponiendo las funciones, facultades y obligaciones de cada uno de sus integrantes, los días en que se reunirá en forma ordinaria —al menos una vez por mes, sin necesidad de convocatoria— y la forma de citación a sesión extraordinaria por el presidente o un tercio de sus miembros. En el reglamento interno se establecen, asimismo, las normas para la disolución y liquidación de la comunidad regional y el régimen de contrataciones, aplicándose supletoriamente las normas de contabilidad y administración que rigen al gobierno provincial.

**V.6** La ley N° 9206 de comunidades regionales establece, para el caso de la integración a la comunidad, la decisión dispuesta por vía de ordenanza municipal o resolución de la comisión comunal respectiva.

En ese supuesto, interviene el concejo deliberante municipal o el pleno de la comisión comunal. Cuando dispone la forma de tomar decisiones dentro de la propia comunidad, la legislación no hace referencia a esos órganos, puesto que estipula, en el art. 14, que la comisión regional solo deliberará con la mitad más uno de sus miembros y adoptará sus decisiones por el voto de la mayoría de los presentes (intendentes y presidentes comunales), salvo los casos para los que en el reglamento interno se exija especialmente otra mayoría.

La especialidad es con relación al tipo de mayoría (simple o especial), pero no con relación a la necesaria participación de los plenos comunales o concejos deliberantes.

Es de suponer que el intendente o presidente comunal no puede adoptar en la comunidad regional decisiones que en la propia comuna o municipio solo puede tomar con el concurso y aprobación del concejo deliberante o en el seno del pleno. Tal como es el caso de efectuar adquisiciones; aceptar o repudiar donaciones y legados con cargo; autorizar la enajenación de bienes privados de la municipalidad o la constitución de gravámenes sobre ellos; realización de obras y servicios públicos; fijación de sus tarifas; aprobación de convenios que dispongan la prestación de un servicio municipal por parte de terceros; aprobación de bases y condiciones de las licitaciones; autorización para la contratación de empréstitos; el uso del crédito público; etcétera. Es este un bache de la legislación, que debe integrarse.

La falta de intervención de los órganos deliberativos de gobierno en las decisiones públicas disminuye, de alguna manera, la calidad institucional de las comunidades regionales e inicia un trance de *desdemocratización* que debe evitarse.

El artículo 10 establece las funciones, atribuciones y competencias de las comunidades,<sup>138</sup> mientras que el artículo 15 señala como recursos de la comunidad regional, los siguientes:

---

<sup>138</sup> “Son funciones, atribuciones y competencias de las Comunidades Regionales, las siguientes: (a) En el ámbito de su jurisdicción, fuera de los radios urbanos donde los Municipios y Comunas prestan efectivamente los servicios permanentes a la población, la competencia material que la legislación vigente atribuya a los Municipios y Comunas, en tanto esa competencia sea compatible con los objetivos de la Comunidad Regional; (b) En jurisdicción territorial de los Municipios y Comunas de la Región, las funciones de competencia municipal o comunal que éstos le transfieran

1. Las tasas, precios públicos, derechos, patentes, multas, contribuciones por mejoras y cualquier otro ingreso por la administración o disposición de su patrimonio.
2. La coparticipación en las rentas que recauda la provincia por sí o por el gobierno federal, y los demás recursos que el gobierno provincial le asigne, sin afectar la coparticipación que la constitución de la provincia asegura a municipios y comunas.
3. Las donaciones, legados y aportes especiales.

En un campo de especial concertación, y con el fin de encauzar los potenciales litigios o desavenencias que se susciten en la comunidad regional o los que se originen entre esta y las municipalidades o comunas que no la integran, o entre una o más comunidades regionales entre sí, como cuestión previa a toda acción judicial se determina que éstos serán sometidos a decisión del poder ejecutivo, quien se abocará a su conocimiento y resolverá el difereando planteado, en el ámbito de una Unidad de Trabajo Provincia-Municipios y Comunas.

Para evaluar el desarrollo de las comunidades regionales, se implementa un instrumento integrado por un conjunto de indicadores interrelacionados que se denomina “Indicador de Desarrollo Regional para la Gestión”,<sup>139</sup> compuesto de ocho elementos consti-

---

voluntariamente mediante convenios; (c) En el ámbito de su jurisdicción o de la zona urbana de Municipios y Comunas de la Región, las funciones de competencia de la Provincia que le transfiera y/o delegue el Gobierno Provincial; (d) El ejercicio del Poder de Policía de la Provincia, en materias propias de la competencia de los Gobiernos Municipales o Comunales, en todo el territorio de la Región que no pertenezca al radio urbano donde los Municipios y Comunas prestan efectivamente los servicios permanentes a la población, a cuyo efecto, por el Artículo 8° de esta Ley, se efectúa la delegación prevista en el Artículo 185 *in fine* de la Constitución Provincial; (e) La planificación y generación del desarrollo de la Región, la ejecución de planes y proyectos a ese efecto, el control del territorio, el control del mantenimiento de las vías de comunicación, el control del manejo de las aguas, el control de la protección del medio ambiente, la ejecución de obras y la prestación de servicios que trasciendan los límites de un municipio o comuna y afecten o interesen a la Región o a una zona de ella; (f) Presentar anualmente, para consideración del Gobierno Provincial, la planificación regional con indicación de las prioridades de la Región; (g) Recibir donaciones, legados y otros aportes de la Nación, la Provincia, los Municipios y cualquier otra persona pública o privada, y (h) Ejercer toda otra función o atribución de interés regional que no esté prohibida y no sea incompatible con los poderes y atribuciones del Gobierno de la Nación, de la Provincia o de los Municipios y Comunas de la Región”

<sup>139</sup> Nota del Editor: Véase: ARNOLETTO E. et. al (2004) *Índice de Desarrollo Local para la Gestión (IDGL)*. Serie PROFIM Vol. 2. Córdoba. EDUCC y GRAGLIA, E.; Riorda, M. (2006) “Indicador de desarrollo regional para la gestión” en GRAGLIA, E. y Riorda, M (Coords.), *Desarrollo, Municipalismo y Regionalización. Un triángulo virtuoso. El caso Córdoba*. Serie PROFIM, Vol. 4. Córdoba. EDUCC.



**V.6** tutivos del concepto de desarrollo: capital físico; actividad económica; capital humano; capital social; gestión de recursos financieros; transparencia; capacidad institucional; participación política.

La nueva ley crea un ente suplementario del sistema municipal, que no sustituye al municipio previo, pero admite su acomodamiento territorial regional en un formato bastante regulado, pero fundado en el principio de autodeterminación autónoma de los entes locales.

Ninguna transferencia de competencias o de recursos se realiza sino en función de la decisión de la comuna o el municipio involucrado, creando la ley los moldes jurídicos, pero no la obligación sistemática de adoptarlos. Es lo que técnicamente se necesita para adaptar nuestros entes locales al formato y la escala adecuada para lograr el mejor desarrollo de sus potencialidades y la de sus ciudadanos.

En otras palabras, la legislación prepara el terreno y facilita la búsqueda de formatos de integración, otorgando parámetros voluntarios pero también precisos, para desplegar una integración de baja, mediana o alta magnitud, a gusto del consumidor-actor local.

La ley, casi taxativamente, encorseta a la comunidad regional en un territorio (el departamento), pero luego permite su transposición a otros ámbitos; fija jurisdicción y competencia con exclusión de las zonas que corresponden a los radios urbanos donde los municipios y comunas prestan efectivamente los servicios permanentes a la población, pero luego permite derogar esa exclusión por medio de convenios entre algún municipio o comuna con la comunidad regional.

Es decir, transita en un *corsi e ricorsi*, cerrando y abriendo los espacios regionales según la voluntad de cada una de las comunas, explotando los espacios regionales intersticiales hasta el límite de sus posibilidades.

## **6.2 Mendoza**

En la provincia de Mendoza, a través de la ley N° 6243 sancionada en 1994, se autoriza a los municipios en general a constituir, por convenio escrito, Consejos de Cooperación Intermunicipal, para intervenir en los procesos de participación, descentralización y regionalización.

El artículo 2° de la norma establece los fines de los mencionados consejos, a saber:

- I. realización de obras y prestación de servicios comunes;

2. contratación en común de personal técnico;
3. planificación conjunta y asesoramiento mutuo referido a temas económicos, sociales, políticos y técnicos;
4. concesión de avales y créditos recíprocos;
5. adquisición en común de equipos y maquinarias;
6. realización de acuerdos de reciprocidad cultural, deportiva, normativa y de gestión pública;
7. promoción y desarrollo zonal;
8. coordinación con la comunidad educativa regional;
9. realización de obras de interés general y común a los municipios, con la participación de las provincias o la Nación;
10. comunicación y coordinación con el gobierno provincial y colaboración con este en el cumplimiento de funciones de planeamiento y desarrollo general;
11. prosecución en común de sus intereses de ordenación urbanística y ejercicio conjunto de las demás funciones de competencia municipal;
12. integración y coordinación de servicios públicos; y
13. mejoramiento del medio ambiente.<sup>140</sup>

Son miembros de los consejos de cooperación intermunicipal los intendentes de los municipios participantes.

El consejo debe reunirse, como mínimo, una vez por mes; puede constituir fondos comunes en cuenta bancaria especial y contratar a personal que sea estrictamente indispensable para el estudio de las necesidades, soluciones comunes y el cumplimiento de las medidas que adopte. Las decisiones del consejo se toman por simple mayoría y no obligan sino a aquellos municipios que las hubieran ratificado por ordenanza dictada por su concejo deliberante. Asimismo, por medio de la ley N° 6957, los municipios de la provincia de Mendoza pueden conformar consorcios públicos para la gestión intermunicipal de servicios públicos de prestación local, estableciendo en sus estatutos los objetivos, funciones, atribuciones,

<sup>140</sup> Ley de la Provincia de Mendoza N° 6243 Art. 3°: “El convenio que origine el consejo de cooperación intermunicipal deberá contener, al menos, la acción o tarea a desarrollar en conjunto por los municipios firmantes; los aportes económicos y los recursos para el cumplimiento del fin a emprender y las condiciones de su administración; la forma de distribución de los beneficios y la creación de un ente de control de carácter interjurisdiccional o la asignación de tal rol a otra institución pública creada o a crearse, que permita en caso de afectarse poderes concurrentes con la Provincia, la participación del Poder Ejecutivo en la fiscalización y evaluación técnica que deben adoptarse en beneficio de la seguridad de la población”.

- V.6** recursos financieros, patrimonio, organización administrativa, funciones y responsabilidades de sus miembros, estructura gerencial y solución de controversias.

Una experiencia rica en Mendoza es, sin dudas, la llevada a cabo a través de la *Micro-Región Intermunicipal Cuyana Andina*, que aglutina aproximadamente a 1.730.000 habitantes en 56.396 km<sup>2</sup>, y que se caracteriza por su condición interprovincial e internacional.<sup>141</sup>

Esta micro-región se extiende a municipios de las provincias de San Juan (municipios de Calingasta y Sarmiento) y Mendoza (municipios de Las Heras y General Lavalle), y a entidades locales de la V Región de Chile, siendo sus objetivos:

- Optimizar el desarrollo socio productivo.
- Fomentar el desarrollo turístico regional.
- Promover la atracción de proyectos de inversión, públicos y privados, que contribuyan al crecimiento de la región.
- Impulsar políticas asociativas para la creación de fuentes de trabajo estables.

### 6.3 Santa Fe

En la provincia de Santa Fe tiene estado parlamentario un proyecto de ley de **asociativismo intermunicipal**,<sup>142</sup> que posee el beneficio de la simplicidad y la libertad, en cuanto otorga facultades eficaces a las organizaciones intermunicipales, sin avanzar en formatos preestablecidos. Se trata de un marco de articulación solamente supeditado al libre juego de la concertación interlocal.

En función de ello, la provincia autorizaría que los municipios y comunas puedan crear regiones para el desarrollo económico y social y constituir organismos con facultades para el cumplimiento de sus fines, pudiendo celebrar convenios intermunicipales de asociación y cooperación para la realización de actividades de interés común propias de su competencia legal.

Más aún, los municipios y comunas podrían celebrar acuerdos con el estado provincial, el gobierno federal u organismos descentralizados, para el ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes, así como también formar parte de

<sup>141</sup> ENSINCK, O. y otros. Óp. cit. Pág. 51.

<sup>142</sup> Proyecto de Ley de Asociativismo Municipal del Diputado Marcelo D. Scatagliani y otros, por el cual se establece que los municipios y comunas podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y constituir organismos con facultades para el cumplimiento de sus fines. (Expte. N° 17238 – PJ) Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, 2006.

entidades de carácter provincial, nacional o internacional que tengan por finalidad la cooperación y promoción municipal.

El proyecto establece a estos nuevos organismos asociativos intermunicipales la capacidad para actuar como personas jurídicas de derecho público, con los siguientes fines:

1. Ejecución de obras y prestación de servicios públicos comunes.
2. Contratación de personal técnico o especializado.
3. Planificación conjunta, cooperación técnica y asesoramiento mutuo referido a cuestiones de índole urbanística, económica, política, social y de la producción.
4. Concesión de avales, convenios de asistencia financiera y créditos recíprocos.
5. Adquisición conjunta de insumos, equipos y maquinarias.
6. Realización de convenios de reciprocidad cultural, deportiva, turística y de gestión pública e institucional.
7. Coordinación de actividades pedagógicas y culturales con la comunidad educativa regional.
8. Realización de obras de interés conjunto de los municipios y comunas con la participación de las provincias o la nación.
10. Colaboración y coordinación con el Gobierno provincial en el cumplimiento de funciones de planeamiento regional, desarrollo urbanístico, manejo del recurso hídrico y administración.
11. Establecimiento de redes de agua potable, alumbrado público e interurbano, transporte, redes tecnológicas, bancos de datos y demás obras y servicios comunitarios que puedan prestarse o resolverse por vía de la asociación.
12. Preservación de la salud pública, protección del medio ambiente, los recursos naturales y el saneamiento ambiental.

Se trata de un manajo de competencias amplias, que significan delegación expresa no solo del poder de policía provincial, sino de otras facultades actualmente en manos de la autoridad provincial, y que corresponden a un nuevo escenario que excede los límites urbanos de cada distrito.

La única exigencia formal para la ejecución de las nuevas competencias es que los convenios que originen los organismos asociativos intermunicipales indiquen, al menos, lo siguiente:

1. La acción o tarea a realizar en conjunto por los municipios y las comunas firmantes.

- V.6**
2. Los aportes económicos y los recursos para el cumplimiento de los objetivos a desarrollar y las condiciones de su administración.
  3. La distribución de los beneficios producidos.
  4. La creación de un ente de control de carácter interjurisdiccional o la asignación de tal rol a una institución pública creada o a crearse, que permita la fiscalización, contralor y evaluación técnica de los programas, obras, gastos e inversiones realizadas por el organismo intermunicipal.

Con relación al gobierno, se prevé que estos organismos asociativos intermunicipales estén integrados por los intendentes y presidentes comunales de cada uno de los distritos asociados. Sin perjuicio de ello, pueden constituirse comisiones técnicas *ad hoc* o secretarías permanentes para el análisis y la ejecución de los programas y acciones que se emprendan.

Los organismos, incluso, están facultados para constituir fondos comunes en cuenta bancaria especial y contratar personal que sea estrictamente indispensable para el estudio de las necesidades, soluciones comunes y el cumplimiento de las medidas que se adopten.

Las decisiones del órgano intermunicipal se resuelven por simple mayoría y no obligan sino a aquellos municipios y comunas que las hubieran ratificado por ordenanza dictada por el concejo municipal o la comisión comunal respectiva.

En este sentido, a diferencia de la ley cordobesa es menos “ejecutivista”, puesto que no se admiten decisiones comunitarias exclusivamente en cabeza de los titulares de departamentos ejecutivos o presidentes comunales, sino que se integra convenientemente a los órganos deliberativos municipales y, para el caso de las comunas, al pleno de la comisión y no solo a su presidente.

Es esta una necesaria intervención, que no puede soslayarse sin quebrar el principio de división de funciones que la propia constitución provincial dispone para el caso de los municipios, o el modo de decisión colegiada dispuesta para el caso de las comunas.

En lo referente al manejo de las cuentas públicas, su registración, contabilidad, administración y normas presupuestarias, resulta de aplicación la normativa provincial en materia de municipios y comunas.

En el caso cordobés, en cambio, el régimen de contrataciones, por ejemplo, está estipulado en el reglamento interno de la comunidad, previendo a este respecto la aplicación supletoria de las normas de contabilidad y administración que rigen al gobierno provincial y no a los gobiernos municipales.

El proyecto santafesino, aún no sancionado, admite que para el tratamiento, organización y ejecución de los programas y acciones de desarrollo regional que lleven a cabo los organismos asociativos intermunicipales, estos podrán incluir la participación de entidades intermedias, universidades y organizaciones no gubernamentales, pudiendo a tal efecto constituir con ellas comisiones mixtas.

## 7 CONCLUSIÓN

Resulta un fenómeno universal el proceso de concentración urbana y el despoblamiento paulatino de las zonas rurales. Este es uno de uno de los pocos procesos que no respeta, incluso, la vetusta división del mundo entre países desarrollados, subdesarrollados y eufemísticamente “en vías de desarrollo” o “en desarrollo”.

Si bien es cierto que en cada categoría se reconocen matices, la patología es condenadamente generalizada y, hasta se diría, irónicamente igualitaria, en cuanto afecta a todos o a casi todos.

El sector rural queda virtualmente vaciado de población, aunque mantiene el viejo armazón administrativo, por lo que se hace cada vez más dificultosa y antieconómica la prestación de los servicios públicos básicos y la realización de infraestructura necesaria para una mejor calidad de vida.

Por su parte, los sectores urbanos explotan, en todo sentido. La población se superpone en reducidos territorios, que no alcanzan a absorber en espacio y tiempo a los nuevos habitantes. Las ciudades se colapsan y los servicios e infraestructuras, que en el mejor de los casos crecen matemáticamente, se desbordan frente a un crecimiento geométrico de habitantes. Para más, el circuito es mañoso y se retroalimenta macabramente: a mayor concentración, mayor desborde; a mayor despoblamiento, menor inversión y éxodo progresivo.

En el caso latinoamericano, se trata de un fenómeno de construcción histórica remota, que ancla en el propio descubrimiento y colonización de América, por lo que su contenido ha calado en casi todas nuestras formas de organización y ha penetrado intensamente la propia cultura. El centralismo, entre otras causas, es consecuencia natural del dominio español y de su administración monopólica y vertical, combinada con siglos de tradición de gobierno indígena jerárquico. Por ello estamos frente a un virus centralizante muy poderoso y de difícil remoción.

## V.7

Joseph Stiglitz es una referencia interesante. En su condición de arrepentido, por haber sido asesor económico del Gobierno de Bill Clinton y economista jefe y vicepresidente senior del Banco Mundial, es el mejor autocrítico de las políticas erradas seguidas por las instituciones multilaterales de crédito, entre ellas la principal, el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Opina Stiglitz que “El crecimiento económico —incluyendo el inducido por la globalización— dará como resultado la urbanización, lo que socava a las sociedades rurales tradicionales”. Se lamenta luego de que los gestores de la globalización, que tanto han alabado sus beneficios, no reparen en su lado negativo: “la amenaza a la identidad y a los valores culturales”. Y expresa: “En todas partes la gente de las pequeñas ciudades se queja porque las grandes cadenas nacionales y los centros comerciales han liquidado sus pequeños negocios y comunidades”.<sup>143</sup>

Ante la realidad de los pequeños municipios, la preocupación de los legisladores, fundamentalmente para evitar una solución traumática que desemboque en fusión, amputación o simple eliminación de municipios, debería ser la de generar fórmulas asociativas de derecho público.

A este modelo responden los llamados entes locales complejos, tales como las mancomunidades españolas, los *syndicats de communes* franceses y belgas, los *consorzi intercomuni* italianos, las *gemeindeverbände* alemanes, los *joint committees* o las *public corporations* inglesas y también las regiones intermunicipales danesas.

En Inglaterra, por ejemplo, frente a la incapacidad de los monopolios privados regulados para prestar servicios públicos como el gas, se produce la municipalización de servicios. Más tarde, advertida también la incapacidad municipal para hacer frente a esas demandas, se crean las *public corporations*, cuyo primer ejemplo fue el Puerto de Londres en 1908.<sup>144</sup>

Por otro lado, y frente a la insuficiencia de estas salidas, también se ha recurrido a la vía *estimulativa* con el fin de “tentar” a la agrupación intermunicipal a través de beneficios económicos, inversiones y fomento de la producción de los ámbitos geográficos y humanos donde la experiencia intermunicipal se consolida.

Esto último sucedió en Francia, en las sucesivas reformas de 1959, 1964 y 1966; y también en España, a través de los consorcios.

---

<sup>143</sup> STIGLITZ, J. E. (2002) *El malestar de la globalización*. Traducción de Carlos Rodríguez Braun. Buenos Aires. Editorial Taurus. Págs. 341-342.

<sup>144</sup> Cfr. VILLAR ROJAS, F. (1993) *Privatización de servicios públicos*. Madrid. Editorial Tecnos.

En lo relacionado con esta problemática urbana se han experimentado fórmulas asociativas voluntarias o coercitivas, con distinto éxito (Italia, Venezuela, Francia, Bélgica, etc.).<sup>145</sup>

En el transcurso de este trabajo hemos desplegado un abanico de opciones comparadas sobre las posibilidades de integración intermunicipal, y de manera completamente enunciativa hemos relevado algunas experiencias vernáculas de integración endonacional. El proceso está en marcha, con las dificultades propias de toda concertación y con una marcada orfandad normativa en buena parte del territorio nacional.

En un contexto de coordinación e integración, reconociendo la autonomía y los núcleos de decisión propios de los gobiernos nacional y provincial y, a la vez, propiciando el establecimiento de instancias de análisis, debate y articulación conjunta debemos dedicarnos en todos los niveles a la tarea de repensar el municipio, y así promover su adecuación a los requerimientos de la sociedad argentina del siglo XXI.

En la región, desde la perspectiva municipal, se aplica lo sostenido por Sergio Boisier, cuando dice que “Construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de autoorganización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identidad territorial y en definitiva pasiva, en otra organizada, cohesionada, consciente de la idea *sociedad-región*, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo”.<sup>146</sup>

La intermunicipalidad se trasunta, en los hechos, en la posibilidad de conformar organizaciones aptas para llevar a cabo empresas de importante magnitud que los municipios, individualmente considerados, no pueden llevar a cabo.

Estas formas de cooperación intermunicipal permiten abaratar el crédito; ahorrar recursos a la hora de adquirir insumos; organizar de manera más efectiva el cobro de tasas y servicios; realizar obra pública estructural y de mayor magnitud; y adoptar una mejor estrategia para la producción y comercialización nacional e internacional de productos municipales o regionales.

Se trata de fomentar un modelo asociativo y voluntario, que potencia objetivos comunes y hace posible la consolidación de bloques que, por su envergadura, admiten transferencias, descentrali-

---

<sup>145</sup> Seguimos el desarrollo del tema en MATEO, R. M. (1987) *Entes locales complejos*. Madrid. Editorial Trivium. Págs. 25-37, 41-45, 60-89, 93-105, 109-145.

<sup>146</sup> BOISIER, S., (s/d). Artículo publicado en Internet, actualmente no disponible.



**V.7** zación, cambios de competencia jurisdiccional y mayor capacidad de negociación global.

Asimismo, y a los fines de evitar los perjuicios que sobre el sistema municipal trae aparejado el minifundismo local, se dispone que los municipios y comunas contiguos entre sí tengan la facultad de anexarse o fusionarse, con autorización de la ley, previa conformidad prestada mediante ordenanza emanada de sus organismos pertinentes y ratificada por referéndum obligatorio de las poblaciones interesadas.

Los tiempos que corren hacen imprescindible el reconocimiento a los municipios y comunas de la facultad de constituir regiones para el desarrollo económico y social y establecer organismos con facultades para el cumplimiento de sus fines, para la prestación mancomunada de servicios, ejecución de obras públicas, cooperación técnica y financiera y actividades de interés común de sus competencias.

Las experiencias intermunicipales en distintos lugares y regiones del mundo constituyen una realidad incontrastable.

La posibilidad de crear entes públicos asociativos, de gestión regional, que suponga la unión de varias personas públicas e incluso privadas para el cumplimiento de fines específicos debe ser priorizada, incorporando las herramientas jurídicas que lo hagan efectivamente posible dentro del contexto provincial.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADESUR. (s/d). Plan Director para el Desarrollo Regional.
- ANTON, J. C. (1999). *Regiones económicas argentinas*. Buenos Aires. Ciudad Argentina.
- ARNOLETTO E. et. al (2004). *Índice de Desarrollo Local para la Gestión (IDGL)*. Serie PROFIM Vol. 2. Córdoba. EDUCC.
- BELL, D. (1988) "The nation-state is becoming too small for the big problems of life and too big for the small problems of life" en *Dialogue* N° 3.
- BOISIER, S. (s/d).
- BORJA, J.; Castells, M. (1997). *Local y global, la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid. Grupo Santillana de Ediciones. Taurus. Colección Pensamiento.
- BOUFFLET, C. (julio de 2006) en *Noticias* (s/d).
- CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA (1986) Dictamen preliminar del Consejo para la consolidación de la democracia. Reforma Constitucional. Buenos Aires. EUDEBA.
- DROMI, R. (1996). *Derecho administrativo*, 4ª ed. actualizada, Bs. As., Ciudad Arg.
- ENSINCK, O. y otros. (2006). *La integración, como respuesta a la globalización*. Asociación Civil de Estudios Populares (Acep), Konrad Adenauer Stiftung.
- FOURIER, C. "Teoría de la Asociación" en OWEN, Fourier, Garnier, Le Corbusier (1991) *Ciudad y utopía*. Buenos Aires. Centro Editor de América Latina.
- GIULIANO, D. A. (2006). *Derecho municipal: autonomía y regionalización asociativa*. Buenos Aires. Ediar.
- GRAGLIA, E. y Riorda, M (2006) "Indicador de desarrollo regional para la gestión" en GRAGLIA, E. y Riorda, M (Coords.) *Desarrollo, Municipalismo y Regionalización. Un Triángulo virtuoso. El caso Córdoba*. Serie PROFIM. Vol. 4. Córdoba. EDUCC.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN. (1992). *Catálogo de Mancomunidades Municipales de Castilla y León*. Dirección General de Administración Territorial.
- LÓPEZ, T. Q. (1990) *Las mancomunidades en nuestro derecho local*. Madrid. MAP.
- LÓPEZ-NIETO y Mallo, F. (1988). *Las entidades asociativas en el ámbito municipal*. Barcelona. Editorial Bayer.
- LLISET BORREL, F. (1985). *Manual de Derecho Local*. Madrid. Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados S.A.
- MARTINS, D. H. (1984). "Regímenes municipales contemporáneos" en VANOSSI, D. (comp.), *El Municipio*. Mendoza. Editorial Ciudad Argentina.
- MATEO, R. M. (1987). *Entes locales complejos*. Madrid. Editorial Trivium.
- OWEN, Fourier, Garnier, Le Corbusier (1991) *Ciudad y utopía*. Buenos Aires. Centro Editor de América Latina.
- PÉREZ-PÉREZ, E. (1986). *El consorcio real en el derecho positivo español*. Madrid. MOPU.

- V** SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. A.; González Vega, J. A.; Fernández Pérez, B. (1996). *Introducción al Derecho de la Unión Europea*. Colección Estudios Internacionales. Madrid. Editorial Eurolex S.L..
- SCATAGLINI, M. D. y otros. "Proyecto de Ley de Asociativismo Municipal" en *Expediente* N° 17238, PJ. Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe.
- STIGLITZ, J. E. (2002). *El malestar de la globalización*. Traducción de Carlos Rodríguez Braun. Buenos Aires. Editorial Taurus.
- VILLAR ROJAS, F. (1993). *Privatización de servicios públicos*. Madrid. Editorial Tecnos.

### **Legislación argentina consultada**

- Congreso de la Nación Argentina (1995). Ley N° 16727 y su modificatoria: (1968) Ley N° 17764.
- Constitución de la Nación Argentina (1853 -1994)
- Gobierno de la Nación Argentina. Decreto 9875/56 de creación del plan de caminos de fomento agrícola.
- Gobierno de la Provincia de Catamarca. Decreto 474/68 sobre consorcios para excavación de represas.
- Gobierno de la Provincia de Mendoza. Decreto 1637/70 sobre consorcios vecinales.
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Decreto 7918/63; Decreto N° 0461/95;
- Legislatura de la Provincia de Buenos Aires (2001) Ley N° 12650; (1958) Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires.
- Legislatura de la Provincia de Córdoba (2004) Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba N° 9206.
- Legislatura de la Provincia de Mendoza (1969) Ley N° 3603; (1994) Ley N° 6243; (2001) Ley N° 6957.
- . (1976) Ley N° 721 sobre consorcios de obras públicas.
- Legislatura de la Provincia de Santa Fe (1961) Ley N° 5518; (1995) Ley N° 11204.

### **Legislación española consultada**

- Tribunal Constitucional Español (28 de julio de 1981) Sentencia en [www.tribunal-constitucional.es](http://www.tribunal-constitucional.es)
- Ley de Suelos. Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 abril (RCL 1976\1192 y ApNDL 13889) en [www.boe.es](http://www.boe.es).
- Constitución Española (1978)
- Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local en España N° 7/1985, denominada Ley de Bases.

### **Páginas web recomendadas**

- Federación Argentina de Municipios (FAM). Banco de Experiencias Locales. [www.fam.gov.ar](http://www.fam.gov.ar)

## **VI**

# **DESARROLLO LOCAL, DESIGUALDADES TERRITORIALES Y CRITERIOS DE CONVERGENCIA**

**Información y criterios para el diseño de políticas públicas  
que reduzcan brechas de desarrollo**



# VI

## DESARROLLO LOCAL, DESIGUALDADES TERRITORIALES Y CRITERIOS DE CONVERGENCIA

**Información y criterios para el diseño de políticas públicas que reduzcan brechas de desarrollo\***

LUIS BÖHM (COORD.)\*\*, DANIEL RADA\*\*\*, PABLO MÁRQUEZ\*\*\*\*, SILVINA CAILLY\*\*\*\*\*; JUAN PABLO TARI\*\*\*\*\* (Fundación Libertador)

### I INTRODUCCIÓN

Este trabajo se inspira en dos experiencias previas. La primera, el enfoque temático y metodológico del trabajo de investigación realizado por la Fundación Libertador: “Desigualdades territoriales y desarrollo convergente, Mendoza 1991-2001”, cofinanciado por la Filial Argentina de la Fundación Konrad Adenauer entre 2004 y 2005, publicado luego, con modificaciones y generalizaciones, a principios de 2006,<sup>147</sup> como libro y herramienta de transferencia a quienes quisieran aprovechar esta interesante experiencia.

---

\* Este trabajo es continuación de los proyectos “Igualdad de Oportunidades: Brechas de Desarrollo entre Municipios de Mendoza 1991-2001. Criterios de Desarrollo Convergente”, cofinanciado por la Fundación Konrad Adenauer (2004-2006) y el trabajo realizado para el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación “Panel de Control sobre brechas de desarrollo municipales” (2005).

\*\* Lic. en Economía (Universidad Nacional de Cuyo). Master en Administración Pública (Universidad Complutense de Madrid, España). Profesor de *Administración del Sector Público* de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNCuyo. Vicepresidente e Investigador de la Fundación Libertador

\*\*\* Lic. en Economía (Universidad Nacional de Cuyo). Profesor de *Economía* en las Facultades de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo y la Universidad de Congreso. Investigador de la Fundación Libertador

\*\*\*\* Arquitecto (Universidad de Mendoza) Investigador y Coordinador de Proyectos Especiales y Asistencia Técnica de la Fundación Libertador.

\*\*\*\*\* Lic. en Administración Pública y Ciencias Políticas (Universidad Nacional de Cuyo). Diplomada Superior en Economía Política con mención en Economía Argentina (FLACSO). Posgrado de Especialización en Políticas Públicas e Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos (Fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas —FOSIP— y Asociación Argentina de Evaluación —ASAE). Profesora de *Teoría Política I* en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo. Investigadora y Directora del Área Social de la Fundación Libertador.

\*\*\*\*\* Estudiante avanzado de Economía (Universidad Nacional de Cuyo). Investigador Junior de la Fundación Libertador.

<sup>147</sup> BÖHM, L. (2006) (Coord.) *Igualdad de Oportunidades: Las brechas de desarrollo entre municipios. Teoría y aplicación de un índice de convergencia*. Buenos Aires. Konrad Adenauer Stiftung.

## VI.1

En esa investigación se compararon entre sí los dieciocho departamentos de la provincia en cuanto al comportamiento que tuvieron los índices de los factores económicos, sociales e institucionales en el espacio intercensal 1991-2001. De esa comparación surgió que independientemente de que las variables consideradas hubieran mejorado o empeorado, se produjo en general un aumento de las brechas de desarrollo entre territorios, es decir, aumentó la desigualdad entre las distintas comunidades al interior de la provincia. Esto significa que los recursos (humanos, financieros, programas, etc.) aplicados no fueron correctamente distribuidos territorialmente o no tuvieron resultados similares, según el lugar en que fueron aplicados. Pero un aspecto importante de este trabajo fue verificar que los funcionarios responsables en los distintos niveles de decisión no cuentan con información confiable y actualizada para formular políticas y diseñar programas que permitan un armónico y equitativo desarrollo de la comunidad y una correcta y eficaz asignación de los recursos disponibles.

Este tema, el de los índices de las variables que inciden en el desarrollo, es el punto central que nos preocupa en el presente estudio. El interés es respecto a *¿qué se mide?*, *¿cuándo se mide?* y *¿dónde se mide?*

El trabajo mencionado se hizo con información oficial, proveniente de los sistemas de medición aceptados por todas las intendencias. No podíamos ni queríamos generar un conflicto político por el origen de la información. Con los datos disponibles (insuficientes y alejados del ideal de matriz de indicadores de medición del desarrollo) se realizó el trabajo y se extrajeron las conclusiones posibles.

Las mediciones tal como ahora se realizan tienen un valor estadístico y en el mejor de los casos sirven para evaluar los resultados de una gestión. Pero rara vez sirven para tomar decisiones. Esto se debe a que:

**I. No se mide todo lo que habría que medir.** En efecto, para tener un panorama que se acerque al verdadero grado de desarrollo de una comunidad y poder advertir las potencialidades de la misma para superar sus carencias, deberíamos tener una evaluación cada vez más completa de todos los factores que intervienen en el proceso de desarrollo de una comunidad, que son: lo social, lo económico, lo institucional, lo ético, lo cultural y lo ambiental. Factores que sostienen un criterio de desarrollo equitativo, competitivo y sustentable de una comunidad. En el trabajo de investigación de la Fundación Libertador antes referido, directamente no se pudieron considerar los factores éticos, culturales y ambien-

tales por no existir mediciones que dimensionen su situación. Y en los tres restantes se pudieron verificar omisiones. Para el caso de salud que es una variable del factor social, sólo se pudieron obtener datos de cobertura de salud (personas con obra social) y mortalidad infantil, estos son datos generales y sirven para planificar políticas macro y grandes acciones, pero no son suficientes para seguir el funcionamiento del sistema de salud y tampoco el estado de salud de la población para actuar en consecuencia.

**2. No se mide con la periodicidad necesaria.** Las variables más importantes se miden cada diez años a nivel municipal, coincidiendo con los censos de población. Si consideramos que los resultados totales de los censos, se conocen dos años después de realizados, podrá apreciarse el grado de incertidumbre con que pueden tomarse esas cifras para políticas de corto y mediano plazo.

**3. No se mide en todos los lugares y menos con la desagregación territorial necesaria para focalizar acciones.** El Censo de Población que se realiza cada diez años<sup>148</sup> abarca, por supuesto, el total de la población, pero los resultados publicados y disponibles se encuentran agregados por municipios. Cuando, dadas las dimensiones y diversidades existentes en el territorio de cada uno de ellos, dichos resultados deberían, por lo menos, referirse a los distritos que componen nuestros municipios, para ser de utilidad en la toma de decisiones. En cuanto a las mediciones que realiza el INDEC en la Encuesta Permanente de Hogares, se realiza en los grandes conglomerados urbanos solamente. Este aspecto, el de la desagregación territorial, se vuelve esencial para la gestión de los municipios ante el rol cada vez mayor que asumen en el desarrollo de sus respectivas comunidades. Siempre ponemos como ejemplo que un intendente y su equipo deben gestionar el empleo sin conocer siquiera el nivel de desempleo, empleo, actividad o subempleo en su territorio (salvo cada 10 años), en ese sentido *le estamos pidiendo a los municipios que conduzcan un avión intercontinental con el instrumental de un planeador.*

**4. Se miden sólo efectos y no las causas.** Todas las mediciones apuntan a medir efectos, lo que a primera vista parece lógico y necesario, pero no es suficiente. Los efectos aparecen muy tarde en las mediciones y por lo tanto las acciones correctivas se retrasan respecto al momento en

<sup>148</sup> Censo Nacional de Población.



## VI.1

que sería oportuno intervenir. Volviendo al ejemplo de mortalidad infantil, está comprobado que depende principalmente del control durante el embarazo y del grado de instrucción de la madre. Entonces, un índice que debería medirse con la periodicidad necesaria es el de “frecuencia en el control de embarazos” y estos datos deberían ser puestos a disposición de la autoridad sanitaria para que, conociendo ese índice y su referenciación geográfica, actúe en consecuencia.

Coincidimos en la necesidad de trabajar en políticas públicas que faciliten y propicien un criterio de *desarrollo*, equitativo, competitivo y sustentable, apoyado en los factores arriba señalados y en la conveniencia y necesidad de impulsar el *desarrollo local*. Por lo tanto tenemos varios desafíos por delante, uno de los cuales es contar con información confiable, periódica y completa que permita la formulación de políticas públicas y el control de la correspondiente gestión.

Hay que advertir en este punto que **nos proponemos un sistema de mediciones complementario a los ya existentes y adecuado a la escala de necesidades de planificación y acciones a nivel local.**

Es evidente que los actuales métodos, frecuencias y diseño de mediciones y encuestas responden a criterios de escala nacional y/o provincial y lo que en este trabajo pretendemos es definir qué medir, cuándo y dónde, como herramienta para el *desarrollo local*.

Durante el año 2005 el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a través del viceministro Lic. Daniel Arroyo, apoyó financieramente nuestro proyecto para que profundizáramos esta línea de investigación conjuntamente con la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo. Esta constituye la segunda experiencia que inspira el presente escrito.<sup>149</sup> En dicho estudio nos concentramos en determinar un método que nos permitiera aplicar esta teoría de las brechas al interior de un municipio, transformando los modelos que medían brechas entre municipios hacia variables que medían brechas *intramunicipales*. Esto nos permitió comenzar a romper el cerco de la información oficial disponible y pasar a diseñar una encuesta que relevara también aquellas variables que no estaban identificadas municipalmente o cuya frecuencia era inoperante. Así, avanzamos también en elementos de difícil abordaje como los culturales y éticos, que no eran considerados.

---

<sup>149</sup> Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2005) Documento de Trabajo “Panel de Control sobre brechas de desarrollo municipales”. Inédito.

Finalmente, hemos tomado estas dos experiencias y las hemos profundizado y procesado a efectos de publicarlas en este libro como un humilde aporte al avance del conocimiento, teniendo en cuenta que, es en materia de desarrollo local, municipal y regional que nos abrazamos las entidades que constituimos la Red KAS.

El objetivo del presente trabajo es diseñar un sistema permanente de medición de variables sociales, económicas, institucionales, culturales y ambientales que permitan tener un diagnóstico permanente y actualizado de la situación social provincial con especial énfasis en la determinación de las brechas de desarrollo que se producen entre los territorios (departamentos o municipios) de una provincia. Esto permitirá contar con una herramienta básica para el permanente monitoreo de la evolución de las variables que inciden en el desarrollo de las comunidades en todo el territorio provincial, lo que posibilitará asignar con mejores criterios los recursos públicos de las políticas sociales, económicas, institucionales, ambientales y culturales instrumentadas por los distintos niveles y organismos del estado. Además, el rediseño y/o adaptación de las mismas según su evolución o la formulación de nuevos programas y acciones. También el impacto de las mismas en la modificación de la realidad y en el mejoramiento o no de las condiciones de la población.

En vías de superarse en el país y las provincias, lo que se puede definir como “emergencia social”, viene ahora la posibilidad de fortalecer políticas de desarrollo social, sostenidas en el tiempo, monitoreadas en sus efectos y adaptadas a las particularidades de cada comunidad y territorio.

Esperamos que nuestro aporte sea de utilidad y suscite el debate, la polémica y las ideas superadoras que nuestro pueblo necesita para alcanzar mayores niveles de bienestar y realización.

## **2 CONTEXTO Y DEFINICIONES DEL DESARROLLO**

Hoy, en la Argentina, el principal desafío de los gobiernos y de la democracia como sistema, es lograr simultáneamente el crecimiento económico con un uso racional de los recursos naturales y, fundamentalmente, con equidad distributiva. Se trata, en definitiva, de orientar los esfuerzos hacia un desarrollo sustentable.

Una de las características de las democracias modernas más exitosas es la construcción de las llamadas “políticas de estado”, que son acuerdos estratégicos sobre los principales temas de la realidad

**VI.2** y, por ello, perduran las acciones vinculadas a tales acuerdos, más allá de los circunstanciales gobiernos a los que les toque implementarlas. Esto no significa uniformidad de pensamiento ni ausencia de conflictos, sino un síntoma de madurez para comprender que hay valores e intereses comunes que vale la pena defender y preservar en el tiempo.

En nuestro país, al menos en los últimos años, hay una ausencia evidente de consensos para la formulación de políticas de estado. De allí la actitud pendular y errática de las decisiones sobre los grandes temas y, por supuesto, las consecuencias por todos conocidas. En esta materia, como en otras, no hemos sido capaces de construir una matriz de intereses de la Nación. De lo que sí podemos dar cuenta es de la existencia de una preocupante matriz de intereses corporativos contrapuestos. Esta situación, con los razonables cambios de escala, se extiende a los ámbitos de las provincias y municipios argentinos. La crisis de características extremas que vivió el país a fines del año 2001, parece haber movilizado a la sociedad para iniciar la reconstrucción sobre las ruinas del país que sobrevivió. La defensa de la democracia como sistema de gobierno, la revalorización del rol del estado y el abandono de la teoría del mercado como exclusivo moderador de los intereses sociales, el respeto y afianzamiento de los derechos humanos y repudio a la impunidad, son algunos de los síntomas que alientan esta lectura. Otros valores e intereses que parecen conducir las principales decisiones en el ámbito nacional permiten una mirada esperanzadora sobre el futuro de la Argentina. Entre ellas podemos aludir a la inserción en el mundo con relaciones internacionales amplias, no condicionadas por alineamientos automáticos y priorizando el Mercosur; el reconocimiento de una deuda interna, en lo socioeconómico; la valorización de la ética pública y desprecio por la corrupción; nuevas condiciones para defender y promover el trabajo y la producción; racionalidad presupuestaria, equilibrio de las cuentas públicas y lucha contra la evasión. Es posible que estas señales no sean suficientes ni estén totalmente afianzadas, pero son una buena plataforma para el relanzamiento del país.

Argentina tiene una nueva oportunidad para transitar la senda de la recuperación y el crecimiento, pero es necesario que ese crecimiento llegue a todos los sectores de la sociedad de manera integral. El desafío por lo tanto, es crecer también en lo social, lo ético, cultural y ambiental. Es decir, lograr un desarrollo sostenido en el tiempo, asentado en intereses y valores que sean aceptados e incorporados como propios por la mayor parte de la comunidad.

## VI.2

Desde esa perspectiva se puede empezar a construir un proyecto de país y formular políticas públicas de largo plazo y propiciatorias de conductas sociales constructivas, tanto en el ciudadano como en la sociedad y los funcionarios responsables de la gestión pública.

Esto mismo, con las diferencias de escala, de temáticas y problemas, debe ocurrir en cada una de las provincias y municipios argentinos. Cada provincia, cada municipio, debe construir su matriz de valores e intereses que unida a un preciso mapa de su realidad social, económica e institucional, le permita construir su específico proyecto estratégico y la implementación de las correspondientes políticas públicas para el desarrollo.

La matriz de valores e intereses debe reflejar lo que la sociedad aspira a lograr, pero además lo que está en *condiciones de alcanzar*.

Se trata de que el estado, en sus diferentes dimensiones, asuma con todo rigor, la misión y función para la que está destinado. El gobierno nacional debe proveer un marco estratégico trazando las grandes políticas que competen a ese nivel, como relaciones exteriores, política monetaria y cambiaria, manejo de la deuda pública, marcos jurídicos superiores, tarifas de servicios públicos, entre otras responsabilidades. Pero para que estas políticas y medidas de naturaleza macro, lleguen a toda la sociedad convertidas en oportunidades de desarrollo, necesitan de un correlato territorial traducido en planes y programas provinciales y municipales cuya concepción, manejo y control esté mucho más cerca de los destinatarios concretos, los ciudadanos.

Es en este nivel donde paulatina y crecientemente van tomando protagonismo los gobiernos locales. En los últimos años los municipios han incorporado nuevas y variadas funciones y prácticamente no hay asunto público que les resulte ajeno. En Mendoza esta característica se acentúa por las condiciones de municipios territoriales, lo que los ha llevado a prácticamente replicar las áreas de gobierno que tiene la provincia.

La descentralización en el ámbito local de una parte de la resolución de los problemas que antes eran resorte exclusivo de la provincia, abre una oportunidad pero también una amenaza en esta materia. La oportunidad es que correctamente abordados los problemas desde el gobierno local, tienen mayor posibilidad de resolución, por la proximidad, la escala, el involucramiento de los dirigentes y la participación de la comunidad. Pero la dificultad potencial es que la falta de recursos humanos y financieros se traduzca en una experiencia frustrante.

**VI.2**

Los municipios, en general, actúan pragmáticamente, con intendentes y funcionarios muy comprometidos con sus comunidades, que recorren permanentemente su territorio resolviendo casi personalmente los problemas. Para que esta actitud, muy valorada por la comunidad, sea más fecunda, se necesita fortalecer institucionalmente los gobiernos locales para que puedan responder con eficiencia y eficacia al desafío de las nuevas realidades, y donde corresponda, a disminuir el clientelismo excesivo que estos modelos de gestión han ido consolidando.

El nuevo escenario económico productivo que caracteriza al país luego de la devaluación de principios del año 2002, ha modificado sustancialmente las perspectivas de los diferentes actores, en particular de los vinculados a la actividad económica. Los sectores de la producción agropecuaria, agroindustrial y la industria en general, están creciendo a instancias de la sustitución de importaciones y la exportación. Pero esta situación no puede ser democráticamente aprovechada. Mientras que las grandes empresas que tienen capacidad tecnológica y capital de trabajo propio han incrementado significativamente su rentabilidad, los medianos y fundamentalmente los micros y pequeños productores, endeudados y descapitalizados siguen con los problemas endémicos de los últimos veinte años. El valor final de los productos no tiene correlato con lo que ellos reciben por producirlos. Están muy lejos del consumidor y por lo tanto deben subordinarse y acatar las desventajosas reglas que le impone la intermediación de los grandes oligopolios industriales y comerciales. Esta situación, si bien se nota más en la producción agropecuaria, también afecta a micro y pequeños emprendedores de otras actividades productivas de bienes y servicios.

La consecuencia más perversa de la política económica de la década de los '90, fue la enorme concentración de la renta y las secuelas de desocupación y aumento de la pobreza que generó. Para revertir esta situación es necesario motorizar la inclusión, en el mercado del trabajo y la producción, de ese formidable capital social y económico que significan millones de personas con capacidad de crear riqueza y que, por falta de capital, tecnología, capacidad de gerenciamiento, gestión y organización empresaria y pública, no pueden instalarse en el mercado.

La Argentina necesita darse una política de recuperación y fortalecimiento de su tejido social basado históricamente en un gran sector de ingresos medios con alta movilidad y expectativas crecientes.

El *desarrollo* es más que el simple crecimiento del Producto Bruto Interno, implica distribución del ingreso, expansión del empleo y mejoras en indicadores de desarrollo humano. Por eso

podemos afirmar que en los últimos años, en la mayoría de los países de América Latina, no hubo desarrollo. Porque si bien la mayoría de los países crecieron en su Producto Bruto, hubo una gran concentración de la riqueza, que dejó fuera de los beneficios de ese crecimiento a grandes sectores de la población. Desempleo, marginación, pobreza e indigencia, son características comunes en amplias zonas de nuestro subcontinente. Actualmente los gobiernos están revisando las recetas económicas que se aplicaron a finales del siglo pasado.

Se necesita crecimiento del PBI, pero esto tiene que ir acompañado de mejor distribución y un mejoramiento de los demás aspectos que hacen al bienestar de las personas. No hay desarrollo cuando al mismo tiempo no se avanza en mejorar las condiciones y el acceso a la salud y el consecuente mejoramiento de las expectativas de vida, el acceso a la educación en sus diferentes niveles, el mejoramiento de los servicios públicos, la calidad institucional y la transparencia en el ejercicio de la función pública, los derechos humanos, el cuidado del ambiente y la preservación y racional uso de los recursos naturales. Otro aspecto vinculado con un efectivo proceso de desarrollo es la participación activa de todos los sectores de la comunidad, de allí la necesidad de fortalecer la sociedad civil.

## 2.1 El Estado

Luego de las experiencias contrapuestas del rol del estado en los últimos tiempos, tanto en nuestro país, como en otros de la región, donde pasó de omnipresente a ausente, hoy nos estamos replanteando el papel que debe tener en un nuevo modelo de desarrollo. Está claro que si se concibe el desarrollo como una integridad, donde además de crecimiento económico hay salud, educación, servicios públicos, protección de los sectores más débiles, respeto por los derechos humanos, cuidado del ambiente, etc., el estado no puede ser débil y menos ausente.

La definición del estado *necesario* es todo un desafío. Porque después de la experiencia en la cual se lo achicó, se lo vació de funciones y se lo estigmatizó, no será sencillo reconstruirlo y convertirlo en una herramienta confiable, eficiente y eficaz. No hay que volver al viejo estado torpe y obeso que supimos tener, sino a uno que sea útil, ágil y atento a cumplir el rol que el mercado no cumple, que es el de impulsar y proteger el bien común.

Ese nuevo estado requiere más conocimiento y mejor organización. Más conocimientos de todo tipo, en especial de la realidad sobre la que le toca actuar. Estamos hablando del estado, no del gobierno. Hablamos de las instituciones, de la fortaleza e inteligen-

**VI.2** cia con que responden a los requerimientos de la sociedad, no de los circunstanciales funcionarios a quienes les toca dirigirlas. Necesitamos gobiernos fuertes precisamente porque nuestras instituciones son débiles.

Desde esta perspectiva la fortaleza de un sistema institucional debe medirse en función de la capacidad que el estado tiene para incentivar la eficacia económica y la equidad social. Esos dos aspectos parecen estar ligados indisolublemente en la sostenibilidad de los modelos de funcionamiento de las democracias latinoamericanas, donde desaparecido el fantasma de los golpes militares, la legitimidad de los gobiernos se sostiene en la medida que se cumplan ambos preceptos: crecimiento económico genuino, que llamamos competitividad, es decir un aparato productivo que genere bienes y servicios de calidad y precios adecuados y equidad social, esto es que la riqueza que se genere en el proceso productivo se distribuya en forma de ingresos en toda la población. Siempre en un contexto de uso sustentable de los recursos.

Por eso a este modelo de desarrollo lo graficamos con los tres ejes mencionados:



Podemos desagregar estos tres ejes en seis factores del desarrollo que tendrán que ser atendidos y gestionados en términos de equidad, competitividad y sustentabilidad:

- Factor Social
- Factor Económico y Tecnológico/Productivo
- Factor Institucional
- Factor Ambiental
- Factor Cultural
- Factor Ético

Existe una mayor coincidencia entre distintos sectores de la sociedad e instituciones públicas y privadas en condicionar el desarrollo a un mejoramiento de la democracia, de los gobiernos y de las instituciones. Para esto se están propiciando diversas reformas y acciones, algunas de las cuales son:

## VI.2

- Revisar los sistemas electorales, para mejorar la *representación ciudadana*. Varias son las iniciativas en debate, algunas concretadas en determinados circuitos electorales incluido el nacional, por ejemplo el cupo femenino, otras, como la eliminación de la lista sábana, siguen pendientes.
- Fortalecer y prestigiar los *parlamentos* para que cumplan con su función de legislar, representar y controlar la gestión pública. El Poder Legislativo, es el poder con menos continuidad de funciones en los últimos cincuenta años de vida institucional argentina. Esto ha dificultado la consolidación de una cultura parlamentaria y está vigente en la concepción popular del estado como un organismo prescindible. Es entonces imperativo que precisamente el poder que caracteriza a la república y la democracia funcione como corresponde y se prestigie frente a la comunidad.
- Impulsar una *justicia independiente* del poder político y económico, eficiente y de acceso fácil para los ciudadanos. Nuestro país tiene en el orden nacional como provincial, una larga tradición de justicia funcional a los intereses del Poder Ejecutivo e intereses corporativos económicos o sectoriales. Es absolutamente indispensable avanzar en mecanismos de selección y evaluación de jueces que garanticen la independencia del Poder Judicial, así como el mejoramiento de su gestión.
- *Descentralizar* el estado y fortalecer los gobiernos locales.
- Subordinar los cuerpos armados al poder civil.
- Mejorar la práctica de los *partidos políticos*, con más democracia interna, transparencia y apertura a las demandas sociales.
- Accionar decididamente en contra de la *pobreza* y marginación.
- Fortalecer la *sociedad civil* para que haya vigorosas organizaciones de trabajadores, defensa de los derechos humanos, consumidores, empresarios, mujeres, vecinos, jóvenes, etcétera.
- Propiciar una *prensa independiente*, vigilante, pluralista y formadora de opinión pública.
- Mejorar las condiciones de acceso, permanencia y terminalidad en un *sistema educativo* de calidad.
- Eliminar como práctica político-partidaria el *clientelismo político*, especialmente cuando se utilizan fondos públicos.
- Establecer limitaciones de ingreso a la *función pública* si no es por concurso.



## VI.2

- Destinar mayores recursos en *ciencia y técnica*.
- Establecer políticas preventivas como el mejor recurso para mejorar las condiciones de *salud* de la población.

El profundo proceso de transformación del aparato estatal en Argentina, que estuvo precedido por una amplia reformulación de las relaciones estado-sociedad civil que venía produciéndose desde los años 70, lejos ha estado de modificar tales puntos.

La carencia de orientaciones y perspectivas de solución a los problemas nacionales de pobreza, empleo, déficits en la calidad de vida y el nivel de educación, dejaron a las reformas sin definición sobre sus objetivos de fondo, es decir, aquellos inherentes al carácter estratégico. En ese cuadro, la reformulación de las funciones a cumplir por el estado, y la consiguiente adecuación de las prácticas a su interior, el modo de relacionarse con la sociedad, la readecuación con sentido estratégico de sus estructuras organizativas y su dotación de recursos humanos, se torna difícil no ya de instrumentar, sino aun de debatir para arribar a la estructuración de propuestas integrales y coherentes.

Los planteos modernizadores encuentran uno de sus puntos de síntesis en el trazado de una *nueva gerencia pública* o, de modo más personalizado, un *nuevo gerente público*, que podría remplazar al funcionario estatal clásico. Pero sin una mirada que tienda a observar las necesidades sociales. La figura del gerente moderno tiende a convertirse en la de un tecnócrata, que desarrolla sus planes desvinculado de las necesidades y presiones del universo social. La incorporación de nuevos instrumentos técnicos no garantiza un mejoramiento en cuanto a honestidad, autonomía y niveles de eficiencia en la dirección del estado. Hubo un predominio casi único orientado a la racionalidad fiscalista (OZSLAK, 1996) en detrimento de cualquier potencialidad que contemple intereses sociales más amplios.

Nuestro concepto de desarrollo es más amplio. Cuando se habla de desarrollo es fundamental la consideración de la pobreza. La economía de un país poco desarrollado puede definirse como pobre, ésta puede crecer y crear riqueza y, sin embargo, dejar a grandes capas de la población sumidas en la miseria. Durante la segunda mitad del siglo XX se ha empezado a tener conciencia de las dificultades que atraviesan la mayoría de los países en vías de desarrollo, muchos de los cuales fueron antiguas colonias de los países industrializados. El término “economía del desarrollo” ha pasado a ser sinónimo del estudio de las soluciones que podrían aplicarse en estos países para erradicar la pobreza. De igual forma, los historiadores económicos han analizado los procesos de

desarrollo de los países industrializados y coinciden en que éstos también fueron en algún momento subdesarrollados. La mayor parte de la historia económica versa pues sobre la historia del desarrollo.

El desarrollo sustentable aplicado a lo productivo y social se relaciona con el modo de utilización de los recursos naturales. La idea es que dicho tipo de desarrollo permite hacer frente a las necesidades del presente sin poner en peligro las capacidades de futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades. Existen dos conceptos fundamentales en lo que se refiere al uso y gestión sostenibles de los recursos. En primer lugar, deben satisfacerse las necesidades básicas de la humanidad, esto implica prestar atención a las necesidades, en gran medida insatisfechas, de los pobres del mundo, ya que un mundo en el que la pobreza es endémica será siempre proclive al desarrollo inarmónico. En segundo lugar, los límites para el desarrollo no son absolutos, sino que vienen impuestos por el nivel tecnológico, los recursos humanos y físicos, la cultura y la organización social. La búsqueda del desarrollo debe implicar necesariamente una mejora en las condiciones de vida de la región o municipio en el que se está actuando.

En esta investigación los efectos de esta concepción teórica se miden a través de la mejora en los factores sociales, económicos, institucionales, culturales y ambientales, ya que es de esperar que una mejora en las condiciones de vida esté asociada a mejores niveles de las variables que componen estos factores.

El espíritu en la construcción matemática del indicador tiene incorporada la noción amplia de desarrollo e implica el deber de mejorar las condiciones de vida del municipio en estudio. El potencial de que disponga un municipio es determinante de las condiciones de convergencia, velocidad y niveles de desarrollo que alcance un municipio. A la luz de la literatura expuesta, la distribución desigual de este potencial es determinante de las brechas de desarrollo que se calculan en nuestra investigación.

La teoría del desarrollo viene gestándose desde las ideas iniciales de especialización y competitividad existentes en los pioneros aportes de Smith y Ricardo, con la versión más restringida que sólo incorpora crecimiento. Los primeros aportes teóricos en materia de desarrollo en cuanto noción más amplia que el sólo crecimiento, se deben a Marshall. Muchos de estos aportes se basaron en la experiencia observada en localidades de Italia. Tuvo su influencia la corriente socialista sobre dicho concepto hasta la actualidad donde las dimensiones abordadas con igual importancia son: lo productivo, lo social, lo institucional, los recursos naturales y la tecnología. En una síntesis apretada FERRARO (2003) caracteriza a la teoría del desa-

**VI.2** rrollo diciendo: “para los marshallianos ‘puros’ el eje está en las economías de aglomeración, en tanto que los autores italianos ponen énfasis en las relaciones sociales que facilitan la división social del trabajo. Del mismo modo, mientras los neoschumpeterianos destacan el carácter interactivo de los procesos innovadores, los institucionalistas se concentran en los determinantes sociales de la conducta económica”.<sup>150</sup>

Existen muchos estudios en materia de desigualdad, distribución del ingreso y crecimiento. Las relaciones endógenas existentes entre estas variables aún no están bien definidas desde el punto de vista del consenso teórico. Al respecto diversos autores llegan a la conclusión de que no existe evidencia empírica en un sólo sentido respecto del efecto que la desigualdad tiene sobre el crecimiento.

Al analizar la evolución epistemológica del concepto de desarrollo, se debe destacar el carácter empírico en el que se basa el posterior desarrollo teórico de la mayoría de los trabajos que hablan sobre desarrollo local. En este marco la investigación presente promueve el mismo tipo de trabajo pero llegando a la formulación teórica de un indicador y una metodología de medición lo más objetiva posible sobre el tema. En la búsqueda de un indicador que permita englobar y medir estos conceptos, es válida la advertencia de Carlos Ferraro cuando expresa: “no existen fórmulas universales para que una localidad recorra la trayectoria del desarrollo, pero es posible extraer conclusiones para el diseño de políticas, que son particularmente útiles para aplicar en lugares donde estén dadas las condiciones”.<sup>151</sup> Precisamente es un presagio que se cumple en la mayoría de los trabajos sobre desarrollo y este no es una excepción.

La literatura moderna sobre desarrollo coincide en criticar la postura clásica al respecto, proveniente de la teoría neoclásica del crecimiento. Así, se le cuestiona que considera el desarrollo como *exclusivamente económico* y desvinculado de la historia, la naturaleza, el tiempo y el espacio; *exógeno*, en tanto es visto como un conjunto de atributos (crecimiento del PIB, industrialización de la estructura económica) adquiridos a partir de impulsos externos. Además se dice que aquella teoría *desconoce el valor de la interacción y de los intangibles*; es *racionalista*, al considerar que el cambio es racionalmente planificado; es *restrictiva*, pues las políticas económicas sólo pueden ser propuestas o interpretadas por una vanguardia intelectual, una burocracia estatal autónoma o un cuadro de economistas expertos y es *universalista*, por su pretensión normativa universal, ya

<sup>150</sup> FERRARO, C. (2003) *Desarrollo productivo local en la Argentina*. CEPAL-ONU-BID. Pág. 14.

<sup>151</sup> *Ibíd.*.

que construye teóricamente recetas aplicables a diferentes tiempos y lugares.

Frente a la postura de crecimiento neoclásico se posicionan BIANCHI y Millar (2000), que estudian cómo el contexto institucional modela las reacciones frente a la innovación y se reconoce que las reacciones pueden ser colectivas y no estar dominadas por la búsqueda del beneficio privado (más allá de los desarrollos teóricos de Nash sobre equilibrio competitivo y no competitivo). Así, se introducen los conceptos de coaliciones regresivas y progresivas (otros autores hablan de concertación), se analizan los factores que las determinan y las condiciones en las que se impone una u otra. Lo local tiene importancia precisamente en este plano, ya que ahí es donde se encuentran muchos de estos factores.

La definición de desarrollo que se utiliza en la presente investigación, considera como ejes centrales para el modelo teórico de análisis del componente social y económico, el trabajo de Daniel Arroyo.<sup>152</sup> Este autor considera el *desarrollo local* como el *crecimiento con impacto social*. Desde ese concepto orientamos la construcción del indicador final, incluyendo en él los factores económico y social. La piedra fundamental del análisis se define, como aconseja Arroyo, a nivel municipal, de manera que se parte de lo particular para arribar a lo general. Esta idea de *bajar lo más posible* a nivel local para poder estudiar cuáles son los recursos de los que se dispone y cuáles son los que faltan para promover el desarrollo, se aplica en la metodología desarrollada para esta investigación. Los factores permiten, a nivel de cada variable, determinar la disponibilidad de recursos (concepto de oferta) y la necesidad (concepto de demanda) para una amplia gama de aspectos que abarcan los conceptos económico y social.

Este trabajo intenta que queden identificados, determinados y cuantificados, los motores del desarrollo. El *perfil de desarrollo* puede estar claramente definido, estar en crisis o no estar definido. En aquellas regiones donde el perfil está en crisis o no definido, se debe analizar la factibilidad económica de uno u otro perfil. En este trabajo se plantea que la factibilidad puede ser evaluada considerando seis dimensiones: la social, la institucional, la económica, la ambiental, la ética y la cultural. Dentro de los enfoques analíticos existentes en la literatura para estudiar el desarrollo existen las vertientes que enfatizan más el aspecto económico y otros el aspecto social, al que también denominan humano. Muy pocos enfocan lo institucional y algunos incorporan el aspecto tecnológico. En mate-

---

<sup>152</sup> Nos referimos a: ARROYO, D. (2003) *Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina*. FLACSO – BID.

**VI.2** ria de frontera de conocimiento en la literatura examinada para esta investigación, el aporte fundamental de este trabajo es el de abordar sistemáticamente, en forma simultánea y con igual énfasis <sup>153</sup> las seis dimensiones antes mencionadas (factores).

En el caso aplicado de esta investigación a la provincia de Mendoza, donde cerca del 20% del valor agregado bruto de la producción total de la provincia es generado por el sector industria manufacturera, el desarrollo industrial, su evolución y aspectos de concentración de la oferta, son determinantes importantes del desarrollo económico de la provincia. Para la provincia de Mendoza y siguiendo el modelo “Centro-Periferia” desarrollado por Paul KRUGMAN (1991), es posible afirmar que el comportamiento de la industria mendocina adquiere efectos propios de las economías de escala que genera, ante el crecimiento del sector, la reducción de los costos de transporte y de servicios conexos a la industria, permitiendo la concentración del desarrollo industrial en la rama alimentos y bebidas. Los efectos sobre el empleo que tiene este tipo de desarrollo implican que los ocupados se especialicen en el sector y se concentren en las zonas donde los insumos del sector están naturalmente asentados. Este tipo de efecto económico tiene su contrapartida en la infraestructura de la zona, impacta en aspectos sociales como los niveles de pobreza y su distribución territorial, las condiciones de vida y todos los aspectos que se miden a través de los indicadores seleccionados.

El objetivo de realizar recomendaciones de políticas públicas orientadas a reducir las brechas regionales existentes, obliga a estudiar los tipos de convergencia y las condiciones en las que se producen. Siguiendo el trabajo de FIGUERAS, Arrufat y Regis (2003) se incorpora el concepto de *convergencia*, tal como se lo conoce en los modelos de crecimiento neoclásico de Solow, para aplicarlo a los indicadores que miden otras variables distintas de las utilizadas inicialmente en este modelo.<sup>154</sup> Frente al debate de la convergencia beta condicional o la convergencia absoluta, este trabajo toma la postura de definir la convergencia como la trayectoria que describe un indicador hacia un nivel predefinido que puede ser de hipótesis de máxima (converge al mayor valor observado), de mínima o de un valor objetivo determinado. La convergencia absoluta utilizada en los modelos neoclásicos supone un modelo de crecimiento detrás, mientras que en este trabajo no existe un modelo que relacione causalmente las variables y que defina un estado estacionario en el

---

<sup>153</sup> Matemáticamente el ponderador de cada factor en el Índice de Desarrollo Convergente es 16,66 %, es decir que cada factor se pondera de la misma manera.

<sup>154</sup> Capital, empleo, población y producción.

que deben converger las mismas. Tampoco se plantea la discusión de si esos modelos tienen parámetros diferentes y por lo tanto la convergencia hacia un estado estacionario implica la convergencia hacia niveles distintos de otras regiones. En este trabajo existe una clara dirección hacia la determinación de estados de convergencia que aseguren que las brechas relativas existentes se reduzcan y distribuyan en forma más homogénea.

Dentro de los modelos de desarrollo económico regional más modernos, en cuanto a enfoque teórico del tema, se está incorporando una gran vertiente que opina que el capital social de una región es un elemento determinante del desarrollo de la misma. Es tanto o más que las dotaciones de factores productivos que posee. En ese sentido existe un trabajo de Mabogunje y Kates <sup>155</sup> que prueba la incidencia que tiene el capital social en temas de desarrollo regional en la localidad de Ijebu-Ode en Nigeria. Otro de los elementos que dificulta el desarrollo es el capital humano existente en una región, explicando en gran medida los niveles de pobreza e indigencia que se observan empíricamente.

Es necesario determinar el grado en que las variables de los distintos indicadores influyen sobre la distribución del ingreso en los municipios. Lamentablemente la información sobre ingreso, en cuanto a su distribución personal, es relevada de la EPH <sup>156</sup> y la encuesta es representativa de aglomerados urbanos argentinos que no permiten la desagregación a nivel municipal. Así, es imposible determinar y cuantificar el efecto que pueden provocar distintas formas de desarrollo sobre la distribución del ingreso.

El análisis de datos estadísticos para los factores económico y social se basó en los anuarios estadísticos del INDEC <sup>157</sup> y de la DEIE <sup>158</sup> y sigue el criterio descriptivo y objetivo que muestran las publicaciones.

## 2.2 Caracterización del Municipio

Para analizar las brechas de desarrollo y formulación de políticas públicas convergentes conviene definir el término “municipio”.

<sup>155</sup> MABOGUNJE, A.; Kates, R. (2004) *Sustainable in Ijebu-Ode, Nigeria: The Role of Social Capital, Participation and Science and Technology*. Work Paper N° 102. Center for International Development at Harvard University.

<sup>156</sup> EPH: Encuesta Permanente de Hogares (INDEC).

<sup>157</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. *Anuario Estadístico*. Varios números.

<sup>158</sup> Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, Ministerio de Economía, Estadísticas Sociales y Económicas de la Provincia de Mendoza. *Informe Económico Provincial*.

**VI.2** Este se usa en varios sentidos y no siempre coinciden los conceptos utilizados. Generalmente suele llamarse *municipio* a una localidad incluyendo o no la zona rural circundante, a una comuna y, en algunos casos, a un departamento o partido (BRACELI, 2004). El alcance de la denominación municipio depende básicamente de la localización geográfica, porque cada provincia en el caso argentino, a través de sus constituciones, define qué debe entenderse por municipio. En el caso de Mendoza son dieciocho departamentos que coinciden jurisdiccionalmente con los municipios de la provincia. Esto genera cierta anarquía conceptual que dificulta la formulación de una definición única, que incluya a todos los municipios del país.

Desde nuestra concepción se considera *municipio* al conjunto de población que, contando con un gobierno propio, dentro de un territorio determinado, es reconocido como tal por el ordenamiento jurídico vigente. Este concepto considera cuatro elementos esenciales: población, territorio, gobierno y orden jurídico. Los límites del área municipal son definidos por cada gobierno provincial a través de una ley, según lo establecen las constituciones provinciales o las leyes orgánicas municipales promulgadas por las autoridades provinciales, que definen las características generales de los regímenes municipales. En consecuencia, permanecen estables en tanto no sean modificados expresamente por otro instrumento legal que reemplace al anterior.

Para el derecho público, la competencia puede definirse como la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos. La competencia debe surgir de una norma expresa, pertenecer a la institución y no a la persona física que ocupa el cargo, ser improrrogable, por estar establecida a favor del interés público, y surgir de una norma estatal y no de la voluntad de los administrados o de la voluntad de la institución (HERNÁNDEZ, 1984).

Definir las competencias —vale decir la aptitud de obrar— que es necesario asuman los municipios para responder a los actuales desafíos, requiere la resolución de dos interrogantes: qué hacer y cómo hacerlo. Para responder el primero debemos observar en qué áreas debe actuar el gobierno municipal. El segundo, en tanto, nos orienta respecto de las modalidades de intervención más adecuadas.

### **2.3 Definición de funciones y competencias municipales**

Existe consenso entre distintos autores respecto del reciente proceso de redefinición de roles y del cambio en las estrategias de intervención de los municipios argentinos. Coinciden en distinguir entre las “tradicionales” y las “nuevas” incumbencias, destacando la

necesidad de ejecutar las tradicionales con mayor eficacia y eficiencia y asumir la realización de las nuevas.

Se reconoce entre las competencias tradicionales (HERNÁNDEZ, 1984) del gobierno local: la gestión administrativa para la marcha normal de la organización que implica planificar el futuro, organizar el sistema, gestionar el personal, gobernar las actividades y controlar sus resultados; el desarrollo urbano, incluyendo el planeamiento urbano, la obra pública<sup>159</sup> —construcción de redes de gas natural, agua potable, desagües cloacales y pluviales, pavimento, iluminación vial, puentes, etc.—; el catastro y el ejercicio del poder regulatorio sobre las obras civiles; la prestación de servicios públicos —suministro de agua potable y servicios cloacales, higiene urbana, recolección de residuos, mantenimiento de calles y caminos rurales— y la regulación de la vida comunitaria —abastecimiento urbano, control de la salubridad y seguridad de comercios e industrias, tránsito urbano, etc.— (DÍAZ DE LANDA y Parmigiani de Barbará, 1997; ARNOLETTO; Beltrán, 1997; GARCÍA DELGADO, 1997).

A la hora de definir las nuevas competencias, se menciona insistentemente el papel del municipio como agente de promoción económica. Esto comprende, por un lado, la tarea de política constitutiva del desarrollo local, que implica el diseño y establecimiento de estrategias, la puesta en valor de sus sociedades y territorios; la gestión de la imagen territorial, de manera de generar entornos territoriales innovadores capaces de atraer, retener y alentar la inversión y el empleo; la identificación, ampliación y respaldo de los núcleos de fortaleza sectorial para fomentar agrupamientos concentrados geográficamente.

Por otro lado, le compete al gobierno local vincular el sistema educativo con el sistema productivo para evitar la emigración de los jóvenes, apoyar la formación de recursos humanos y fortalecer a las empresas locales. También es papel del estado municipal actuar como facilitador de oportunidades, a través de la coordinación e innovación empresarial; el agrupamiento de sectores productivos; el mejoramiento de las condiciones de presión y estímulo de la demanda local; la recolección, preparación y transmisión de información para el cambio; la incorporación de criterios de calidad en el sector privado; la articulación de relaciones intracomunitarias y con actores extracomunitarios; la provisión de terrenos para actividades productivas, promoción y especialización productiva (TECCO, 1997; MADORY, 1997; GARCÍA DELGADO, 1997; DÍAZ DE LANDA y Parmigiani de Barbará, 1997). Otra de las nuevas competencias es pro-

---

<sup>159</sup> García Delgado, al reseñar las nuevas competencias municipales, aclara que las elecciones siguen ganándose por obra pública, barrido y limpieza urbana.



**VI.2** curar el bienestar de la población asumiendo un papel activo en la política del desarrollo social, ello requiere detectar los requerimientos sociales, inscribirlos en la agenda política, coordinar los estudios técnicos y las deliberaciones públicas, intervenir en las decisiones ejecutivas, conducir la ejecución de proyectos, intervenir en la evaluación de los resultados y ser un permanente comunicador social de la dinámica municipal (ARNOLETTO; Beltrán, 1997) siempre en el marco de la política de redistribución del ingreso definida por el gobierno central, por ser esto más conveniente a la equidad (FINOT, 1998). El desarrollo social también comprende hacerse cargo de la integración social y comunitaria, mediante la atención de grupos sociales y etarios (niñez, adolescencia, juventud, etc.) y la organización de actividades deportivas y de recreación, asegurando en todos los casos la competencia entre proveedores alternativos (establecimientos públicos, comunitarios, cooperativos, empresariales, etc.). También incluye la educación, la actualización educativa y la capacitación (ARNOLETTO; Beltrán, 1997; TECCO, 1997; MADDOERY, 1997; GARCÍA DELGADO, 1997; DÍAZ DE LANDA y Parmigiani de Barbará, 1997). El cuidado del ambiente y el mejoramiento de la calidad ambiental se asumen como nuevas incumbencias municipales, íntimamente relacionadas con el interés de posicionar o reposicionar el territorio (TECCO, 1997; GARCÍA DELGADO, 1997; ARNOLETTO; Beltrán, 1997).

El tradicional ejercicio de la autoridad o poder regulatorio en el ámbito local (tránsito, obras civiles, seguridad e higiene de los comercios e industrial), incorpora nuevas áreas que incluyen la defensa de la competencia y del consumidor, la calidad en los bienes y servicios prestados —particularmente los pagados con recursos públicos— y la policía del trabajo (ARNOLETTO; Beltrán, 1997; FINOT, 1998). En forma aislada, los autores mencionan la incumbencia municipal sobre aspectos hasta hace poco prestados con exclusividad por el ámbito provincial: la seguridad y la salud. Respecto de esta última, se impone la consideración de la salud como comprensiva de los aspectos sociales y ecológicos y no sólo como atención de la enfermedad. Por ello, toma relevancia la fijación de políticas de salud en el ámbito local considerando todas las dimensiones de la problemática (fomento, protección, recuperación y rehabilitación); el reconocimiento y evaluación de las necesidades y demandas de los conjuntos sociales más afectados; la promoción de la participación social en programas y acciones colectivas de higiene y salubridad y en la gestión de la salud pública para lograr mayor equidad y eficiencia; la organización, supervisión y evaluación de la ejecución de todas las acciones de salud en su ámbito territorial, tanto las de competencia directa como las de otros niveles del sistema, delegadas a la jurisdicción local; la administración de los efectores

propios con criterios gerenciales, integrados a la seguridad social y de cobertura integral a los grupos de riesgo y carenciados (GARCÍA DELGADO, 1997; ARNOLETTO; Beltrán, 1997; OPS, 1995).

#### 2.4 *¿Cómo asumir estas nuevas funciones?*

Reconociendo la creciente complejidad de la administración pública, lo que implica coordinar y dirigir las relaciones entre los sistemas económico, político, social, organizacional, administrativo, legal, científico y tecnológico. Requiere por lo tanto la construcción de una nueva cultura administrativa, en la que prevalezca la responsabilidad del personal, la protección de los derechos constitucionales, la representación política, la participación y la información. Priorizando un estado eficaz, transparente y atento a las necesidades de la población como condición indispensable para la prosperidad a largo plazo de la sociedad.

La transformación del gobierno local, implica la necesidad de establecer un nuevo modelo de vínculo con la sociedad civil, sustentada en una concepción de la política más dialogada y consensuada. La gestión asociada entre gobierno local y los ciudadanos, ONGs y empresarios privados, puede generar incentivos para la cooperación, la responsabilidad y el mejoramiento de la gestión del gobierno local. Este nuevo estilo de vinculación con la sociedad civil, puede repercutir en las tradicionales y las nuevas competencias municipales.

Pudiendo responder mejor a los intereses de la población, por medio de mecanismos que hagan posible una mayor apertura y transparencia, incrementando los incentivos para la participación en los asuntos públicos y reduciendo la distancia entre el gobierno y los individuos. Es decir, propiciar el debate público, que contemple la orientación y prioridades básicas de las políticas y estimular la participación directa de los usuarios y otros beneficiarios en el diseño, ejecución y seguimiento de las actividades locales relacionadas con los bienes y servicios públicos (GARCÍA DELGADO, 1997; TECCO, 1997; WORLD BANK, 1997). Esto implica, como mínimo, la información periódica de los actos de gobierno y el establecimiento de mecanismos de control externo a cargo de organismos técnicos de otras jurisdicciones, así como la publicación de sus dictámenes, lo que puede contribuir a la confiabilidad de la administración y al mejoramiento de su imagen pública. La conformación de consejos consultivos, la organización de la participación de los usuarios y el establecimiento de formas institucionales como la consulta popular, el referéndum o el plebiscito, aplicables según las circunstancias, también pueden ayudar a cimentar este nuevo vínculo. El fomento, interacción y coordinación de centros vecinales, se considera como una alternativa positiva para canalizar la acción política municipal, debido

**VI.2** a la multiplicación de la cantidad de actores involucrados en la política local y a la necesidad de articular relaciones cualitativamente diferentes (DÍAZ DE LANDA y Parmigiani de Barbará, 1997; ARNOLETTO; Beltrán, 1997; PRZEWORSKI, 1998).

En la política social, la participación comunitaria en el diseño, gestión y evaluación de las actividades se presenta como una herramienta adecuada para reemplazar la lógica de la petición. En forma concurrente, el financiamiento de la demanda (en lugar del tradicional financiamiento de la oferta) y la participación en la subvención del gasto (y no sólo en la gestión), pueden posibilitar que la intervención de los interesados y la eficiencia sean objetivos sinérgicos. A su vez, los municipios tendrán que asumir un papel subsidiario respecto de las organizaciones territoriales, a través de procesos de descentralización política dentro de su propio ámbito y a fin de reducir su actuación a aquello en que el estado es insustituible. Esto requiere, obviamente, mayores competencias y funciones a cargo de los municipios: por un lado, la descentralización política y económica desde los gobiernos provincial y nacional, y por el otro, la ampliación de las capacidades técnicas para formular e implementar políticas sociales (evaluación, seguimiento, impacto, eficacia, eficiencia, sustentabilidad, opinión de los beneficiarios) y el compromiso tanto en el control como en la implantación de las mismas, de una parte de la sociedad, como ONGs, sociedades de fomento, vecinos activos, etc. (ARROYO, 1997; GARCÍA DELGADO, 1997; FINOT, 1998).

La respuesta eficaz y eficiente a las tradicionales y emergentes competencias de los municipios, hace necesario la adopción de un nuevo modelo de gestión que haga posible la transformación local. Este requiere de algunas precondiciones: la voluntad política, el liderazgo de la alta dirección de la ciudad —el intendente, los representantes empresariales con mayor influencia local y los líderes de opinión— y una gestión estratégica de largo plazo, en la cual es insustituible el rol del municipio, como iniciador, orientador y dinamizador del proceso. Deriva de esto, la realización de cambios en la propia organización municipal, a fin de adecuarla a su nueva misión y objetivos, y el logro de una mayor transparencia y efectividad para alcanzar la legitimidad social (GARCÍA DELGADO, 1996 y 1997; TECCO, 1997; MADDOERY, 1997).

## **2.5 Nuevo gerenciamiento del municipio**

Los actuales desafíos del municipio requieren cambios profundos en el estilo y la modalidad de gerenciamiento. La gestión predominante, orientada a la propia reproducción del aparato municipal, debe emprender la transformación hacia un gobierno local

más autónomo, más responsable y más integrado a su entorno. En este proceso colaboran factores intangibles como la visión, el liderazgo, la capacidad de generar equipos de trabajo y el compromiso de las máximas autoridades municipales, así como las características culturales de la población, el perfil del empresariado y la fortaleza del tercer sector. A pesar del importante peso y la escasa posibilidad de operar con efectividad sobre muchos de estos factores, es indudable la existencia de otros sobre los que se puede incidir de modo de fortalecer los procesos de cambio.

En este sentido, la gestión presupuestaria debe dar un giro sustancial. El enfoque exclusivo en el pasado debería reemplazarse por presupuestos que cuantifiquen y prioricen políticas y sean herramienta de uso cotidiano para la toma de decisiones. Del mismo modo, una administración estratégica contribuye al aumento de la productividad, fija objetivos, controla resultados, previene el derroche y potencia las acciones reorientándolas hacia la meta predeterminada. Los grados sucesivos de madurez permiten involucrar en este proceso, paulatinamente, no sólo al personal municipal sino a distintos sectores sociales.

Esta modalidad de gestión, requiere recursos humanos más capacitados y con flexibilidad para desarrollar funciones distintas, cambiantes y más orientadas al servicio y a la relación interpersonal. Es necesario disminuir los déficit de capacidad institucional y organizacional.

El nuevo gerenciamiento debe tender a una mayor correspondencia fiscal, de modo de reemplazar la constante solicitud de transferencias adicionales por la preocupación de mejorar la recaudación propia y aplicar correctamente los recursos. Asimismo, debe aumentar la responsabilidad presente y futura para lo cual debe limitarse la posibilidad de acceso al endeudamiento.

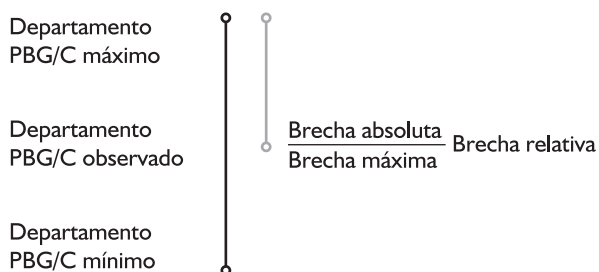
Si bien todas las constituciones provinciales hacen referencia a distintos aspectos de gerenciamiento del gobierno local, son aisladas las expresiones que reflejan una concepción orientada a resultados. El estilo de gestión administrativista predomina en la mayor parte de las disposiciones relativas al presupuesto, que lo conciben como un instrumento que se elabora, se aprueba y se olvida hasta la preparación de uno nuevo.

Otro de los importantes estímulos al gerenciamiento municipal responsable es el límite al endeudamiento. La mayor parte de las constituciones lo autorizan, previa aprobación del Concejo Deliberante, con destino a obras públicas y/u objetos determinados, y cuyos servicios no superen el 25 % de los recursos ordinarios afectables (ARTANA; López Murphy; Navajas, 1997).

### VI.3 3 EL MODELO, LA INFORMACIÓN DISPONIBLE Y LA NECESARIA

Para entender el modelo propuesto en base a los valores y conceptos teóricos ya expuestos, debemos precisar qué entendemos por brecha de desarrollo.

#### CONCEPTO DE BRECHA



En la figura se puede apreciar que para cada variable estudiada se estipula un valor entre 0 y 1 a cada unidad territorial analizada. En este caso el municipio de mayor Producto Bruto Geográfico per cápita (PBG/C) tomara el valor 1, el municipio de mínimo valor tomará el 0 y los restantes irán tomando valores intermedios, lo que nos daría un ordenamiento o *ranking* para todos los municipios analizados. Son las llamadas brechas relativas, y justamente se denominan así pues son relativas al mejor y al peor valor encontrado de cada variable.

Con ese valor transformado de cada variable, se construye el índice de cada *factor* analizado (social, económico, institucional, etc.), y la suma de todos esos valores por municipio, nos dará su índice de desarrollo y los valores de brechas que tendrá con el resto de los municipios (por simple diferencia matemática).

Estos valores son útiles en un doble sentido. En primer lugar, como diagnóstico para priorizar las variables, y por ende las políticas en las que habrá de concentrarse cada municipio para reducir o achicar las diferencias respecto a los otros. Además pueden ser aplicados al modelo de diseño de políticas y la asignación de recursos con criterio convergente.

#### 3.1 La información disponible

La información disponible acotó la selección de las variables a las que se presentan en las tablas siguientes. Cabe aclarar que algunos indicadores son complejos y compuestos por varios datos

**VI.3**

(por ejemplo, el indicador de infraestructura se compone de líneas telefónicas por habitante, cantidad de escuelas por kilómetro cuadrado de superficie, superficie pública y privada construida en metros cuadrados, escuelas por habitantes, etc.).

<b>a) Factor Económico</b>	
<b>Variable</b>	<b>Descripción de la variable</b>
Y <sub>1</sub>	Indicador de PBG per cápita
Y <sub>2</sub>	Indicador de Empleo
Y <sub>3</sub>	Indicador de Consumo de Energía
Y <sub>4</sub>	Indicador de volatilidad de la tasa de crecimiento del PBG
Y <sub>5</sub>	Indicador de valor del producto medido del trabajo.
Y <sub>6</sub>	Indicador de población económicamente activa (PEA)
Y <sub>7</sub>	Indicador de ocupación
Y <sub>8</sub>	Indicador de infraestructura

<b>b) Factor Social</b>	
<b>Variable</b>	<b>Descripción de la variable</b>
Y <sub>1</sub>	Indicador de hogares en viviendas no deficitarias
Y <sub>2</sub>	Indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI)
Y <sub>3</sub>	Indicador de dependencia potencial
Y <sub>4</sub>	Indicador de hogares con servicio de agua potable
Y <sub>5</sub>	Indicador de población con cobertura de salud
Y <sub>6</sub>	Indicador de mortalidad infantil
Y <sub>7</sub>	Indicador de educación

<b>c) Factor Institucional</b>	
<b>Variable</b>	<b>Descripción de la variable</b>
Y <sub>1</sub>	Indicador de independencia de recursos
Y <sub>2</sub>	Indicador de correspondencia fiscal
Y <sub>3</sub>	Indicador de gasto en personal
Y <sub>4</sub>	Indicador de número de cooperativas

VI.3 3.2 *El resultado obtenido*

## CAMBIOS ABSOLUTOS 1991 - 2001

Departamento	Factor Social		Factor institucional		Factor Económico		Índice	
	1991	2001	1991	2001	1991	2001	1991	2001
Capital	10.270	9.814	3.391	2.484	10.012	10.348	7.891	7.549
General Añez	5.245	3.747	2.132	1.292	3.574	2.885	3.650	2.642
Godoy Cruz	9.273	8.242	2.261	2.365	4.725	5.394	5.420	5.334
Guaymallén	8.182	7.190	2.198	2.262	4.510	4.233	4.964	4.562
Junín	6.149	6.433	1.668	0.779	3.091	3.284	3.636	3.499
La Paz	5.218	6.045	1.116	1.324	3.632	3.556	3.322	3.642
Las Heras	6.479	5.568	1.482	1.700	2.717	3.376	3.559	3.548
Lavalle	0.788	0.976	0.695	1.028	5.135	3.981	2.206	1.995
Luján de Cuyo	6.839	6.501	2.309	1.378	7.039	7.055	5.395	4.978
Maipú	6.234	5.911	1.963	1.982	3.966	3.660	4.054	3.851
Malargüe	3.192	3.937	1.242	2.107	4.471	5.937	2.968	3.994
Rivadavia	6.165	5.554	2.266	1.339	3.693	3.329	4.042	3.407
San Carlos	5.385	5.284	1.880	0.987	4.667	4.603	3.977	3.624
San Martín	6.318	6.493	2.082	2.607	3.588	3.559	3.996	4.220
San Rafael	5.603	5.442	1.662	1.610	3.653	3.532	3.606	3.528
Santa Rosa	4.109	3.895	1.631	0.002	3.220	3.303	2.987	2.400
Tunuyán	5.502	6.311	1.063	2.346	3.872	3.401	3.479	4.019
Tupungato	3.149	1.811	1.579	0.595	6.004	4.568	3.577	2.325

Con los valores obtenidos se puede analizar la dinámica de desarrollo para cada municipio, en cada uno de los tres factores medidos, siempre de modo comparativo entre dos momentos de tiempo (1991 y 2001). El ejemplo didáctico que utilizamos en las presentaciones consiste en observar una carrera de fórmula uno de 1991 y compararla con otra de 2001.

Así podemos ver cómo evolucionó cada vehículo (por ejemplo, tiempo por vuelta, sabríamos si en el 2001 corre más rápido o más lento que en 1991) También podemos comparar los factores agrupados y sumados en el índice (última columna) que determinan el *Índice de Desarrollo Convergente* o las *Brechas de Desarrollo*, según como quiera mirárselo (por ejemplo, lugar obtenido en la carrera en cada año). Nuevamente resulta importante reiterar que este análisis se hizo con la información intercensal disponible a escala municipal.

¿Cómo transformamos esta herramienta de análisis en un sistema de información que nos permita su uso en lapsos menos prolongados de tiempo y que supere el análisis histórico al que podemos arribar con los datos intercensales?

Nuestra propuesta consiste en diseñar una encuesta de realización anual que provea información útil para diagnosticar, diseñar y evaluar los resultados de cada política sobre la variable o grupo de variables en la/el que impacta. Por ello, tenemos disponible el diseño de la encuesta y los instructivos pertinentes para la realización de la misma.

Según la escala de implementación y validez que se pretenda de la muestra será la técnica de determinación de zonas y número de

casos que deban relevarse. Para tener una noción, el municipio de Las Heras (180.000 habitantes y un extenso territorio con núcleos urbanos, rurales y de montaña dispersos) requería de 600 casos distribuidos en sus 13 distritos para elaborar un panel de control de las brechas de desarrollo intramunicipal, a un costo de \$18.000. Podríamos afirmar que con \$300.000 la provincia de Mendoza dispondría de una herramienta anual de medición y de las brechas de desarrollo de sus dieciocho municipios, y por supuesto todas las aplicaciones adicionales que se pueden derivar de la existencia de dicha información, tanto por parte de los organismos públicos como de las universidades y centros de investigación que se preocupan por la temática del crecimiento con equidad y sustentabilidad.

Nuestra organización está abierta a facilitar la transferencia y capacitación para la aplicación de esta herramienta a otras provincias, municipios y regiones. Sólo condicionamos el proceso a la voluntad y capacidad de gestión que tenga la organización cuya evaluación nos indique la posibilidad de una implementación seria y exitosa.

### **3.3 La información necesaria a construir**

La información a construir se elaboró partiendo de la base de la información disponible y de las características de Mendoza y sus municipios. Para un caso como el de Córdoba, con otro perfil de municipio (superan los 400 gobiernos locales), se debería ajustar seriamente la metodología para un análisis de otra unidad geográfica como unidad mínima de análisis (por ejemplo regiones que agrupen a varios municipios y zonas rurales de injerencia provincial).

Dada la extensión del análisis de datos propuestos y su justificación (casi 100 páginas), nos limitaremos a mencionarlos en el Anexo.<sup>160</sup>

## **4 DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON CRITERIO DE CONVERGENCIA**

Una vez que se relevan los datos definidos como necesarios, se procesan y transforman para construir las variables de cada factor y comenzar a medir las brechas relativas entre cada unidad territorial. Con las tablas de cada factor y el índice de convergencia cons-

---

<sup>160</sup> Aquellos que deseen profundizar la experiencia pueden acceder al trabajo de investigación a través de nuestra página de internet: [www.fundacionlibertador.org.ar](http://www.fundacionlibertador.org.ar). Allí encontrarán la justificación del uso de cada variable disponible, y pueden solicitarnos el documento con la justificación de cada variable adicional propuesta para la encuesta que se diseñó. La misma se presenta en el Anexo del presente documento.



**VI.3** truido, se estará en condiciones de diagnosticar y priorizar necesidades de reformulación de políticas.

En caso de fondos públicos para aplicar a dichas políticas pretendemos que a los criterios de discrecionalidad y conveniencia política que suelen prevalecer, así como a los criterios intuitivos que por falta de datos se aplican con bastante frecuencia, se agregue un criterio adicional para la toma de decisiones, no excluyente, que es el criterio de convergencia. A éste hay que entenderlo como la asignación que optimiza un futuro de equidad territorial en términos de desarrollo y de las variables que se consideran en este trabajo.

Expondremos sintéticamente y de la forma más didáctica posible este complejo método de optimización.

Desde nuestro punto de vista, las políticas públicas provinciales deben estar orientadas a cerrar las brechas entre jurisdicciones bajo el concepto de que todos los municipios mejoren, pero que los que peores condiciones sociales, económicas e institucionales presenten, lo hagan a un mayor ritmo. Este mayor desarrollo debe ser logrado mediante una asignación de recursos acorde a estos objetivos, además de un estricto control de la asignación del gasto público. De muy poco serviría determinar una asignación sobre la base de una necesidad detectada si el gasto no va destinado a atender esa necesidad o se gestiona de modo muy ineficiente. De manera que son cuatro las condiciones que deben darse: diagnóstico adecuado e integral; política pública acertada; gestión eficaz y control del destino del gasto.

En tal sentido, la matriz de indicadores obtenida y el sistema de Tasas Óptimas de Convergencia (TOC), aportan a tres propósitos: como instrumento de diagnóstico; de diseño de política y asignación de recursos y de evaluación en la efectividad del gasto a través de los resultados de los indicadores obtenidos una vez que se aplicó la política (al año siguiente con la nueva encuesta). La matriz actúa como un panel de control o tablero de comando, tanto para el gobierno provincial como para los gobiernos municipales. Es también un elemento adecuado para ayudar a presupuestar, ya que cuantificado el objetivo y definido en términos reales (por ejemplo soluciones NBI), es posible determinar de qué manera se puede alcanzar la meta al mínimo costo.

Tal como se dijo, las restricciones que deben ser consideradas a la hora de realizar el proceso de asignación del gasto público <sup>161</sup> son:

---

<sup>161</sup> El criterio matemático de asignación del gasto público que satisface estas cinco condiciones, se explicita en el Anexo Metodológico del trabajo ya mencionado

**VI.3**

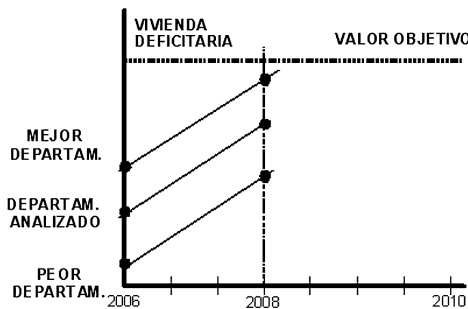
1. El índice de convergencia provincial, debe aumentar, es decir que la provincia como un todo debe estar mejor una vez aplicada la política pública;
2. El índice de convergencia de cada uno de los departamentos debe aumentar;
3. Las brechas relativas entre cada variable debe disminuir;
4. Cada una de las variables estandarizadas deben mejorar;
5. Las brechas absolutas entre cada variable deben disminuir;
6. Cada una de las variables debe mejorar;
7. Todos los municipios deben recibir recursos.

Habitualmente los decisores asignan recursos utilizando distintos criterios, pero muchas veces éstos están influenciados por la cantidad de habitantes, por ejemplo. Bien, en primer lugar hay que destacar que las asignaciones deberían hacerse por el problema objetivo que pretende resolver la política pública, es decir, la variable o indicador utilizado al momento de medir las brechas. Si esto no ocurre, se seguirá profundizando la situación de desigualdades entre municipios. Veamos un ejemplo didáctico: si tenemos un fondo de vivienda a ser distribuido entre distintos municipios y queremos definir una política que tienda a eliminar o disminuir las viviendas en situación deficitaria (precarias, informales, ranchos, etc.) deberíamos comprender los dos gráficos que se presentan.

**4.1 Asignación por población**

Si se asignara atendiendo a la población de cada departamento (criterio muy utilizado en algunas provincias al momento de asignar los fondos del FONAVI), se obtendría el siguiente resultado:

**Asignación por POBLACIÓN**



y disponible en internet, y tiene que ver con la convergencia de todos y cada uno de los departamentos.

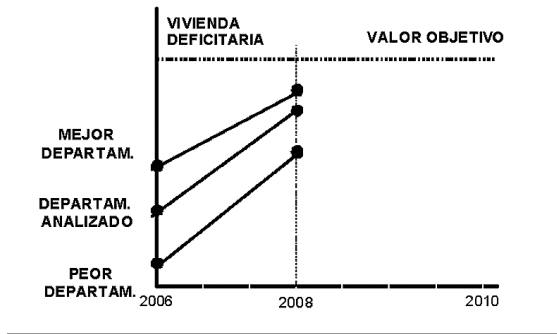
**VI.3**

Fijamos un valor objetivo de mejora en la variable a nivel provincial, asignamos los fondos en el 2006 y vemos que en el 2008 todos los municipios mejoraron (en este caso suponemos una provincia de tres municipios), reduciendo cada uno su cantidad de viviendas deficitarias. Pero nótese que la diferencia entre el mejor, el intermedio y el peor municipio, se mantiene constante, es decir que sin querer consagramos la desigualdad o la brecha indefinidamente en el tiempo. Sencillamente, podemos deducir que, aunque el número de viviendas deficitaria disminuye, lo hace de una manera injusta, con sus consecuencias en materia de desarraigo, migraciones internas, exclusión, inseguridad, etc.

**4.2 Asignación por convergencia**

Si en cambio asignamos con criterio de convergencia se daría una situación como la que se describe en el siguiente gráfico:

Asignación por CONVERGENCIA



Ahora vemos que si bien todos los municipios mejoran, lo hacen a ritmos diferentes, de modo que el que peor estaba, mejorará en mayor medida su número de soluciones a la vivienda deficitaria. Con ello se consigue que a lo largo del tiempo la situación tienda a igualarse entre todos los habitantes y territorios de una provincia. Los mismos recursos asignados con distinto criterio optimizan la situación de equidad interterritorial.

Así podemos seguir ejemplificando cada una de las variables seleccionadas para monitorear el desarrollo y sus brechas entre municipios.

La conclusión más interesante es que si esta situación se presentara en todas las variables estaríamos optimizando el nivel de desarrollo de la provincia como un todo.

Como corolario de este trabajo quisiéramos plantear que un modelo de desarrollo convergente constituye un desafío a los deci-

sores políticos para que su vocación de aumentar la felicidad del pueblo y la justicia social se pueda gestionar de un modo más eficaz. Implica hacerse cargo de la realidad en términos de inequidad territorial, asumirla y animarse a medirla y monitorearla, para evitar desviaciones que luego se transformen en injusticias estructurales que no se advierten a tiempo para corregir las políticas pertinentes. No se pretende que el único criterio de asignación sea el propuesto, pero sí que se tenga en cuenta de modo relevante para ir revirtiendo las profundas desigualdades existentes. Nuestro país presenta varios municipios con indicadores de desarrollo próximos a los países más pobres de África y otros pocos cercanos a los países más desarrollados. La construcción de un proyecto nacional serio, sólido y socialmente viable, requiere de un pueblo que posea recursos y oportunidades parecidos, sin diferencias grotescas e irritantes, tanto entre ricos y pobres, como entre territorios. Esperamos que nuestro aporte ayude a gestionar en esta dirección.

**VI.3**

## BIBLIOGRAFÍA

- ABRILE, M. I. (2002) Documento de trabajo "Modificación a la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 1079), de la provincia de Mendoza con el objeto de promover la participación social en la gestión municipal". Mendoza. (Inédito).
- ARROYO, D. (2003) Documento de Trabajo "Elaboración de una metodología de identificación de líneas de proyectos productivos para los beneficiarios del plan Jefes y Jefas de Hogar". CEPAL - ONU.
- ARROYO, D. (2003) Documento de Trabajo "Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina". Buenos Aires, FLACSO - BID.
- ARTANA, D., López Murphy, R.; F. Navajas, F. (1997) Documento de Trabajo "La Política Fiscal de los '90: Algunas Lecciones del Caso Argentino". Buenos Aires. Fundación Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).
- BADENI, G. (1994) *La Reforma Constitucional e Instituciones Políticas*. Buenos Aires. Ad-Hoc.
- BATREY, R. (1998) "Nuevas direcciones en política y gestión urbana" en ROJAS E.; Daughters, R. *La ciudad del siglo XXI*. Washington. BID.
- BENEDETTO, O.; Faierman, E. (1998) "Municipios en la Argentina. Población y Estructuras Institucionales" en *Nuevas Visiones para los Municipios. Cuadernos IFAM N° 1*.
- BERTRANOU, J. (2002) "Política y estrategia en la reforma social de Mendoza" en CAVAROZZI, M. (comp) *Hacia una nueva matriz de gobierno en América Latina*. UNSAM - BID.
- BIANCHI; Millar (2000). S/D.
- BÖHM, L. (2006) (Coord.) *Igualdad de Oportunidades: Las brechas de desarrollo entre municipios. Teoría y aplicación de un índice de convergencia*. Buenos Aires. Konrad Adenauer Stiftung.
- BÖHM, L. E. (1998) Aspectos Teóricos y Metodológicos para encarar un Plan Estratégico en el Sector Público Provincial. Serie Documentos de Trabajo. Mendoza. Fundación Libertador.
- BRACELI, O. (2002) Documento de Trabajo "Análisis de la estructura de los municipios de la Provincia de Mendoza". INAP.
- CAILLY, M. S. (2003): "Consultoría para el diseño de normas y procedimientos municipales en los departamentos de Godoy Cruz, Guaymallén y Maipú, Provincia de Mendoza". Final Mendoza. Informe Final. Poder Social y Ciudadanía. Programa Portal.
- . (1999) "Evaluación del impacto de la ley de coparticipación municipal y su proyección futura". CFI - Gobierno de la Provincia de Mendoza, Informe Final.
- Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, Ministerio de Economía, Estadísticas Sociales y Económicas de la Provincia de Mendoza. Informe Económico Provincial.

- DONATO, V. Documento de Trabajo “Políticas Públicas y Localización Industrial en Argentina”. Bologna, Italia. Centro de Investigaciones de la Universidad de Bologna.
- EDQUIST, C.; Johnson, B. (1997) “Institutions and organizations in systems of innovation” en EDQUIST, C. (Ed.) *Systems of innovation: Technologies Institutions and Organizons*. London. Pinter.
- FERNÁNDEZ, G. (2002) Documento de Trabajo “Distribución, Crecimiento y Desarrollo, Principales Aportes Teóricos que explican su interrelación”. Universidad Nacional del Sur.
- FERRARO, C. (2003) *Desarrollo Productivo Local en Argentina*. Buenos Aires, CEPAL-ONU-BID.
- FIGUERAS, A.; Arrufat J.; Regis, P. (2003) “El fenómeno de convergencia regional. Una contribución”. Instituto de Economía y Finanzas. Universidad Nacional de Córdoba. Trabajo presentado en XXXVIII Reunión Anual de la AAEP. Mendoza.
- FINOT, I. (febrero 1998) “Descentralización en América Latina: ¿Cómo conciliar eficiencia con equidad?” en *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD N° 10.
- FRÍAS, P. (1996) *Coparticipación y Federalismo*. Buenos Aires. Academia Nacional de Ciencias Económicas. Instituto de Economía Aplicada.
- GARCÍA DELGADO, D. (1996) “Crisis de representación y nueva ciudadanía en la democracia argentina” en FARREL, G.; García Delgado, D. y Forni, F. *Argentina, tiempo de cambios*. Buenos Aires. Ediciones San Pablo.
- . (1997) (Comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. FLACSO. UBA. UCC
- HERNÁNDEZ, A. (h.) (1984) *Derecho municipal. Vol. I: Teoría General*. Buenos Aires. Depalma.
- INDEC (1997) *Los Municipios de la Provincia de Mendoza*. Buenos Aires. INDEC.
- ITURBURU, M. (2000) *Municipios Argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional. Lecciones del Caso Argentino*. Buenos Aires. Fundación Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).
- KRUGMAN (1991). S/D.
- LÓPEZ MURPHY, R. (1995) *La descentralización fiscal en América Latina: problemas y perspectivas*. Buenos Aires. BID - FIEL.
- MABOGUNJE, A; Kates, R. (2004) “Sustainable in Ijebu-Ode, Nigeria: The Role of Social Capital, Participation and Science and Technology”. Work Paper N° 102. Center for International Development at Harvard University.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2005) Documento de Trabajo “Panel de Control sobre brechas de desarrollo municipales” (inédito).
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. *Anuario Estadístico*. Varios números.
- O’ DONNELL, G. (mayo 2001) “Accountability horizontal: la Institucionalización Legal de la Desconfianza Política” en *POSTData* N° 7. Buenos Aires.
- ORSARIA, A. (1997) “La autonomía de los municipios, sus consecuencias tributarias y su vinculación con el control de los ingresos municipales”. Trabajo presentado en las 30° Jornadas de Finanzas Públicas. Facultad de Ciencias Económicas. Córdoba. Universidad Nacional de Córdoba.

**VI** OSZLAK (1996). S/D.

PRZEWORSKI, A. (febrero 1998) "Democracia y representación" en *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD N° 10.

SPILLER, P.; Tommasi, M. (2000) Documento de trabajo N° 33 "Los determinantes institucionales del desarrollo argentino: una aproximación desde la nueva economía institucional". Fundación Gobierno y Sociedad. PNUD.

TECCO, C. (26 al 28 de julio de 1997) "El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional". Trabajo presentado en Conferencia del IIR. El debate sobre las Potestades Tributarias Provinciales y Municipales. Buenos Aires.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1993) *Política económica local. La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Madrid. Pirámide.

ZAPATA, J. A. (26 al 28 de julio de 1997) "El conflicto de Potestades Tributarias entre Nación, Provincias y Municipios: su impacto en la economía argentina". Trabajo presentado en *Conferencia del IIR. El debate sobre las Potestades Tributarias Provinciales y Municipales*. Buenos Aires.

ZUCCHERINO, R. (1986) *Teoría y Práctica del Derecho Municipal*. Buenos Aires. Depalma.

**Legislación Consultada**

Constitución de la Nación Argentina (1994).

Constitución de la Provincia de Mendoza (1997).

**Consultas en internet**

BANCO MUNDIAL (1997) El Estado en un Mundo en Transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997 en [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

**Páginas web recomendadas**

Fundación Libertador: [www.fundacionlibertador.org.ar](http://www.fundacionlibertador.org.ar)

## ANEXO: ENCUESTA

VI.a

<b>Desarrollo Local</b> Municipalidad de Godoy Cruz. Mendoza	Encuesta	Fecha	Encuestador

<b>Ubicación Geográfica</b>	
Distrito	Barrio
Observaciones:	

<b>Datos de los miembros del hogar</b>								
Miembros del hogar	Cabeza de familia	1	2	3	4	5	6	7
Edad								
Sexo								
Relación de parentesco con el jefe de familia								
<b>Actividad</b>								
<b>Trabaja</b>								
<b>Horas semanales</b>								
<b>En relación de dependencia</b>								
- Formal								
- Informal (en negro)								
- Locación de servicio								
- Reemplazo								
- Temporal								
- Período de prueba								
- Plan jefe con contraprestación								
<b>Otros</b>								
<b>Cuenta Propia</b>								
<b>Tarea Principal que desempeña</b>								
<b>Aportes previsionales</b>								
<b>Estudia</b>								
<b>Percibe jubilación</b>								
<b>Busca trabajo</b>								
<b>Ama de casa</b>								
Observaciones								



**VI.a**

<b>Datos de los miembros del hogar</b>								<b>(Cont.)</b>
Miembros del hogar	Cabeza....	1	2	3	4	5	6	7
<b>Sin trabajo</b> <sup>162</sup>								
- 12 meses								
- 6 meses								
- 3 meses								
- Menos de un mes								
<i>Observaciones</i>								

<b>Transporte que utilizan:</b> Para el trabajo y/o estudio <sup>163</sup>								
Para ir a trabajar								
- Distancia								
Para ir a estudiar								
- Distancia								
<i>Observaciones</i>								

<b>Instrucción y Capacidades</b>								
Educación Formal <sup>164</sup>								
Profesión/oficio								
Otros idiomas <sup>165</sup>								
Computación <sup>166</sup>								
Otras capacidades								
<i>Observaciones</i>								

<sup>162</sup> Tiempo que lleva sin trabajar.

<sup>163</sup> Abreviaturas: Automóvil (A); Motocicleta (M); Bicicleta (B); Colectivo (C); Transporte Escolar (TE); Taxi (T); Caballo (Cb); Sulky (S); Caminando (Ca).

<sup>164</sup> Abreviaturas: Jardín de infantes (J); Educación General Básica hasta 3° grado (EGB1); Educación General Básica hasta 6° grado (EGB2); Educación General Básica hasta 9° grado (EGB3); Polimodal (P); Primario Completo (PC); Primario Incompleto (PI); Secundario Completo (SC); Secundario Incompleto (SI); Terciario Completo (TC); Terciario Incompleto (TI); Terciario y el número que corresponda al año que cursa (T2); Universitario Completo (UC); Universitario Incompleto (UI); Universitario y el número que corresponda al año que cursa (U4); Post Grado o Especialización luego del título universitario de grado (PG).

<sup>165</sup> Abreviaturas: Conocimientos de Inglés (CI); Dominio de Inglés (DI); Estudiando Inglés (EI); Conocimiento de Portugués (CP); Dominio de Portugués (DP); Estudiando Portugués (EP). Otros idiomas se indicarán mediante llamada en observaciones.

<sup>166</sup> Abreviaturas: Conocimientos Básicos (CB); Conocimientos Avanzados (CA); Experto(E).

**VI.a**

Datos de los miembros del hogar								(Cont.)
Miembros del hogar	Cabeza....	1	2	3	4	5	6	7

Salud								
Cobertura <sup>167</sup>								
Estado de salud <sup>168</sup>								
Tratamiento/control <sup>169</sup>								
Observaciones								

Ingresos (en pesos)								
<b>Monetarios</b>								
Sueldo/s								
Aguinaldo/s								
Horas extras								
Comisiones								
Premios/incentivos								
Ticket canasta								
Docencia								
<b>Viáticos</b>								
a) Reintegro de gastos								
b) Percepción de servicios								
c) Asignación diaria								
<b>Ingreso trabajo por cuenta propia</b>								
<b>Honorarios</b>								
<b>Plan Jefe/a</b>								
<b>Jubilación/pensión</b>								
<b>Becas</b>								
<b>Alquileres</b>								
<b>Interés inversiones</b>								
<b>Ingresos eventuales</b>								
<b>Otros ingresos</b>								

<sup>167</sup> Abreviaturas: Obra Social Nacional (OSN); Obra Social Provincial (OSP); Obra Social Jubilados Nacionales (PAMI); Otra Obra Social (OOS); Prepaga (PP); Sin Cobertura (S/C).

<sup>168</sup> Abreviaturas: Sano (S); Enfermedad Crónica (EC); Enfermedad Aguda (EA); Enfermedad Aguda Severa (EAS); Discapacidad Leve (DL); Discapacidad Severa (DS); Discapacidad Grave (DG); Enfermo sin diagnóstico (ESD); Embarazo Normal (EN); Embarazo de riesgo (ER).

<sup>169</sup> Abreviaturas: Con Tratamiento Adecuado (CTA); Sin Tratamiento Adecuado (STA); En Tratamiento de Rehabilitación (ETR); Necesita Intervención Quirúrgica (NIQ); Post Operatorio (PO); Internado (I); Controles Periódicos Persona Sana (CPPS); Sin Controles (SC).

**VI.a**

Datos de los miembros del hogar								(Cont.)
Miembros del hogar	Cabeza....	1	2	3	4	5	6	7

No Monetarios								Ingresos... (Cont.)
Ayuda alimentaria								
Medicamentos								
Comedor Comunit.								
Textos/útiles esc.								
Abobo Escolar								
Produc. Autocons.								
Otros Ingresos NM								
<i>Observaciones</i>								

Seguridad <sup>170</sup>								
Asalto								
Robo								
Hurto								
Agresión								
Estafa								
<i>Observaciones</i>								

Esparcimiento <sup>171</sup>								
Espectáculos								
Practicar deportes								
Salir de vacaciones								
Bailar								
Comer en restaurante								
Cyber								
Ver televisión								
Escuchar radio								
Leer								
<i>Observaciones</i>								

<sup>170</sup> Este ítem indaga sobre si algún miembro de la familia sufrió algún cualquier tipo de delito de los que se señalan. Abreviaturas: Lugar donde ocurrió el hecho, dentro de la vivienda (DV) o bien en la vía pública (VP).

<sup>171</sup> Se consignará para cada miembro las actividades de esparcimiento que realizan. Abreviaturas: Muy Frecuente (MF); Frecuente (F); Poco Frecuente (PF); Nunca (N). Aquí es necesario aunar criterios para que la apreciación de la frecuencia no sea antojadiza y a ojo del encuestador, se establece una escala de frecuencias.

**VI.a**

Datos de los miembros del hogar								(Cont.)
Miembros del hogar	Cabeza....	1	2	3	4	5	6	7

<b>Actividades culturales</b> <sup>172</sup>								
<b>Medios informativos</b>								
Prensa diaria								
Televisión								
Radio								
Internet								
Lectura								
<b>Asistencia a Eventos Artísticos</b>								
Musicales								
Cine y Teatro								
Artes Plásticas								
<b>Asistencia a lugares de interés cultural</b>								
Museos								
Edificios históricos								
Reservas naturales								
<i>Observaciones</i>								

<b>Modos de comunicación</b> (con otras personas a distancia) <sup>173</sup>								
Teléfono fijo								
Teléfono público								
Teléfono celular								
Internet mail								
Internet chat								
<i>Observaciones</i>								

<b>Barrio/Entorno</b> <sup>174</sup>		
Pavimento		m/dist. <sup>175</sup>
<b>Redes</b>		
Electricidad		m/dist.
Agua		m/dist.
Cloaca		m/dist.

<sup>172</sup> Abreviaturas: Mucho (M); Frecuente (F); Poco (P); Nada (N).

<sup>173</sup> Aquí se consignará el/los medio/s habitual/es de comunicación ya sea por razones laborales, familiares o sociales de comunicarse con otras personas a distancia. Puede señalarse más de uno.

<sup>174</sup> En esta parte de la encuesta se recabarán datos relacionados con el lugar donde se encuentra la vivienda del hogar visitado.

<sup>175</sup> Metros de distancia.

VI.a

Gas		m/dist.
Teléfono		m/dist.
Cable		m/dist.
<b>Servicios Municipales</b>		
Alumbrado Público		m/dist.
Recolección de Residuos		Veces por semana
<b>Infraestructura y otros servicios</b>		
Teléfono Público		m/dist.
Internet (Cyber)		m/dist.
Plaza		m/dist.
Parque		m/dist.
Club Deportivo		m/dist.
Destacamento Policial		m/dist.
Oficina Postal		m/dist.
Transporte Público		m/dist.
		Bueno
		Regular
		Malo
<b>Infraestructura Escolar</b>		
Inicial		m/dist.
EGB 1-2		m/dist.
EGB 3		m/dist.
Polimodal		m/dist.
<b>Infraestructura y Servicios de Salud</b>		
Centro de Salud		m/dist.
Farmacia		m/dist.
Médico		m/dist.
Odontólogo		m/dist.
<b>Infraestructura Comercial</b>		
Supermercado		m/dist.
Almacén		m/dist.
Carnicería		m/dist.
Verdulería		m/dist.
Librería		m/dist.
Kiosco		m/dist.
Materiales de Construcción		m/dist.
Corralón		m/dist.
Observaciones		

**VI.a**

<b>Vivienda</b>			
Origen: <sup>176</sup>			
Antigüedad: <sup>177</sup>			
Ubicación <sup>178</sup>			
<b>Características</b>		<b>Materiales predominantes en la vivienda</b>	
S/R <sup>179</sup>		Muros	
C/A <sup>180</sup>		Techos	
Baño <sup>181</sup>		Pisos	
A/P <sup>182</sup>		Carpintería interior	
A/C <sup>183</sup>		Carpintería exterior	
CL. <sup>184</sup>		Revoques	
Luz <sup>185</sup>		Pintura	
Gas <sup>186</sup>		<b>Ambiente</b>	
Cocina <sup>187</sup>		Efluentes industriales	

<sup>176</sup> En este punto se debe consignar la forma en que el titular de la vivienda accedió a la misma: Propietario con recursos propios; Propietario con crédito cancelado (IPV, Banco Hipotecario, Banco Privado); Propietario con crédito vigente (IPV, Banco Hipotecario, Banco Privado); Propietario con crédito moroso (IPV, Banco Hipotecario, Banco Privado); Propietario por herencia; Tenedor por herencia; Tenedor por ocupación (préstamo); Inquilino; Sub-inquilino; Ocupante por trabajo (casero, contratista, portero, cuidador, etc.); Ocupación irregular (villa y usurpación).

<sup>177</sup> Antigüedad de la vivienda.

<sup>178</sup> La ubicación se refiere a si es urbana o rural.

<sup>179</sup> (S/R) Sismo resistente. Una vivienda se considera que es sismo resistente si está construida de material cocido (ladrillo, ladrillón, bloques de cemento) y si cuenta con columnas y vigas de hormigón armado o hierro. Las viviendas prefabricadas, se considerarán sismo resistentes si no son precarias.

<sup>180</sup> (C/A) Cantidad de ambientes. Se refiere a la cantidad de ambientes que tiene la vivienda sin contar, baños, cocina, lavadero ni pasillos.

<sup>181</sup> Baño. Se refiere a cuando la vivienda cuenta con baño que tiene retrete con depósito y conexión a albañal (cloaca o pozo séptico) y lavatorio con grifo.

<sup>182</sup> (A/P) Agua Potable. Se trata de que la vivienda esté efectivamente conectada a la red de agua potable y tenga un servicio normal. En caso que el servicio esté cortado por falta de pago se debe consignar como si no estuviese conectada.

<sup>183</sup> (A/C) Agua corriente en la cocina. Es si la vivienda tiene una pileta con agua de grifo para el lavado de alimentos y vajilla.

<sup>184</sup> (CL.) Si la casa está efectivamente conectada a la red de cloacas.

<sup>185</sup> (Luz) Si la casa está conectada legalmente a la red eléctrica y con medidor. En caso que el servicio estuviese cortado por falta de pago se consignará como no conectado si el corte del servicio tiene más de un mes.

<sup>186</sup> (Gas). Si la vivienda está efectivamente conectada a la red de gas natural y con el servicio vigente. Si el servicio estuviese cortado desde hace más de un mes se consignará como no conectado.

<sup>187</sup> (C). Cocina se entiende por cocina un artefacto de fabricación industrial o artesanal que funciona con cualquier combustible y que sirve para cocinar alimentos.

**VI.a**

<b>Vivienda</b>		<b>(Cont.)</b>	
C + usado <sup>188</sup>		Humos industriales	
Calefón <sup>189</sup>		Smog vehicular	
Estufa <sup>190</sup>		Basural a cielo abierto	
Heladera		Ruidos molestos	
Freezer		Perros, ratas, insectos, etc.	
Ventilador <sup>191</sup>			
A/A <sup>192</sup>			
TV <sup>193</sup>			
Cable <sup>194</sup>			
A. Parb. <sup>195</sup>			
R <sup>196</sup>			
RM <sup>197</sup>			
Tel. <sup>198</sup>			
Cel. <sup>199</sup>			
Seg <sup>200</sup>			
<i>Observaciones</i>			

<sup>188</sup> (C. + usado) Combustible más usado. Es el combustible habitual que se utiliza para la preparación de los alimentos. Se usarán las siguientes abreviaturas: GN para gas natural; GG para gas de garrafa; K para kerosene; L, leña; C, Carbón.

<sup>189</sup> (Cfon) Calefón. Si hay calefón para la producción de agua caliente se indicará el combustible por el que funciona, utilizando las siglas del punto anterior. En caso de que no haya se pondrá NO.

<sup>190</sup> (Estf) Si hay alguna estufa se consignará el combustible usado utilizando las mismas siglas del punto anterior. Si hubiera más de una estufa se consignará el combustible más usado, con las mismas siglas ya indicadas. Si no hubieran estufas se pondrá NO.

<sup>191</sup> Uno o más ventiladores.

<sup>192</sup> (A/A) Aire Acondicionado. Cualquiera sea el sistema.

<sup>193</sup> (TV) Se refiere al aparato de televisión. Se indicará de existir uno o más, el número. Si no hay o el que existe está descompuesto desde hace más de 6 meses se pondrá NO.

<sup>194</sup> (Cable) Se refiere a un sistema de provisión de televisión por cable.

<sup>195</sup> (A. Parb.) Antena parabólica. Se refiere a las antenas de recepción de canales de televisión por satélite o microondas, es decir inalámbricas.

<sup>196</sup> (R) Radio. Aparato receptor de emisiones de radio.

<sup>197</sup> (RM) Reproductor de música. Se refiere a cualquier aparato con tecnología de reproducir cintas magnéticas y/o discos.

<sup>198</sup> (Tel.) Teléfono. Se refiere a la telefonía fija prestada por una compañía concesionaria del servicio público.

<sup>199</sup> (Cel.) Teléfono celular. Indicar en el casillero cantidad de teléfonos celulares que tiene el hogar relevado.

<sup>200</sup> (Seg.) Se refiere a las condiciones visibles de seguridad contra asaltos y robos que tiene la vivienda. Se pondrán una o más abreviaturas de las indicadas a continuación, según corresponda: (R) Rejas; (A) Alarma; (VP) Vigilancia privada.

<b>Bienes y vehículos familiares</b>	
Bienes inmuebles	
Automóviles	
Transporte Privado Propio	
Esparcimiento	
Para realizar trabajos	
<i>Observaciones</i>	

**VI.a**

<b>Conocimiento Ciudadano</b>		<b>Participación ciudadana</b>	
Presidente		Unión Vecinal	
Gobernador		Escuela de los hijos	
Intendente		Club Deportivo	
		Iglesia	
		Partido político	
		Otra organización de la sociedad	

**Desarrollo local, desigualdades territoriales y criterios de convergencia**





## **VII**

### **DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL SUSTENTABLE**

**Una propuesta de Educación Ambiental  
para dirigentes sociales y sindicales  
desde la ecología social y humana**



## **VII DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL SUSTENTABLE**

**Una propuesta de Educación Ambiental para dirigentes sociales y sindicales desde la ecología social y humana**

Dr. ENRIQUE H. SOSA (coordinador)\*; Lic. MARÍA BELÉN AENLLE\*\*; Lic. María Augusta Steinberg\*\*\* (INCASUR)

### **I INTRODUCCIÓN**

En las últimas décadas, la degradación ambiental se ha vuelto tema de gran inquietud tanto para los países en desarrollo como para los industrializados. Aumenta la evidencia de que la gestión ambiental sana —lejos de ser un lujo— es un ingrediente esencial para el mantenimiento de la base de los recursos naturales de los cuales dependen la mayoría de las naciones para su desarrollo sostenido. Los factores ambientales tienen relación con todos los sectores del desarrollo. El reto del desarrollo es igualmente apremiante. Las abrumadoras estadísticas de la pobreza no se pueden ignorar. Un enfoque puramente técnico de los problemas ambientales que no sea sensible a consideraciones sociales, culturales y de salud pública, no hace sino aumentar el cúmulo de problemas sociales. Por otra parte, el desarrollo que solamente apela a la explota-

---

\* Licenciado en Ciencia Política (Universidad del Salvador). Profesor en Ciencia Política (Universidad del Salvador). Doctor en Ciencia Política (Universidad del Salvador). Especialización en Educación a Distancia (Universidad Nacional a Distancia de Colombia) Trabajo de grado: Proyecto de Educación Medioambiental para dirigentes sociales y sindicales. Profesor titular de la Universidad Nacional de Morón, de la Universidad del Salvador y del Seminario San José - Diócesis de Morón. Director del Instituto Internacional de Capacitación Social del Sur (INCASUR). Director del Centro de Estudios, Formación y Animación Social (CEFAS) de la Pastoral Social de la Arquidiócesis de Buenos Aires. Miembro del equipo de la Universidad de los Trabajadores de América Latina (UTAL). Presidente de FUNDASUR/FUNDASUL (Fundación para el desarrollo y la integración profesional en el Sur), período 2003-2006. Consultor organizacional.

\*\* Licenciada en Sociología (Universidad del Salvador). Especialista en Gestión y Planificación de Políticas Sociales (Universidad de Buenos Aires). Profesora adjunta en la Universidad Nacional de Morón y en la Universidad del Salvador. Responsable del Área de Educación a Distancia de INCASUR.

\*\*\* Licenciada en Psicología (Universidad de Buenos Aires). Maestranda en Economía Social y Desarrollo Local (Instituto del Conurbano; Universidad Nacional de General Sarmiento; beca de Honor Emilio Máspero de la Fundación Konrad Adenauer). Asistente de la Dirección del Instituto Internacional de Capacitación Social del Sur (INCASUR). Investigadora de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

**VII.1** ción de recursos no renovables nos deja a largo plazo más pobres. Aceptamos que el desafío ambiental es integral y todo lo abarca. También creemos que es importante comprender y tratar al mismo tiempo los problemas del desarrollo como los del medio ambiente.

Con el marco antes referido en consideración, planteamos la propuesta del programa para dirigentes sociales y sindicales en términos de promover la toma de conciencia ecológica la capacidad para percibir y comprender el medio ambiente global y sus problemas conexos, así como aumentar la responsabilidad local, nacional y regional de las organizaciones sociales en la gestión ambiental a fin de influir en políticas de protección del medio ambiente y el desarrollo social sustentable por medio de la creación de Centros de Atención Primaria Ambiental en el ámbito local e interconectados en redes.

Con ello, se pretende mejorar la calidad de vida de la región y la colaboración en la implantación de modelos de desarrollo sustentable contribuyendo al equilibrio biológico, mediante la sensibilización, información, comprensión y participación en el desarrollo de proyectos.

## **2 LA SITUACIÓN MEDIOAMBIENTAL A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI**

Una rápida mirada sobre la realidad de América Latina y el Caribe nos hace ver que existen algunas constantes que se verifican en todos nuestros países y se prolongan en el tiempo de tal modo que va aumentando la gravedad de las mismas. Entre las más relevantes podemos señalar, la tala indiscriminada de nuestros bosques, generalmente realizada por algunas compañías para establecer plantaciones o construir edificios comerciales con su consiguiente impacto sobre la erosión, la provisión de agua potable y la pérdida de tierras aptas para el cultivo.

Asimismo, es alarmante el aumento de la contaminación en todas sus formas: contaminación del agua, del aire, del suelo, de la flora y de la fauna y contaminación acústica en nuestras ciudades. Además, se hace necesario destacar que en algunos países se ha generalizado el uso de fungicidas, insecticidas y plaguicidas con el consecuente daño de la naturaleza y la desaparición paulatina de la flora y de la fauna con el agravante de producir múltiples enfermedades en la población.

Otra de las cuestiones que el Programa se plantea revisar es la de la basura como problema cada vez más grave en todas nuestras ciudades. Existen muy pocos programas educativos que prepa-

ren a los ciudadanos para reciclar y utilizar los desechos que ellos mismos producen. Sucede asimismo, que muchos de nuestros países están en peligro de convertirse en receptáculos de residuos tóxicos producidos en países del llamado *primer mundo*.

Además nuestras ciudades han crecido de manera irracional y en forma desordenada, lo que impacta en la calidad de vida de nuestra gente. A esto se suma que en muchos países de América, los grupos étnicos y aborígenes son agredidos permanentemente por intereses económicos que intentan desalojarlos de su hábitat natural y al mismo tiempo, estos desplazamientos van acompañados de la destrucción indiscriminada de gigantescas áreas boscosas. Tal situación agrava la degradación del hábitat urbano en la región cuando masas enormes de pobladores son expulsados del campo a la ciudad, fenómeno conocido en Latinoamérica desde décadas pasadas.

Similar gravedad reviste el hecho de que en muchas zonas de América se utiliza la quema de los terrenos en las épocas de sequía con el consiguiente empobrecimiento del suelo por la destrucción del humus o capa fértil. Con ello, el hábitat urbano y el rural se ven modificados más allá de los intereses y necesidades de sus pobladores.

## 2.1 *Algunas áreas claves*<sup>201</sup>

Uno de los mayores problemas ambientales identificados es el *calentamiento global*: los gases generados por la industria y la agricultura captan parte del calor radiante que la tierra emite tras recibir la energía del sol. Este proceso de calentamiento es parecido a la manera como las coberturas de vidrio envolventes de los invernaderos construidos para atrapar el calor en horticultura captan el calor y es conocido como “efecto invernadero”. Análogamente los gases que captan calor se describen en general como “gases invernadero”. Este es un proceso que viene de varios siglos atrás ya que desde la época de la revolución industrial (1750), los hombres de ciencia han temido que el hombre, al aumentar las emisiones de gases invernadero de lugar a un calentamiento no natural del clima de la Tierra.

Otra cuestión a considerar es el tema de la **energía**. Los tres ofensores principales entre los gases invernadero son el bióxido de carbono, el metano y los cloro-fluoro-carbonos (CFC). De los tres, la contribución mayor al calentamiento global es la del bióxido de carbono, cuya emisión por sí sola es responsable de casi la mitad

---

<sup>201</sup> FLATES (1993) *X Congreso del CLAT. Movimiento de los Trabajadores y Ecológica. Praia Grande, San Pablo, Brasil*. Caracas. Fondo Latinoamericano de Ediciones Sociales (FLATES).

**VII.2** del efecto invernadero mundial. El bióxido de carbono, como calentador global, es producido por la combustión de materiales fósiles —carbón, petróleo y gas natural— y por la deforestación. El metano, que se crea por ejemplo por la descomposición de residuos industriales y agrícolas y por la extracción y transporte de combustibles fósiles, constituye algo así como el 20% del efecto invernadero. Los CFC, que normalmente explican hasta el 17% del efecto de invernadero, pero que es de esperar que aumenten hasta el 24%, son fabricados por el hombre. El sentido común nos dice que, si el bióxido de carbono es el mayor contribuyente al calentamiento global, nuestro correctivo más apropiado sería reducir la cantidad que se libera de este gas invernadero en la atmósfera. Lo cual nos lleva a la cuestión de la energía y la política energética, porque el uso industrial y doméstico de combustibles fósiles como energía causa la mayor parte de las emisiones de bióxido de carbono. A largo plazo, la ciencia y la industria deben adaptarse a formas de energía cuyo uso no perjudique el ambiente.

El cambio climático es otro de los problemas identificados que tendrá enormes impactos en todo el planeta. Sus consecuencias ya están a la vista, por ejemplo, la alteración en el régimen de lluvias es una de las consecuencias esperadas del calentamiento global, pero además se esperan mayores impactos por eventos meteorológicos extremos (inundaciones, sequías, tormentas, etc.), la expansión de enfermedades tropicales por una mayor incidencia geográfica de distintos transmisores, como es el caso del dengue, Chagas, etc. Se estima que en la Argentina, diversas áreas de cultivo perderán su capacidad productiva debido al cambio climático. Estados Unidos es el principal emisor de gases invernadero con cerca del 25% del total mundial de emisiones y las emisiones per cápita en tal país llegan a 20,5 toneladas anuales, la cifra más alta del planeta.

Es necesario considerar la problemática de la población: el aumento que se prevé de la población global, resultará en una mayor demanda de energía. El 90% del incremento esperado de la población se cumplirá en las regiones en desarrollo. Las demandas adicionales resultantes sobre los recursos de estos países serán formidables. Semejante aumento de la población agravará todavía más el problema de los ambientes urbano y rural. En las zonas urbanas, el agua y el aire, el saneamiento y la eliminación de basuras se harán más críticos todavía. Tanto la demanda urbana como la rural de más alimentos causarán creación y explotación de más tierras agrícolas en zonas rurales. Los bosques serán destruidos, lo mismo la flora y la fauna. Las tierras agrícolas existentes disminuirán más aún para sacar de ellas esa porción extra de alimentos. Para el Banco Mundial el problema es “demasiado grande para que esperemos el

impacto del mejoramiento social general sobre las tasas del crecimiento demográfico” y por lo tanto, se proponen apoyar programas que influyan directamente en las tasas de fecundidad: “el papel y los derechos de la mujer, la información acerca de la disponibilidad de planificación familiar, la naturaleza voluntaria de la planificación de la familia, la educación, la salud, el empleo y los ingresos son todos hilos que han de estar efectivamente entrelazados. Para lograr eso, la cuestión de la población global debe hacerse una elevada prioridad en la agenda global”.<sup>202</sup>

El **agua** se ha transformado en las últimas décadas en uno de los temas ambientales clave: se la debe considerar desde una triple perspectiva: (1) como **bien social**, ya que es un bien básico para la salud y la calidad de vida, determinante de la ordenación del territorio y la cohesión social; (2) como **bien ambiental**, ya que es necesaria para la conservación de los ecosistemas asociados al agua y (3) como **bien económico**, porque es aprovechada para la producción de bienes y servicios (producción de alimentos, usos industriales, producción de energía, usos sanitarios, recreativos y lúdicos, etc.). La provisión de agua dulce está disminuyendo en todo el mundo. Una persona de cada cinco ya no tiene acceso al agua potable. Casi una de cada tres no dispone de medios de saneamiento adecuados. Según los informes del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA),<sup>203</sup> la región latinoamericana es extremadamente rica en recursos hídricos ya que los ríos Amazonas, Orinoco, Sao Francisco, Paraná, Paraguay y Magdalena transportan más del 30 % del agua superficial continental del mundo. Con el 12 % del área terrestre total y el 6 % de la población, la región recibe alrededor del 27 % de la escorrentía total, la mayor parte concentrada en la Cuenca del Amazonas. Sin embargo, esta oferta hídrica regional presenta una importante variabilidad entre subregiones y localidades, así como en términos estacionales. La zona costera de América Latina y el Caribe tiene 64.000 kilómetros de longitud y cubre 16 millones de kilómetros cuadrados de territorio marino. Algunos de los estuarios más productivos del mundo se ubican en esta región, tal es el caso de los ríos Amazonas y de la Plata en la costa atlántica y el Guayaquil y el Fonseca en la costa del Pacífico.

Todas las cuestiones planteadas hasta aquí hacen a la problemática del **hábitat**: América Latina es considerada como la región que contiene la diversidad floral más extensa del mundo, así como

---

<sup>202</sup> Véase: [www.worldbank.org/depweb/spanish](http://www.worldbank.org/depweb/spanish)

<sup>203</sup> PNUMA-FAO-WRI (2002) *Perspectivas de Medio Ambiente Mundial 2002 GEO. Presente, pasado y futuro*. Madrid. Mundi Prensa Libros.



**VII.2** el 40 % de las especies animales y vegetales del planeta. La pérdida de hábitat es la principal amenaza a la diversidad biológica de la región. El reto consiste en evitar la destrucción del hábitat y la consecuente extinción de especies. La pérdida del hábitat debida a la expansión de las regiones agrícolas y semiáridas, la tala y el agotamiento de zonas húmedas han reducido la población de muchas especies. La transformación del hábitat ha sido grave en los bosques centroamericanos, el bosque del Chaco, los matorrales de la costa del Pacífico y los ecosistemas de la sabana del Cerrado en Brasil, que contiene la mayor diversidad de flora de sabana en el mundo.

Los bosques naturales cubren el 47% del total de los suelos de la región; el 95 % son bosques tropicales ubicados en América Central y el Caribe y la parte tropical de América del Sur, cubriendo un área de 852 millones de hectáreas. Seis de los ocho países en el mundo que poseen más del 70 % de bosques originales están en América del Sur:<sup>204</sup> Brasil, Colombia, Guayana Francesa, Guyana, Surinam y Venezuela, pero los bosques naturales siguen disminuyendo en los países de la región. Entre 1990 y 1995 se perdieron por año 5,8 millones de hectáreas y se registró la mayor tasa promedio de deforestación anual (2,1 %) en América Central. Una de las principales causas de deforestación es la expansión de la frontera agrícola, en particular debida al aumento de la población, la producción de madera para la industria y los incendios forestales. De esta manera el manejo y el uso sustentable de las cuencas en América Central y América del Sur que incluyen Pantanal (Mato Grosso do Sul, Brasil) Alto Paraguay, Bermejo y la cuenca del Río San Juan, se transforman en cuestiones de importancia estratégica. Dos regiones estratégicas se pueden identificar en América, ellas son la Amazonia Brasileña y el Gran Chaco Americano.

En la **Amazonia Brasileña**,<sup>205</sup> América del Sur conserva intactas vastas áreas de bosques tropicales y templados. La Región Amazónica ocupa cerca de ocho millones de kilómetros cuadrados, casi la mitad del continente sudamericano. Los firmantes del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) tienen los siguientes porcentajes de sus territorios en la Amazonia: Bolivia 67 %; Perú 60 %; Brasil 60 %; Ecuador 48 %; Colombia 36 %; Venezuela 20 %; Suriname 100 %

---

<sup>204</sup> En el caso de Guyana vale aclarar que no se trata de un país, sino que es un Departamento Francés Ultramarino.

<sup>205</sup> Nos basamos en el artículo de H. Bello Silva (2001) titulado "Amazonia Brasileña. Un ecosistema complejo y excepcional Directorio ecológico y natural" en [www.biodiversidadla.org](http://www.biodiversidadla.org) y en Messias-Franco, R. (1991) "Brasil" en CIEDLA (1991) *La situación ambiental en América Latina. Algunos estudios de casos*. Buenos Aires. CIEDLA. Págs. 141-186.

## VII.2

y Guyana 100%. El norte de la cuenca amazónica y el escudo de las Guayanas (Brasil, la Guyana Francesa, Guyana, Suriname y Venezuela) albergan la selva tropical más extensa del mundo.

Aunque es difícil determinar la extensión exacta que ocupaban los bosques que se extendían por Brasil en el pasado, éstos podrían haber abarcado unos 540 millones de hectáreas. En la actualidad abarcan unos 360 millones de hectáreas (según PNUMA/FAO-WRI, 2002), es decir el 66% de la superficie supuestamente abarcada por los bosques originales. De esta extensión, 228,4 millones de hectáreas (el 42% de los bosques originales) son fronteras forestales, es decir, extensas áreas boscosas relativamente poco perturbadas por la acción del ser humano. Por tanto, aproximadamente el 70% de los bosques brasileños permanece intacto en la actualidad. Tales 228,4 millones de hectáreas corresponden al 17% de las fronteras forestales del planeta, siendo Brasil el tercer país en importancia en esta materia detrás de Rusia (345 millones de hectáreas, el 26%) y Canadá (343 millones de hectáreas, el 25%). No obstante, Brasil es el primer país del mundo en cuanto al grado de biodiversidad en su frontera forestal; por ejemplo, el número estimado de plantas dentro de la frontera forestal asciende a 36.000, el 65% de todas las especies de plantas existentes en este país. Le siguen en cuanto a diversidad: Colombia, Indonesia, Venezuela, Perú, Ecuador, Bolivia, México, Malasia y Papua Nueva Guinea.

La Amazonia es un ecosistema único que se ha conformando desde hace más de 12.000 años en torno a un inmenso río: el Amazonas. Sus aguas marcan el ritmo de un ecosistema sumamente complejo y excepcional. Desde su nacimiento en la cordillera de los Andes hasta su desembocadura en la Isla de Marajó en la costa atlántica de Brasil, el río Amazonas recorre 6.868 kilómetros, la distancia entre Nueva York y Berlín. Por el estuario del río Amazonas pasa la quinta parte de toda el agua dulce del planeta. El Amazonas es el río más grande del mundo y posee más de mil afluentes, además de lagos y miles de igarapés (pequeños brazos de río por donde sólo pueden pasar pequeñas embarcaciones). En un día el río Amazonas vierte más agua al Océano Atlántico que el río Támesis en todo un año.

En el arco de la cuenca amazónica, los bosques de Brasil, Perú, Ecuador, Venezuela y Colombia están clasificados entre los de mayor riqueza biológica en el mundo. El 50% de los bosques brasileños está ubicado en la región amazónica, ocupando una superficie de aproximadamente 270 millones de hectáreas. (PNUMA-FAO, 2002). Esta región contiene uno de los mayores bosques tropicales del Planeta, pero también sufre una de las más diversas gamas de amenazas: incendios forestales, talas, construcción de grandes infra-

**VII.2** estructuras, expansión de la agricultura y la ganadería, plantaciones de soja y de eucaliptos, minería, prospección petrolífera, etc.. La Amazonia brasileña se extiende por nueve estados brasileños, ocupando el 60 % del territorio de ese país.

Este ecosistema único merece la oportunidad de salvarse. Se extiende por el 7 % del planeta y encierra el 50 % de la biodiversidad mundial. En él habitan el 70 % de las especies terrestres animales y vegetales del planeta. De las miles de especies amazónicas se conoce menos del 50 % y el ser humano apenas utiliza un 1 % de ellas. La Amazonia contiene la mayor riqueza de plantas del planeta. Más de 30.000 especies han sido ya identificadas y se descubren nuevas especies diariamente. Algunas de estas especies tienen beneficios medicinales que en la actualidad se están estudiando. En esta región se halla un tercio de los árboles del planeta: el 33 % de los bosques latifolios (constituidos por árboles de hojas anchas) del mundo está allí, 750 especies diferentes de árboles. En su territorio habita el 33 % de los 30 millones de especies de insectos que existen en la Tierra. Igualmente cuenta con 300 especies de reptiles; existen 2.500.000 especies de artrópodos. De las 483 especies de mamíferos que viven en Brasil, 324 viven en la Amazonia (el 67 %), con más de 58 especies de monos, algunos descubiertos recientemente. Hay cerca de 1000 especies diferentes de aves (el 11 % de todas las especies de aves conocidas del planeta).<sup>206</sup>

La segunda zona identificada como estratégica es **el Gran Chaco Americano**: ubicado en el centro del continente sudamericano, comprende el área centro norte de Argentina (53 % del total del territorio), la zona oeste de Paraguay (25 % del territorio) y el sudeste de Bolivia (14 %). Tiene una superficie total de un millón de kilómetros cuadrados y alberga uno de los mayores ecosistemas de tierras secas de la región. Es la segunda región ecológica en América después del Amazonas. El Chaco tiene recursos naturales caracterizados por su fragilidad y relativa escasez, buena parte de esta región sufre severos problemas de desertización que inciden en la pobreza de sus habitantes. El agua es justamente uno de los recursos escasos, a pesar de contar con dos grandes ríos que dibujan la región: el Pilcomayo y el Paraguay, cuando llueve, el agua corre por las quebradas con tanta fuerza que destruye todo lo que encuentra en su camino. Se agrava la situación aún más porque los recursos acuíferos del Chaco afrontan también problemas de contaminación,

---

<sup>206</sup> LARA GÓMEZ, A. "Biodiversidad, crisis ambiental en América Latina y desafío ecológico" en LAUTE, U.; Morales, J. (comp.) (2000) *El desafío ecológico: protección del medio ambiente, desarrollo sustentable y globalización en América Latina*. Bogotá. KAS/DELAI-CELAM. Pág. 31.

lo que en el pasado ha generado tensiones y la necesidad de una actuación coordinada de los países de la región.

Todos estos datos señalan “las tendencias actuales caracterizadas por la ausencia de responsabilidad del hombre hacia sus semejantes, cuyos síntomas son la falta de solidaridad con los miembros más débiles de la sociedad —es decir, ancianos, enfermos, inmigrantes y niños—”,<sup>207</sup> la violencia contra la vida (manifiesta en el comercio escandaloso de armas), el temerario desajuste de los equilibrios ecológicos, la criminal difusión de la droga entre otros. Tales síntomas manifiestan una profunda crisis de la cultura que desdibuja el sentido del hombre, sus derechos y deberes poniendo en crisis el derecho fundamental a la vida.<sup>208</sup>

## 2.2 Las ciudades, una cuestión estratégica <sup>209</sup>

El proceso de urbanización ha concentrado el 75 % de la población en las ciudades —con lo cual se incrementa la contaminación del aire y el agua potable se torna insuficiente—, al tiempo que ha generado la destrucción de vastas zonas forestales y un importante impacto en el cambio climático global. Esto ha traído aparejadas la degradación de las cuencas de agua, la alteración de los ecosistemas y la disminución de la biodiversidad. Desde un punto de vista biológico y ecológico, cualquier asentamiento de una población de cualquier especie que supere una determinada capacidad de carga del ambiente es inmanejable. La capacidad de carga es un concepto elemental que refiere a la capacidad de un ambiente determinado para proveer a las necesidades de alimento, agua y territorio de las especies vegetales o animales que viven en él. En consideración a estos problemas es que en mayo de 1994, al firmarse la “Carta de Alborg”,<sup>210</sup> la Unión Europea lanzó una campaña de ciudades sostenibles.

El problema de la provisión de agua potable a las grandes ciudades, se ha tornado en uno de los inconvenientes de mayor envergadura para cualquier tipo de administración. Al mismo

<sup>207</sup> JUAN PABLO II (1995) Encíclica *Evangelium Vitae*. N° 8.

<sup>208</sup> JUAN PABLO II (1991) Encíclica *Centesimus Annus*. N° 38.

<sup>209</sup> NOGUEIRA NETO, P. “Os problemas ambientais das áreas urbanas e suas causas sociais” en CELAM (1994) *El hombre y la ciudad. Promoción humana en las megalópolis de América Latina*. Pág. 133. También puede consultarse la ponencia de Mons. Antonio Do Carmo Chehuiche (1991), Obispo Auxiliar de Porto Alegre (Brasil) titulada “La ciudad latinoamericana: realidad y desafíos”. CELAM. Primer Congreso Latinoamericano de DSI.

<sup>210</sup> *Carta de las ciudades europeas hacia la sustentabilidad* (1994), Dinamarca, véase [www.oarsoaldea.net](http://www.oarsoaldea.net)

**VII.2** tiempo, la creciente violencia social hace que de sociedades de *convivientes* nuestras ciudades se conviertan en “sociedades de excluidos, marginados, rechazados y eliminados”.<sup>211</sup>

Tradicionalmente los problemas ambientales estaban limitados a los problemas asociados con los efectos de la eliminación de los desechos urbanos e industriales sobre las poblaciones locales. Sin embargo, las cuestiones ambientales críticas incluyen ahora el calentamiento global (también llamado efecto invernadero), las amenazas a la capa de ozono, la deforestación tropical, el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos, la lluvia ácida, la erosión de los suelos, la desertificación, la sedimentación de las represas, amenazas para pueblos indígenas y especies autóctonas, y utilización excesiva y desacertada de pesticidas. Estos problemas incluso ponen en tela de juicio la pertinencia misma de la economía convencional.

### 3 EL DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE

El Desarrollo Humano Sostenible o Sustentable se entiende como la utilización actual de los recursos naturales sin comprometer los de las siguientes generaciones. Su principal paradigma es que el desarrollo de la humanidad debe ser socialmente justo, ecológicamente sano y económicamente viable.

En 1990 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó el Primer Informe Mundial sobre Desarrollo Humano. Este concepto, difícil de delinear (pues toda definición implicaría precisamente poner fin, limitar) se ha de construir día a día a través de la participación de las personas. Sin perjuicio de ello, sí resulta posible efectuar aproximaciones teóricas a esta noción. Es factible entonces afirmar que el desarrollo humano se vincula con todos aquellos apoyos y oportunidades que la sociedad brinda a sus miembros para que éstos puedan libremente desplegar sus potencialidades como personas. La sociedad debe generar una suma de condiciones para que cada cual pueda recorrer libremente su propio camino. Para ello, se requiere que este tipo de desarrollo sea sustentable<sup>212</sup> y sostenible en el tiempo, y que garantice la *participación*

<sup>211</sup> JUAN PABLO II (1995) Encíclica *Evangelium Vitae*. N° 18.

<sup>212</sup> Desarrollo Humano Sustentable: se refiere a la posibilidad de sostener en un período de tiempo indeterminado y futuro los medios conducentes a la ampliación de las oportunidades que el sistema social debería ofrecer a cada uno de sus miembros. Por su parte, el **desarrollo humano** es entendido como la expansión de las capacidades de las personas para que construyan vidas más satisfactorias para sí mismas y para las futuras generaciones, y contribuyan así de manera más positiva al desarrollo de la sociedad en su conjunto. Implica desarrollar la capacidad de la sociedad para identificar, concertar y solucionar, con el menor costo social y

de todos en el sistema, así como su *governabilidad*, en un marco de seguridad política, jurídica, individual y social.

Los indicadores sociales del desarrollo no deben, por otra parte, limitarse a los ingresos por habitante, sino abarcar igualmente datos relativos a la salud, a la alimentación y la nutrición, el acceso al agua potable, la educación y el medio ambiente. Asimismo, se han de tener en cuenta la equidad y la igualdad entre los diversos grupos sociales y entre los sexos, en función del mejoramiento de las condiciones de existencia de las futuras generaciones y en el respeto de los medios naturales de que depende toda la vida.

El concepto de **desarrollo sustentable**, gira sobre la ética y sus valores. La pregunta sobre el deber humano, es decir acerca de nuestra responsabilidad con los otros, ha sido fundamental para el concepto de desarrollo sustentable o sostenible desde sus inicios. Por ello, es aquel que debe atender las necesidades y aspiraciones del presente, sin comprometer la posibilidad de atender el futuro, previendo la superación de la pobreza y el respeto de los límites ecológicos, en alianza con el crecimiento económico, como condiciones para alcanzar un patrón de sustentabilidad en todo el planeta. En términos estrictamente económicos, el paradigma del desarrollo sustentable pasa a admitir que la naturaleza tiene un costo que necesita ser contabilizado en la cadena de producción.<sup>213</sup> No es posible aceptar que los países del Sur sean los que sostengan los niveles de consumo y desperdicio de las grandes sociedades del Norte, porque de esta manera el paradigma del desarrollo sustentable estaría ocultando la discriminación y negando en la práctica el principio de la interdependencia y la solidaridad.<sup>214</sup>

---

económico, los problemas que se le presenten con el paso del tiempo. Bajo esta nueva concepción, las personas y no sólo el crecimiento económico pasa a ser el centro del problema. El crecimiento económico deja de ser el fin último y se transforma en medio, en instrumento, en camino para llegar a una meta y no en una meta en sí misma. Se busca entonces que el hombre deje de estar al servicio de la economía y que la economía pase a estar al servicio del hombre. No es que el crecimiento económico, el ahorro y la inversión dejen de tener importancia, sino ellos deben estar al servicio de la sociedad, pues si bien el crecimiento económico es imprescindible, no es en sí mismo suficiente para garantizar el bienestar de una nación. En consecuencia, el énfasis debe hacerse en el aumento de oportunidades para que los hombres, las mujeres, los jóvenes y los niños desarrollen sus potencialidades, ampliando de esta manera su capacidad de participar activa y efectivamente en las decisiones que les afecten. PNUD (1995) *Desarrollo Humano: Informe sobre Desarrollo Sustentable*. Publicado por la gobernación de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>213</sup> DIXON, J. D.; Hamilton, K. (diciembre 1996) "Ampliación de los criterios de evaluación de la riqueza" en *Finanzas y Desarrollo*. Washington. FMI. Pág. 15.

<sup>214</sup> Nos basamos en GROSS, P. "Medio ambiente y desarrollo sustentable" en CORPORACIÓN AMBIENTAL DEL SUR (2005) *Gestión ambiental a nivel local*. Santiago de Chile. Corporación Ambiental del Sur. Págs. 15-40 y en CALDERÓN, P. (1995) *Hable-*

## VII.3

El desarrollo sustentable es una visión que traspasa el tiempo, de la misma forma que nuestro propio bienestar actual deriva en parte de las condiciones sobre las cuales se ha desarrollado el planeta en el que hemos nacido; también el bienestar de las generaciones futuras depende de nuestro legado. De la interdependencia viene la responsabilidad y de ella, las bases éticas para contar con una forma de ver el mundo y nuestro papel en él.

El desafío ecológico tiene que ver principalmente con el desarrollo humano. Las organizaciones sociales en cuanto instituciones de desarrollo social, tienen un papel insustituible como promotoras de las transformaciones sociales y defensoras del desarrollo humano sostenible que respete al medio ambiente, tal como lo reconoció la Agenda 21, suscrita en Río de Janeiro en 1992.

Constatamos que en nuestro país la mayoría de las comunas y organizaciones sociales no han desarrollado suficientemente la educación para la sostenibilidad que exige un estudio y un trabajo interdisciplinario. Sin embargo, es cada vez más importante que nuestros dirigentes se preparen en los conocimientos sobre desarrollo humano y sostenible a fin de aumentar sus capacidades de influir sobre la opinión pública, desarrollar tareas de docencia y asistencia técnica en la comunidad y definir sus propios planes de acción y los puntos de partida de sus actividades desde una perspectiva interdisciplinaria.

En razón de ello, creemos que la formación es el medio más eficaz para lograr el desarrollo sostenible a través de un enfoque que haga hincapié en los problemas locales y sensibilice a la población frente a los problemas del medio ambiente y el desarrollo humano desde una concepción integral. Compartimos con la UNESCO que “de hecho, estar capacitado en ciencias, ecología y desarrollo será tan esencial para comprender el mundo en el siglo XXI como las aptitudes clásicas de leer y escribir al comienzo del siglo XX”.<sup>215</sup> En síntesis, pretendemos al dictar los cursos de formación que proponemos, que todos los dirigentes que participen desarrollen el concepto de responsabilidad ecológica; concepto que posibilita un crecimiento cualitativo en la acción, mediante la constitución de la Red Ecológica de Centros de Protección Primaria

---

*mos de Desarrollo Sostenible.* Consejo de la Tierra, Centro de Estudio Ambiental. San José de Costa Rica. Editorial DEISA Internacional.

<sup>215</sup> Documento surgido del III Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental “Pueblos y Caminos hacia el Desarrollo Sostenible”, organizado en Caracas (Venezuela), 1994, por el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales, el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en [www.medioambiente.cu/foro/documentos](http://www.medioambiente.cu/foro/documentos)

Ambiental. Precisamente por ello es necesaria la reflexión y la acción sobre la educación. Atenerse a esa concepción amplia de desarrollo equivale a sostener el pensamiento global y la acción regional sobre estos temas.

Una de las principales funciones que incumbe a la educación consiste entonces en lograr que la humanidad pueda dirigir cabalmente su propio desarrollo y por esta razón, la cultura del consumo, el retiro del estado y la hegemonía del pensamiento único, son problemas que deben ser enfrentados con la decisión necesaria.

### 3.1 *Recuperar el rol del estado*

A fines de la década de los ochenta comenzó a predominar en América Latina la concepción neoliberal del estado, concepción que se fue consolidando, haciéndose hegemónica y presentándose como pensamiento único. Esta concepción neoliberal afirmó la supremacía del mercado por sobre el estado, lo que hizo necesarias políticas de reforma del estado: desregulación, flexibilización, descentralización, privatización, reforma administrativa, reducción del gasto público, reconversión de las instituciones del estado social, reformulación del gasto social y regionalización.<sup>216</sup>

Frente a esto la concepción del estado que sustentamos y creemos necesaria la podemos sintetizar en los siguientes puntos.<sup>217</sup>

- El estado debe tutelar los derechos naturales, no destruirlos. Se debe tener especial consideración para con los débiles y los pobres. Los individuos, cuanto más indefensos están en una sociedad, tanto más necesitan el apoyo y el cuidado de los demás.
- El estado tiene un carácter instrumental en la sociedad, existe para tutelar los derechos de la persona, la familia y la comunidad, que son anteriores a él y no para sofocarlos o dejarlos librados a la soberanía del mercado.
- El estado moderno se halla frente a dos peligros: el primero es la tendencia a convertirse en un estado de asistencia para todos los ciudadanos, sin tomar en cuenta a las personas más necesitadas. El segundo peligro, reside en el hecho de que la influencia de la asistencia asegurada por el estado pueda reducir y debilitar lo que denominamos la “personalidad” de la comunidad ante el acrecentamiento de las tendencias al individualismo y a la atomización de la sociedad.

---

<sup>216</sup> SOSA, E. (1995) “Apuntes sobre el Estado en América Latina” San Antonio de los Altos, Venezuela. UTAL.

<sup>217</sup> Ídem.



## VII.3

– Dos principios rigen la participación del estado. Uno, el que nos interesa, es indirecto: el principio de subsidiariedad, por el cual el estado debe crear las condiciones favorables para una distribución justa y equitativa. El principio de subsidiariedad establece que una sociedad de orden superior no debe intervenir en la vida interna de una sociedad de orden inferior.

El punto de vista adoptado implica que la educación y la formación a lo largo de la vida contribuyen al desarrollo humano (PNUD: 1995) en todos sus aspectos. Los elementos de las diversas estrategias educativas se deberán concebir, por consiguiente, de modo coordinado y complementario, ya que su fundamento común es la búsqueda de un tipo de enseñanza adaptada a las circunstancias locales (aunque pensando globalmente) y respetuosa de las necesidades del ser humano, no entendido como agente económico sino como la finalidad misma del desarrollo.

La gestión municipal sustentable cobra cada vez mayor importancia estratégica en torno a temas esenciales como la gestión integrada del agua, la gestión integrada y sostenible del litoral, la lucha contra la desertización, la protección de la biodiversidad, el turismo sostenible y la gestión de los residuos.

Pueden tomarse en cuenta los principios de la Agenda 21 local que establecen:

1. Integración de los objetivos de desarrollo sustentable en la administración local, sus políticas y actividades de gestión.
2. Sensibilización y educación en temas del medio ambiente y desarrollo sustentable.
3. Acceso público a la información medioambiental.
4. Participación y consultas públicas.
5. Colaboración con empresas, organizaciones de la sociedad civil, ciudades hermanas, etcétera.
6. Medición, seguimiento y presentación de informes sobre los avances hacia la sustentabilidad.

### 3.2 ***Una visión ética del medio ambiente: la ecología humana y social***<sup>218</sup>

Los cambiantes problemas ambientales han hecho aumentar en los últimos treinta años la conciencia de los peligros que se plan-

---

<sup>218</sup> Uno de los primeros ecólogos, Amos Hawley utilizó el concepto de Ecología Humana en 1950. Véase: HAWLEY, A. (1982) *Ecología Humana*. Madrid. Tecnos.

tean para toda la humanidad: “ante los efectos perversos de la globalización, surgen signos nítidos y claros de reacción por parte de individuos, grupos y pueblos. Aumentan las dudas sobre la viabilidad, a mediano o largo plazo, del actual modelo capitalista y se temen sus desastrosas consecuencias para el medio ambiente”.<sup>219</sup> Juan Pablo II llegó a afirmar que: “por desgracia, si la mirada recorre las regiones de nuestro planeta, enseguida nos damos cuenta de que la humanidad ha defraudado las expectativas divinas. Sobre todo en nuestro tiempo, el hombre ha devastado sin vacilación llanuras y valles boscosos, ha contaminado las aguas, ha deformado el hábitat de la tierra, ha hecho irrespirable el aire, ha alterado los sistemas hidro-geológicos y atmosféricos, ha desertizado espacios verdes, ha realizado formas de industrialización salvaje, humillando —con una imagen de Dante Alighieri (Paraíso, XXII, 151)— el «jardín», que es la tierra, nuestra morada”.<sup>220</sup>

Un signo de nuestros tiempos es que ha crecido la conciencia de que el hombre ha destruido muchos recursos naturales no renovables y pone en peligro el futuro de la misma humanidad, con la contaminación del medio ambiente. Muchos ven con mayor claridad que no es lícito perjudicar el futuro de las nuevas generaciones volviendo inhabitable la Madre Tierra. Muchos perciben también que, en el origen de los excesos humanos, existe una mentalidad prometeica, de dominio del hombre sobre el mundo, de consumismo desenfrenado y desmedido, sobre todo por parte de los más ricos. Esta mentalidad debe superarse a través de la reconciliación de la humanidad con la naturaleza y a través de una mejor distribución de los bienes. Para los cristianos, todo esto significa “reconocimiento y respeto a la obra del Creador”.<sup>221</sup>

La reunión Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, simboliza el interés de todos los pueblos por cuidar el hábitat, la casa de todos los seres humanos.

La cuestión ecológica y el paradigma del desarrollo sustentable necesitan de un enfoque ético porque cuando el eje de la cuestión de la sustentabilidad es colocado en la matriz de la racionalidad económica en lugar de optar por un desarrollo humano, nos adentramos en el campo de la ética social y de la política social y ambiental en la que se explicitan los valores que establecen las prioridades y el estilo de vida que queremos preservar y sustentar.

<sup>219</sup> Conferencia Nacional de Obispos de Brasil (CNBB). (2000) *Misión y Ministerios de los cristianos laicos* N° 19. Brasilia DF. CELAM.

<sup>220</sup> JUAN PABLO II (17 de enero de 2001) *Audiencia general* N° 3. Conservatore Romano (Edición en lengua española, 21 de diciembre de 2001).

<sup>221</sup> CNBB. Óp. cit. N° 20.

## VII.3

Los obispos brasileños afirman que “la idea de un nuevo orden mundial, política y ambientalmente sustentable, no puede ignorar las relaciones desiguales entre las naciones. Los países del centro han impuesto a los países periféricos los costos sociales, financieros y ambientales de su crecimiento. El mantenimiento de los actuales niveles de consumo de los países ricos, implica un enorme impacto ambiental y el mantenimiento de la pobreza en el mundo. Por otro lado, la generalización de las necesidades y aspiraciones, basadas en el patrón de vida del primer mundo, para todo el planeta acarrearía un colapso inmediato de los recursos naturales”.<sup>222</sup> Por esto, la cuestión medioambiental no es solamente una cuestión técnica, científica o económica, sino fundamentalmente una discusión política y ético cultural con implicancias sociales.

En la década de los noventa, el magisterio de Juan Pablo II comenzó a desarrollar una visión humanista del problema ambiental, relacionando ética y ecología a través del concepto de ecología social y humana al afirmar que: “además de la destrucción irracional del ambiente natural hay que recordar aquí la más grave aún del ambiente humano, al que, sin embargo, se está lejos de prestar la necesaria atención. Mientras nos preocupamos justamente, aunque mucho menos de lo necesario, de preservar los ‘hábitat’ naturales de las diversas especies animales amenazadas de extinción, porque nos damos cuenta que cada una de ellas aporta su propia contribución al equilibrio general de la Tierra, nos esforzamos muy poco en salvaguardar las condiciones morales de una auténtica ecología humana”.<sup>223</sup>

Lo realmente novedoso que esta Encíclica aporta es la noción de *ecología humana* y de *ecología social del trabajo*. Ambas expresiones son nuevas en el léxico magisterial y apuntan a la necesidad de crear un entorno, un hábitat, un clima específicamente humano donde las criaturas racionales puedan conseguir la calidad de vida más específica que les corresponde. El drama ecológico afecta seriamente a todas las especies vivientes. Respiramos conjuntamente con los animales, los insectos y las plantas en un mismo aire contaminado y bebemos las mismas aguas turbias. No obstante, los seres humanos necesitamos, además, un clima específicamente nuestro, hecho de afecto, reconocimiento y solidaridad efectiva, donde aprendamos a ser personas y a reconocer a los demás como personas.

El concepto de ecología humana nos remite al de *calidad de vida*, que es un concepto central de la problemática del medio

---

<sup>222</sup> Ídem.

<sup>223</sup> JUAN PABLO II (1991) Encíclica *Centesimus Annus*. N° 38.

ambiente y del desarrollo humano sustentable. La calidad de vida representa mucho más que un nivel de vida privado. Exige, entre otros elementos, la máxima disponibilidad de la infraestructura social y pública para actuar en beneficio del bien común y para mantener al medio ambiente sin mayores deterioros y contaminación.

Por otra parte, entre los “pecados que claman al cielo”, según la Carta Apostólica *Ecclesia in América*, se incluye “la irrazonable destrucción de la naturaleza”.<sup>224</sup> Por ello la protección del medio ambiente y el desarrollo humano sustentable, son un serio desafío en la construcción permanente de un modelo social de desarrollo inclusivo.

La expresión ecología humana también se vincula, directamente, con la familia como estructura primordial que acoge, cuida y ayuda a crecer la vida en su carácter específicamente humano: “la primera estructura fundamental a favor de la ‘ecología humana’ es la familia, en cuyo seno el hombre recibe las primeras nociones sobre la verdad y el bien; aprende qué quiere decir amar y ser amado, y por consiguiente qué quiere decir en concreto ser una persona. (...) Hay que volver a considerar a la familia como el santuario de la vida. En efecto, es sagrada: el ámbito donde la vida, don de Dios, puede ser acogida y protegida de manera adecuada contra los múltiples ataques a que está expuesta y puede desarrollarse según las exigencias de un auténtico crecimiento humano. Contra la llamada cultura de la muerte, la familia constituye la sede de la cultura de la vida”.<sup>225</sup>

La noción de **ecología social del trabajo** no se desarrolla en el texto de la encíclica. Consideramos que envía directamente a la empresa, al lugar de trabajo, en el que cada persona pasa la mayor parte de su vida productiva. Es en la empresa, concebida como una comunidad de personas, donde hay que crear un clima tal que los hombres y mujeres no solamente transformen —en cierto sentido, humanicen— la materia inerte sino que se transformen a sí mismos, haciéndose más libres, más creativos, más solidarios. Para Antonio Gaspari,<sup>226</sup> cuando el Papa habla de “ecología humana” se refiere a una concepción ética por la cual, para responder al desequilibrio del ecosistema, al ataque y destrucción del ambiente, se necesita que el hombre asuma sus responsabilidades en materia de

<sup>224</sup> JUAN PABLO II (1999) Carta Apostólica *Ecclesia in América*. N° 56.

<sup>225</sup> JUAN PABLO II (1991) Encíclica *Centesimus Annus*. N° 39.

<sup>226</sup> Periodista italiano, Director de la Agencia especializada en temas ecológicos “Greenwatch-news”. Autor de varios libros, entre ellos “De Malthus al racismo verde. La verdadera historia del movimiento por el control de los nacimientos”, etc. GASPARI, A. en [www.zenit.org](http://www.zenit.org)

**VII.3** conocimiento científico y tecnológico como instrumentos para hacer frente a las plagas del hambre, de las enfermedades y para proteger a la humanidad toda de desastres naturales.

Los cimientos de toda sociedad que fomente la cohesión son unos valores compartidos, que constituyen un marco ético y moral para la actividad pública y privada. El respeto a la naturaleza exige que la globalización sea sostenible desde el punto de vista ecológico, respete la diversidad natural de la vida sobre la tierra y la viabilidad del ecosistema del planeta y garantice la igualdad entre las generaciones presentes y futuras.<sup>227</sup> Una visión ética del desarrollo implica el abandono de una moral utilitarista e individualista y la aceptación del principio del destino universal de los bienes de la Creación y la promoción de la justicia y la solidaridad como valores esenciales de la nueva sociedad.

### 3.3 *Los principios éticos de la ecología*

- La **dimensión religiosa de los pueblos incluye lo ecológico**: varias corrientes ecologistas han considerado que una de las causas del deterioro ambiental radica en la base ético cultural de Europa y América que ha apoyado la Revolución Industrial desde la cosmovisión judeo-cristiana, tergiversando el mandato bíblico de cultivar y cuidar la Tierra llegando a abusar de este dominio. Desde esta perspectiva crítica se ha elaborado una cosmovisión ecologista expresada en algunos movimientos y organizaciones de la denominada “New Age” y movimientos ecologistas e indigenistas.

- El **principio de la dignidad de la persona humana** es uno de los ejes centrales para ubicar en su justa medida el problema y su resolución, tal como lo afirmara Juan Pablo II: “es el respeto a la vida y, en primer lugar, a la dignidad de la persona humana, la norma fundamental inspiradora de un sano progreso económico, industrial y científico. El ser humano en sociedad, por su dignidad de persona, está llamado a hacerse responsable del desarrollo de su vida, en conexión con el conocimiento y dominio sobre la naturaleza. Esta dimensión implica necesariamente el conocer, estudiar y prever las consecuencias no deseadas de sus investigaciones y acciones. Dicho en otras palabras: el hacerse cargo de su propia vida presupone que sea responsable por conservar y preservar la calidad de su medio ambiente, para su sociedad y para las generaciones futuras”.<sup>228</sup>

<sup>227</sup> Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2004) “Por una globalización justa: crear oportunidades para todos”. Ginebra. OIT. N° 39 y 41.

<sup>228</sup> JUAN PABLO II (8 de diciembre de 1989) *Mensaje para la Jornada mundial de la Paz*.

• El **destino universal de los bienes de la tierra**, es de hecho, uno de los puntos cardinales de la Doctrina Social de la Iglesia. Toda la creación está ordenada al hombre y todo se somete a él, las cosas están confiadas a su responsabilidad, mientras que por ningún motivo el hombre puede ser sometido a sus semejantes y reducido al rango de cosa. Desde una perspectiva ética, la injusticia y la degradación ambiental son desequilibrios radicales en que el hombre se rebela contra Dios y contra su hermano, provocando el desorden en las relaciones humanas y en las relaciones con la Naturaleza. Por el contrario, “la justicia es esa armonía completa entre Dios, el hombre y el mundo, que la Biblia describe como el Paraíso. Muchas injusticias en el mundo transforman la Tierra en un desierto”.<sup>229</sup> Lo medular del problema reside en la profunda y compleja relación entre persona y naturaleza.

• **Principio de solidaridad**: la dimensión actual de muchos de los problemas ambientales, suele sobrepasar las fronteras de los estados y requerir una acción global más amplia e integrada, donde la comunidad internacional, la comunidad nacional y cada persona sientan el deber y se comprometan a proteger, conservar y luchar por un medio ambiente sano y al servicio de las personas. El derecho a un medio ambiente sano y seguro es de todos los seres humanos. Y el deber es correlativo. Afirma Juan Pablo II que “el hombre, llamado a cultivar y custodiar el jardín del mundo (Cfn. Gén 2, 15), tiene una responsabilidad específica sobre el ambiente de vida”.<sup>230</sup>

• **La cuestión ecológica es responsabilidad de todos**, tanto personal como social o comunitaria. Para el Magisterio Social de la Iglesia: “el rechazo a participar en la ejecución de una injusticia no sólo es un deber moral, sino también es un derecho humano fundamental”,<sup>231</sup> y “la crisis ecológica pone en evidencia la urgente necesidad moral de una nueva solidaridad, especialmente en las relaciones entre los países en vías de desarrollo y los países altamente industrializados”.<sup>232</sup>

Hay pues una **urgente necesidad de educar en la responsabilidad ecológica**: responsabilidad con nosotros mismos y con los demás, responsabilidad con el ambiente. Es una educación que no puede basarse simplemente en el sentimiento o en una veleidad indefinida. Su fin no debe ser político partidario, al modo de

<sup>229</sup> JUAN PABLO II (17 de enero de 2001) *Audiencia general* N° 3. Conservatore Romano (Edición en lengua española, 21 de diciembre de 2001).

<sup>230</sup> JUAN PABLO II (1995) Encíclica *Evangelium Vitae*. N° 42.

<sup>231</sup> JUAN PABLO II (1995) Encíclica *Evangelium Vitae*. N° 74.

<sup>232</sup> JUAN PABLO II (1991) Encíclica *Centesimus Annus*. N° 37.

**VII.3** establecer una ideología verde, y su planteamiento no puede fundamentarse en el rechazo del mundo moderno o en el deseo vago de un retorno al *paraíso perdido*. La verdadera educación de la responsabilidad conlleva una conversión auténtica en la manera de pensar y en el comportamiento. Es fundamental propiciar el desarrollo humano y la ecología social y humana, vía la educación ambiental pues como recomienda UNESCO, esta debe despertar el potencial del ser humano, quien es protagonista y destinatario.

### **3.4 Un enfoque global para la educación ambiental o, pensar globalmente y actuar localmente**

A fin de responder al desafío de construir una herramienta metodológica para comprender nuestra propia realidad y explicar la situación ambiental desde la perspectiva del desarrollo humano integral, creemos útil partir de una totalidad, es decir que desde cualquier hecho cultural podemos acceder a una totalidad significativa. Así, la sociedad llega a ser inteligible en la medida en que la concebimos como un todo abarcativo, englobante e integrado.

La cultura se transforma en el eje axiomático —notorio y evidente— alrededor del cual se mueven los factores políticos, ambientales, sociales, económicos y científicos de una comunidad. Una matriz unificadora que recoge, absorbe, sintetiza y transmuta todo lo que llega a su suelo, aún aquellos aportes que constituyen agresiones y tentativas de destruir el núcleo profundo de este ser colectivo que denominamos pueblo.

La cultura es entonces el conjunto de relaciones de las personas entre sí, de las formas de organización que adoptan, de las relaciones con la divinidad en la que creen y con la naturaleza con la cual se interrelacionan. La cultura consiste también en estructuras de significación socialmente establecidas en virtud de las cuales la gente actúa, hace cosas; la cultura son tramas de significación en las que el hombre está inserto y que él mismo ha tejido.<sup>233</sup>

Así, la cultura requiere, desde la perspectiva ambiental, una resimbolización: entender y volver al concepto de cultura como adaptación al medio, adaptación al ecosistema, como comprensión del ecosistema. Y eso exige definitivamente de una interdisciplinariedad y exige de procesos que no pueden excluir de manera alguna el conocimiento popular —lo sapiencial— el conocimiento de otras racionalidades y ahí hay un lugar para la interculturalidad, planteada desde una perspectiva de conocimientos que tenemos que compar-

<sup>233</sup> Puede verse al respecto GEERTZ, C. (1995) *La interpretación de las culturas*. Barcelona. Gedisa.

tir para sostener los ecosistemas que hoy hacen de Latinoamérica una región estratégica.<sup>234</sup>

El otro eje elegido es el **geopolítico**, ya que la problemática ambiental es para nosotros uno de los ámbitos donde se libra la lucha entre distintos proyectos políticos que actúan sobre América Latina y en especial sobre América del Sur.

El tercer eje de nuestro trabajo es el **pedagógico**, ya que nuestra finalidad es presentar un modelo pedagógico de abordaje a la problemática ambiental por parte de los dirigentes sociales y sindicales desde la perspectiva del desarrollo humano integral.

Existe una tensión entre el proceso de globalización y el desarrollo local y creemos que las propuestas de democracia local y de participación, la regionalidad, la localidad y la territorialidad, son lugares centrales para la realización de procesos de gestión ambiental que implican la gestión de la vida completa de la comunidad. La globalización influye en los ámbitos locales, pero también es influida desde ellos gracias a la acción de los actores sociales especialmente en los espacios intermedios, urbanos y regionales, donde pueden expresarse y hacer sentir su fuerza. Desde esta perspectiva, lo local y lo global no se excluyen sino que se entienden como dos partes de un todo, “dentro de cada nación son las comunidades de personas ligadas al territorio quienes tienen la influencia decisiva. A nivel local se toman la mayor parte de las decisiones sobre el uso de la tierra y sobre las otras actividades que inciden en la calidad de las aguas. En este nivel es donde se decide talar o plantar, cuáles y cuántos agroquímicos aplicar, qué artes de pesca emplear, tratar o no los afluentes industriales, aplicar prácticas de conservación de suelos, etc”.<sup>235</sup>

Nuestra visión de la globalización tiene sus raíces en el ámbito geocultural (local) ya que la gente vive en su entorno local. Por lo tanto, la democracia participativa puede ser más sólida a este nivel, en el que existe una gran movilización política, en el que la autonomía es posible y la solidaridad forma parte de la vida diaria. El ámbito local es parte del ámbito global y lo que ocurre en él influye en el modelo de globalización.<sup>236</sup>

Por lo tanto es necesario fortalecer las instancias locales en la protección del medio ambiente y construir consensos sociales que permitan identificar e implementar las acciones necesarias para la protección ambiental e imprimir sustentabilidad a los procesos de

<sup>234</sup> LARA GÓMEZ, A. Óp. cit. Pág. 88.

<sup>235</sup> GARCÍA FERNÁNDEZ, J. J. “Evolución y evaluación de la protección ambiental en la Argentina” en LAUTE, U.; Morales, J. (comp.) (2000) Óp. cit. Pág. 267.

<sup>236</sup> Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. Óp. cit. N° 293



**VII.3** desarrollo local económico y social en un marco de fortalecimiento del estado de derecho y la participación ciudadana ya que sin la participación no es posible lograr una adecuada política ambiental.<sup>237</sup>

#### **4 PROPUESTA METODOLÓGICO-PEDAGÓGICA: EL PROGRAMA DE EDUCACIÓN AMBIENTAL A DISTANCIA PARA DIRIGENTES SOCIALES Y SINDICALES**

Nuestra metodología a utilizar comprende:

- El **análisis histórico geopolítico** de la problemática ambiental desde 1972 (Cumbre de Estocolmo) hasta nuestros días y de los proyectos políticos que impactaron e impactan sobre América del Sur. Este análisis constituye el punto de partida metodológico de la cuestión ambiental como proceso dinámico.
- El **análisis social y político** de los actores sociales que promueven o dificultan el desarrollo humano integral a través de sus posiciones, reivindicaciones y propuestas especialmente a partir de 1972, que es la fecha que hemos tomado como punto de partida de la cuestión.
- El **eje pedagógico** que propone un modelo formativo integral para abordar la educación ambiental como proceso.

El método supone aquel de ver, juzgar y actuar, que se refiere al estudio del escenario global, para luego analizar los datos obtenidos desde una óptica humanista. La última etapa contempla un plan de acción acorde al análisis efectuado. Consideramos entonces que el mismo vincula lo geopolítico y lo pedagógico y es el que utilizaremos en nuestra propuesta de educación ambiental para organizaciones sociales con la finalidad de profundizar la responsabilidad social de los actores.

##### **4.1 Bases Pedagógicas**

El modelo de desarrollo humano conlleva la necesidad de cambio en la sociedad. Este cambio, en parte, es el desafío de la

---

<sup>237</sup> Pueden consultarse las ponencias: BETTANIN, M. (2005) "El rol de la educación y la capacidad transformadora del Movimiento Obrero ante un tema estratégico: los recursos naturales para un Proyecto Nacional" y BIMBI, E. (2005) "A CNPL e a questão ambiental" ambas publicadas en Revista Notisur N° 84-85. Buenos Aires. INCASUR. O bien disponibles en [www.incasur.org/0nuevo/noticias/documentos/doc90\\_1.doc](http://www.incasur.org/0nuevo/noticias/documentos/doc90_1.doc) y en [www.incasur.org/0nuevo/noticias/documentos/doc98\\_1.doc](http://www.incasur.org/0nuevo/noticias/documentos/doc98_1.doc) respectivamente.

educación ambiental que debe promover una nueva relación de la sociedad humana en su escenario natural, social y cultural, a fin de procurar a las generaciones actuales y futuras un desarrollo personal y colectivo más justo, equitativo y sostenible.

Como sostiene Martínez: “la formación de dirigentes y militantes solidarios se debe realizar dentro del espíritu del derecho de aprender, considerado como un instrumento indispensable para la supervivencia de la humanidad y la trascendencia de la realidad, para que los pueblos puedan satisfacer, ellos mismos, sus necesidades humanas fundamentales y alcanzar las metas del desarrollo humano, integral e integrado, sustentable y autosostenido”.<sup>238</sup>

La *educación ambiental* es un proceso de aprendizaje que intenta facilitar la comprensión del mundo que nos rodea y que tiene como finalidad lograr que cada persona se sienta responsable de él. Según la UNESCO y el PNUMA, la educación ambiental es fundamentalmente un proceso de resolución de problemas, que involucra una filosofía holística, y una acomodación a los modernos enfoques educativos, basados en:

- La participación activa.
- Técnicas interdisciplinarias de resolución de problemas.
- Aprendizaje experiencial y constructivo.
- Estudio de casos y evaluación de situaciones reales.
- Utilización del ambiente inmediato como recurso de aprendizaje.

Como plantea S. Sterling: “*la educación ambiental es, en esencia, un proceso de resolución de problemas, pero desde un punto de vista holístico, de la sustentabilidad y el manejo, de poder dar y de compartir*”.<sup>239</sup> En un documento acerca de la Educación Ambiental de la UNESCO (PNUMA, 1994),<sup>240</sup> se señala que es necesario superar dos escollos:

**I)** El abordaje de los problemas del medio ambiente deberá dejar de lado un concepto pedagógico clásico, centrado en preconceptos que son transmitidos a los alumnos sin que ellos puedan superar el rol de receptores pasivos; y donde tampoco se

<sup>238</sup> MARTÍNEZ, M. (1999) *Proyecto cultural y pedagógico de la economía solidaria. Investigación, docencia y gerencia solidaria*. Bogotá. COLACOT.

<sup>239</sup> STERLING, S. citado en HOUSTOUN, H. (1994). *Proyectos verdes. Manual de actividades participativas para la acción ambiental*. Biblioteca Ecología, Planeta. pág. 111.

<sup>240</sup> Documento surgido del III Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental “Pueblos y Caminos hacia el Desarrollo Sostenible” en [www.medioambiente.cu/foro/documentos](http://www.medioambiente.cu/foro/documentos)

**VII.4** tengan en cuenta las estructuras cognitivas del niño, del adolescente o del adulto que no conoce el tema. El sistema educativo requiere un nuevo modelo integral y prospectivo que oriente la acción de los docentes y estudiantes hacia fines preestablecidos muy claros. La propuesta de para qué enseñar, o para qué aprender, remitió en esta investigación al modelo de pedagogía conceptual, la necesidad de caracterizar con un enfoque futurista cuál será el tipo de sociedad en el cual se van a desempeñar los estudiantes. El modelo de pedagogía conceptual viene orientando su acción pedagógica a perfilar desde edades tempranas un ser humano que se pueda desempeñar en la sociedad del conocimiento, trabajando paso a paso, desde el preescolar hasta la universidad y en la educación formal y no formal de adultos, con el alcance de los siguientes propósitos:<sup>241</sup>

- Formación de individuos con capacidad de abstracción y sentido prospectivo
- Capacidad para formar habilidades del pensamiento
- Desarrollo de lectura comprensiva
- Individuos éticos, autónomos y creativos
- Flexibilidad, tolerancia y capacidad de trabajar en equipo.

La mayor parte del conocimiento al que se accede es gracias a la lectura y se transfiere a otras personas a través de la escritura, son proposiciones y conceptos. Los recursos didácticos apoyan y facilitan en gran medida el proceso de enseñanza-aprendizaje. Especialmente durante las fases de comprensión, adquisición y aplicación, buena parte de las proposiciones resultan abstractas para los estudiantes; mucho más abstractos los conceptos. Los conceptos surgen a partir de experiencias concretas; y las proposiciones no son más que conceptos relacionados que tienen por objeto captar el significado de nuevas ideas. De allí la conveniencia de ilustrar las proposiciones con esquemas. Pues se facilita el tránsito entre lo concreto (la imagen) y lo abstracto (la proposición).

**2)** La Educación Ambiental no debe limitarse a la provisión de información, sino que debe ayudar a la gente a reconsiderar sus falsas ideas sobre diferentes problemas medioambientales, y a estudiar y reflexionar sobre los sistemas de valores generalmente aceptados de manera más o menos explícitos.

---

<sup>241</sup> CORAL QUINTERO, L. (1999) "Fundamentos sociológicos y axiológicos de pedagogía conceptual". Págs. 66-84, y ZUBIRÍA SAMPER, M. de (1999) "Estructura de la pedagogía conceptual" Pág. 41, ambos en *Pedagogía Conceptual. Desarrollos filosóficos, pedagógicos y psicológicos*. Santa Fe de Bogotá: Fondo de Publicaciones "Bernardo Herrera Merino". Fundación "Alberto Merani".

Podemos decir que la educación ambiental (tanto formal como no formal) es, por sobre todas las cosas, una educación para la acción, desde una aproximación global e interdisciplinaria, facilitando así un mejor conocimiento de los procesos ecológicos, económicos, sociales y culturales. La educación ambiental debe fomentar el cambio social a partir del desarrollo de valores, actitudes y habilidades para asumir una responsabilidad ambiental. La educación ambiental es una herramienta para mejorar las relaciones de los seres humanos con su medio y, por lo tanto, debe incidir en la prevención y resolución de problemas ambientales. En este sentido, es obvio que un correcto diseño de la intervención educativa requiere un conocimiento previo exhaustivo sobre la realidad ambiental en la que se va a trabajar. Este análisis preliminar debe identificar los diferentes problemas, las causas, consecuencias y procesos, así como la percepción que tiene la población sobre todos estos aspectos.

El objetivo final de la educación ambiental es lograr que un grupo social o un individuo, partiendo del conocimiento de su realidad inmediata, logre cambios de conciencia, de actitud y de conducta y, mediante un método de análisis crítico, fomente su propia responsabilidad y participación en la solución de los problemas ambientales en cooperación con el resto de la población.

Las condiciones medioambientales son el resultado de opciones sociales, políticas, económicas y tecnológicas y no sólo de factores físicos; por lo tanto, la educación ambiental deberá apuntar a establecer un nuevo sistema de valores que oriente las decisiones.

La educación ambiental debe ser partícipe de un cambio y una transformación cultural, dirigidos hacia una ética ambiental. De lo contrario (como cualquier educación o situación de la vida), no va más allá de lo que el consenso social preestablecido le permite, y es precisamente este consenso social actual, caracterizado por el consumismo y el materialismo, el que debe ser cambiado, para alcanzar una sociedad comprometida con el hábitat. Si esto no es así, los proyectos verdes de la educación ambiental sólo son mecanismos propagandísticos manejados por empresas, gobiernos, etc.

En definitiva, la educación ambiental debe educar en el enfoque ambiental para favorecer una conciencia ambiental en cualquier ámbito humano, para generar una preocupación que se transforme en un compromiso para hacer algo por el ambiente, demandando así una acción, tanto individual como colectiva, en cualquier escala.

## **4.2 Objetivos del Programa**

Las organizaciones sociales que componen el denominado “tercer sector”, “sociedad civil” o “economía solidaria” junto a las

**VII.4** organizaciones sindicales son instituciones de desarrollo social que tienen un papel insustituible como promotoras de las transformaciones sociales y defensoras del desarrollo sustentable que respete el medio ambiente. Consideramos que en muchos casos no hay suficiente inserción y compromiso con el desarrollo local y poca responsabilidad social frente a la cuestión ambiental.

Se requiere que los dirigentes sociales y sindicales se preparen con los conocimientos sobre desarrollo sustentable a fin de aumentar sus capacidades de influir sobre la opinión pública, desarrollando tareas de prevención y protección e incluyendo la protección del medio ambiente en sus reivindicaciones y negociaciones, realizando una sinergia con la sociedad civil organizada, además de definir sus propios planes de acción y los puntos de partida de sus actividades desde una perspectiva interdisciplinaria.

Creemos que la formación es el medio más eficaz para lograr el desarrollo sustentable a través de un enfoque que haga hincapié en los problemas locales y sensibilice a la población frente a los problemas del medio ambiente y el desarrollo. Como ya señalamos la capacitación en ciencias, ecología y desarrollo se vuelve primordial para comprender el mundo en el siglo XXI. En síntesis, pretendemos desarrollar en todos los dirigentes que participen de nuestros cursos de formación, la noción de responsabilidad ecológica para generar un crecimiento cualitativo en la acción mediante la Red Ecológica de Centros de Protección Primaria Ambiental.

### **4.3 Objetivos de Desarrollo**

- Promover la toma de conciencia ecológica y ser capaces de percibir y comprender el medio ambiente global y sus problemas conexos;
- Aumentar la responsabilidad local, nacional y regional de las organizaciones sociales en la gestión ambiental a fin de influir en políticas de protección del medio ambiente y el desarrollo social sustentable por medio de la creación de Centros de Atención Primaria Ambiental a nivel local e interconectados en redes;
- Mejorar la calidad de vida de la región y la colaboración en la implantación de modelos de desarrollo sustentable contribuyendo al equilibrio biológico, mediante la sensibilización, información, comprensión y participación en el desarrollo de proyectos.

#### 4.4 Estrategia de Desarrollo

La estrategia del programa consiste en comenzar por los problemas que las personas captan y comprenden a nivel local, mediante un análisis de la situación, ya que ello constituye un conocimiento valioso en sí mismo y la base para avanzar hacia una comprensión más compleja e integral a fin de internalizar el lema de la educación ambiental: “**piensa globalmente y actúa localmente**”.

Hemos de alentar las estrategias de acción basadas en un abordaje intersectorial e interdisciplinario, el compromiso social y la responsable participación comunitaria, la descentralización, la gerencia sectorial local, el co-gerenciamiento público y privado, la creación de redes solidarias de servicio local, regional e internacional y el énfasis en la prevención.

#### 4.5 Perfil del dirigente formado

Al finalizar el programa de Educación Ambiental a Distancia se habrán desarrollado en los participantes las siguientes capacidades:

- Capacidad de análisis para comprender la naturaleza de la cuestión ambiental y los impactos sociales de la misma en los términos en que el presente trabajo de investigación lo entiende.
- Comprensión de la perspectiva de trabajo interdisciplinario y sus implicancias prácticas.
- Capacidad para el diseño y formulación de proyectos en el marco de la programación orientada a resultados.
- Conocimientos básicos sobre gestión de proyectos ambientales.
- Conocimiento sobre dinámica grupal, conformación de equipos de trabajo y habilidad para la coordinación de grupos.
- Habilidad para desarrollar proyectos con la comunidad en el marco de la negociación y la articulación institucional.
- Creatividad para realizar propuestas alternativas y auto-gestionadas frente a los nuevos desafíos ambientales.

#### 4.6 Módulos del proceso de formación

La propuesta está dividida en cuatro módulos cada uno de los cuales contiene tres niveles.

En el primer módulo, **Geopolítica y Ambiente**, el primer nivel refiere a la ecología, la geopolítica y la propuesta del desarro-

**VII.4** llo humano, especialmente enfocado al tema del ambiente natural, social y construido. El segundo nivel de este módulo comprende, al igual que el tercer nivel, el desarrollo teórico y práctico de técnicas de gestión social.

En cuanto al segundo módulo, **Poder social y gestión local**, el primer nivel se propone analizar los recursos que cada participante o grupo de participantes identifica para el desarrollo sustentable y la ecología social en su territorio, mientras que el segundo nivel prevé el desarrollo práctico de técnicas de negociación para la toma de decisiones y resolución de conflictos. Por su parte, en el tercer nivel se pretende que los participantes logren plantear proyectos comunitarios y trabajen las cuestiones necesarias para el fortalecimiento de la gestión de los proyectos.

En el tercer módulo, **Desarrollo local y ambiente**, se prevé para el primer nivel que los participantes conozcan las políticas ambientales existentes en su zona y en la región en general. En el segundo nivel, el módulo enfrenta la necesidad de entrenamiento en técnicas de focalización, medición y evaluación de los impactos ambientales en la región. Para el tercer nivel, el programa propone la explicitación del marco conceptual de la Economía Solidaria y el tratamiento del tema de la salud ambiental en territorios y organizaciones sociales.

Para el cuarto módulo, **Investigación**, el programa supone que los participantes puedan plantear en un primer nivel, un proyecto de investigación que contenga estudios de casos y trabajo de campo. En el segundo nivel de dicho módulo, se espera que los participantes lleguen a conocer la legislación ambiental y social de sus territorios y de la región en general. En el último nivel del módulo, el programa propone el entrenamiento de los participantes en técnicas de participación y comunicación para poder intervenir localmente en sus territorios.

Módulos del proceso de formación			
	Primer Nivel	Segundo Nivel	Tercer Nivel
<b>Módulo 1</b> Geopolítica y Ambiente	Ecología, geopolítica y desarrollo humano. Diversidad biológica y ecosistemas	Técnicas de gestión social I	Técnicas de gestión social II
<b>Módulo 2</b> Poder social y gestión local	Análisis de los recursos para el desarrollo sostenible y la ecología social.	Técnicas de negociación, toma de decisiones y resolución de conflictos	Proyectos comunitarios y fortalecimiento de proyectos de gestión

	Primer Nivel	Segundo Nivel	Tercer Nivel
<b>Módulo 3</b> Desarrollo local y ambiente	Políticas ambientales (estrategias zonales, estatales y locales y rol del Estado y la Sociedad Civil)	Técnicas de focalización, medición y evaluación de impactos	Economía Solidaria y salud ambiental
<b>Módulo 4</b> Investigación	Investigación, estudio de casos y trabajo de campo	Legislación ambiental y ecología social	Técnicas de participación y comunicación

## 5 ESTADO DE LA PROPUESTA <sup>242</sup>

La presente propuesta se encuentra actualmente en período de elaboración por parte de INCASUR <sup>243</sup> conjuntamente con la Federación Latinoamericana de Trabajadores de la Educación y la Cultura (FLATEC) <sup>244</sup> y con el Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP).<sup>245</sup>

La unión de estas dos últimas organizaciones en el presente proyecto es constitutiva de su concepción política. La FLATEC es una organización supranacional, compuesta por sindicatos de numerosos países latinoamericanos. Promueve que la educación sea promotora del respeto por los bienes naturales del espacio latinoamericano y del Caribe. Para la FLATEC, los educadores deben desarrollar iniciativas de cuidado del ambiente, porque ese es el ámbito donde se desarrolla el ser humano; y por eso el primer cuidado está puesto en el hombre y la mujer latinoamericanos, que son quienes realizan el destino común de nuestras sociedades. Por su parte, el SADOP entiende a la Argentina integrada al continente latinoamericano, y particularmente a Suramérica, y sostiene el principio de unidad en las luchas gremiales, por lo cual está afiliada a la FLATEC y dentro de ella asume un rol protagónico. El SADOP desarrolla su tarea en tres dimensiones: la del docente privado argentino; la de la Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación (CONTEDEC), a la cual están afiliados sindicatos de trabajadores —docentes y no docentes— de la educación, y la del movimiento obrero organizado. La actividad de la Confederación

<sup>242</sup> Puede consultarse la ponencia ya citada de la Lic. Mariana Bettanin (2005).

<sup>243</sup> Véase: [www.incasur.org](http://www.incasur.org)

<sup>244</sup> Véase: [www.flatec.org](http://www.flatec.org)

<sup>245</sup> Véase: [www.sadop.net](http://www.sadop.net)



**VII.5** Nacional de Trabajadores de la Educación se orienta a la reivindicación de los derechos de los trabajadores de la educación, a la participación en ámbitos de decisión sobre modelos pedagógicos y política educativa y entiende su lucha en el marco de la lucha histórica del movimiento obrero, con una definición clara del proyecto de país al que suscribe.

Actualmente, el INCASUR, la FLATEC y el SADOP están encarando este Proyecto de Educación Ambiental y Desarrollo Humano Sustentable en el Movimiento de los Trabajadores. Como venimos enfatizando, se trata de una experiencia de educación a distancia destinada a dirigentes sociales y sindicales, que considera la importancia del movimiento de trabajadores y de las instituciones que lo conforman como instituciones de desarrollo social y con capacidad de promover transformaciones sociales y defender el desarrollo sostenible. La educación se propone como el medio más eficaz para generar conciencia y responsabilidad ecológica, de modo que las organizaciones de trabajadores puedan influir en políticas ambientales. El fin último es mejorar la calidad de vida de la región y promover modelos de desarrollo sostenible.

## **6 LOS CENTROS DE ATENCIÓN PRIMARIA AMBIENTAL**

Los Centros de Atención Primaria Ambiental son las unidades locales que proponemos crear a fin de conformar la Red Ecológica. Su rol en el marco del programa de educación ambiental es clave. A continuación se describen las actividades a las que estarían destinados.

- *Entrenamiento de líderes y animadores.* Se apunta a la formación de equipos humanos comunitarios, que conformen el capital social de la comunidad en el nivel territorial.
- *Rol de evaluación de impactos.* Las tareas principales se vinculan con la identificación de problemas sanitarios en mercados de alimentos, identificación de industrias que pueden causar problemas de contaminación, prediagnóstico ambiental en las ciudades y pequeñas localidades.
- *Educación de la comunidad.* Especialmente mediante la difusión y la promoción de herramientas conceptuales y prácticas para la protección del ambiente por los propios agentes locales (profesores, estudiantes, funcionarios municipales, trabajadores, dirigencias empresariales y sindicales, etc.).
- *Difusión tecnológica.* Comprende la búsqueda de alternativas tecnológicas limpias y adaptadas a las necesidades y

## VII.6

- los problemas más comunes de los respectivos territorios (energía solar, reciclaje de basura, etc.).
- *Apoyo para medidas legislativas en temas de medio ambiente y monitoreo ambiental.* A través del diagnóstico, medición y seguimiento de normas y standards legales, con instrumentos y equipos básicos, con entrenamiento de miembros seleccionados de la comunidad, etc..
  - *Identificación, seguimiento y mediación de conflictos locales relativos al medio ambiente.* Se relacionan tales conflictos, especialmente, con el uso de los recursos entre diferentes actores presentes en el espacio del mismo municipio o región. Esto permite que se presenten oportunidades de diálogo entre los actores involucrados a fin de encontrar consenso.
  - *Fortalecimiento de la capacidad organizadora de la comunidad en las cuestiones del medio ambiente.* El logro de dicho fortalecimiento depende del desarrollo de las habilidades y técnicas de gestión social.
  - *Recepción de demandas e informes locales sobre medio ambiente.* Lo que implica constituir espacios de diálogo y mediación de los actores de la comunidad organizada, involucrados en la problemática.
  - *Animación de proyectos de gestión local.* El objetivo en última instancia es comprometer a la propia comunidad en la realización de sus proyectos y de acciones tales como reciclaje comunitario, plantación de árboles, campañas de sensibilización ambiental, etc..
  - *Participación en la Red.* Cada centro se convierte en nexo entre la realidad local/regional y la realidad mundial a fin de lograr el propósito de pensar globalmente y actuar localmente.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALIMONDA, H. (comp.) (2002). *Ecología política, naturaleza, sociedad y utopía*. Buenos Aires. FLACSO.
- BETTANIN, M. (2005). "El rol de la educación y la capacidad transformadora del Movimiento Obrero ante un tema estratégico: los recursos naturales para un Proyecto Nacional" en *Revista Notisur* N° 84-85. Buenos Aires. INCASUR.
- BIMBI, E. (2005) "A CNPL e a questão ambiental" en *Revista Notisur* N° 84-85. Buenos Aires. INCASUR.
- CALDERÓN, P. (1995). *Hablemos de Desarrollo Sostenible. Consejo de la Tierra*, Centro de Estudio Ambiental. San José de Costa Rica. Editorial DEISA Internacional.
- CIEDLA. (1991). *La situación ambiental en América Latina*. Algunos estudios de casos. Buenos Aires. CIEDLA.
- COMISIÓN MUNDIAL SOBRE LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA GLOBALIZACIÓN (2004) "Por una globalización justa: crear oportunidades para todos". Ginebra. OIT.
- CONAMA. "Conclusiones del V Congreso Nacional del Medio Ambiente", Madrid, 1999, CONAMA.
- Conferencia Nacional de Obispos de Brasil (CNBB). (2000) *Misión y Ministerios de los cristianos laicos* N° 19. Brasilia DF. DELAM
- Consejo Económico y Social de España (2002) Informe sobre el Documento de consulta para la Estrategia española de desarrollo sostenible. Madrid. Consejo Económico y Social de España.
- CORAL QUINTERO, L. (1999), "Fundamentos sociológicos y axiológicos de pedagogía conceptual" en *Pedagogía Conceptual. Desarrollos filosóficos, pedagógicos y psicológicos*. Santa Fe de Bogotá: Fondo de Publicaciones "Bernardo Herrera Merino". Fundación "Alberto Merani".
- DIXON, J. D.; Hamilton, K. (Diciembre 1996) "Ampliación de los criterios de evaluación de la riqueza" en *Finanzas y Desarrollo*. Washington. FMI.
- DO CARMO CHEHUICHE, A. (1991) Ponencia "La ciudad latinoamericana: realidad y desafíos" en *CELAM (1991) Primer Congreso Latinoamericano de DSI*. CELAM.
- FLATES (1993). "X Congreso del CLAT. Movimiento de los trabajadores y Ecología". Praia Grande, San Pablo, Brasil. Caracas. Fondo Latinoamericano de Ediciones Sociales (FLATES).
- S/D. *Desarrollo sustentable del territorio argentino*. Buenos Aires. Fundación Hermandarias.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. J. "Evolución y evaluación de la protección ambiental en la Argentina" en LAUTE, U.; Morales, J. (comp.). Óp. cit..
- GEERTZ, C. (1995) *La interpretación de las culturas*. Barcelona. Gedisa
- GROSS, P.; Ulloa, J.; Arrué, R. (2005) *Gestión ambiental a nivel local*. Santiago de Chile. Corporación Ambiental del Sur.

- GROSS, P. (2005) "Medio ambiente y desarrollo sustentable" en GROSS, P.; Ulloa, J.; Arrué, R. (2005) *Gestión ambiental a nivel local*. Santiago de Chile. Corporación Ambiental del Sur.
- HAWLEY, A. (1982) *Ecología Humana*. Madrid. Tecnos.
- HOUSTOUN, H. (1994) *Proyectos verdes. Manual de actividades participativas para la acción ambiental*. Biblioteca Ecología. PLANETA.
- JUAN PABLO II (8 de diciembre de 1989). *Mensaje para la Jornada mundial de la Paz*.
- . (17 de enero de 2001) Audiencia general N° 3. Conservatore Romano (Edición en lengua española, 21 de Diciembre de 2001).
- . (1999) Carta Apostólica *Ecclesia in America*.
- . (1995) Encíclica *Evangelium Vitae*.
- . (1991) Encíclica *Centesimus Annus*.
- LARA GÓMEZ, A. "Biodiversidad, crisis ambiental en América Latina y desafío ecológico" en LAUTE, U.; Morales, J. (comp.). Óp. Cit.
- LAUTE, U.; Morales, J. (comp.) (2000) *El desafío ecológico: protección del medio ambiente, desarrollo sustentable y globalización en América Latina*. Bogotá. KAS/DELAI-CELAM.
- MARTÍNEZ, M. (1999) *Proyecto cultural y pedagógico de la economía solidaria. Investigación, docencia y gerencia solidaria*. Bogotá. COLACOT.
- MÁSPERO, E. (1992) "Por una Ecología Humana". Documento presentado a la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, ECO 92 en Posiciones CLAT. Caracas. CLAT.
- MESSIAS-FRANCO, R. (1991) "Brasil" en CIEDLA (1991) Op. Cit.
- NOGUEIRA NETO, P. "Os problemas ambientais das áreas urbanas e suas causas sociais" en CELAM (1994) *El hombre y la ciudad. Promoción humana en las megalópolis de América Latina*.
- OIT/ACTRAV. (1996) "Using ILO Standards to Promote Environmentally Sustainable Development". Ginebra. OIT/ACTRAV.
- PERÓN, J. D. (1974) *Mensaje a los Pueblos y Gobiernos del Mundo*. Buenos Aires. Secretaría de Prensa y Difusión.
- PNUD (1995) *Desarrollo Humano: Informe sobre Desarrollo Sustentable*. Publicado por la gobernación de la Provincia de Buenos Aires.
- PNUMA-FAO-WRI (2002) *Perspectivas de Medio Ambiente Mundial 2002 GEO. Presente, pasado y futuro*. Madrid. Mundi Prensa Libros.
- Pontificio Consejo Justicia y Paz (2005) *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*. Librería Editrice Vaticana.
- SANAHUJA, J. C. (2003) *El desarrollo sustentable. La nueva ética internacional*. Buenos Aires. Vórtice.
- SOSA, E. H. (2004) *Ecología y Cultura de la Vida*. Buenos Aires. CEFAS - Pastoral Social Arquidiócesis de Buenos Aires.
- . (1995) "Apuntes sobre el Estado en América Latina" San Antonio de los Altos, Venezuela. UTAL.

**VII** WORCMAN, N. B. (1992) *The Global partnership for Environment and Development. A Guide to Agenda 21*. Ginebra. UNCED.

ZUBIRÍA SAMPER, M. de (1999). "Estructura de la pedagogía conceptual" en *Pedagogía Conceptual. Desarrollos filosóficos, pedagógicos y psicológicos*. Santa Fe de Bogotá. Fondo de Publicaciones "Bernardo Herrera Merino". Fundación "Alberto Merani".

### **Consultas en internet**

BELLO SILVA, H. (2001) "Amazonia Brasileña. Un ecosistema complejo y excepcional Directorio ecológico y natural" en [www.biodiversidadla.org](http://www.biodiversidadla.org)

Documentos en [www.worldbank.org/depweb/spanish](http://www.worldbank.org/depweb/spanish)

Carta de las ciudades europeas hacia la sustentabilidad, Dinamarca (1994) en [www.oarsoaldea.net](http://www.oarsoaldea.net)

BETTANIN, M. (2005) Ponencia "El rol de la educación y la capacidad transformadora del movimiento obrero ante un tema estratégico: los recursos naturales para un proyecto nacional" presentada en el Seminario Internacional sobre "Medio Ambiente, Gestión Local y Responsabilidad Social. Por una Ecología Social y Humana" Río Ceballos, Córdoba en [www.incasur.org/0nuevo/noticias/documentos/doc90\\_1.doc](http://www.incasur.org/0nuevo/noticias/documentos/doc90_1.doc)

BIMBI, E. (2005) Ponencia "A CNPL E A QUESTÃO AMBIENTAL AS ATIVIDADES DA COMISSAO DO MEIO AMBIENTE, 2002 A 2005" presentada en el Seminario Internacional sobre "Medio Ambiente, Gestión Local y Responsabilidad Social. Por una Ecología Social y Humana" Río Ceballos, Córdoba en [www.incasur.org/0nuevo/noticias/documentos/doc98\\_1.doc](http://www.incasur.org/0nuevo/noticias/documentos/doc98_1.doc)

Documento acerca de la Educación Ambiental de la UNESCO (PNUMA, 1994), del III Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental "Pueblos y Caminos hacia el Desarrollo Sostenible" organizado en Caracas (Venezuela) en [www.medioambiente.cu/foro/documentos](http://www.medioambiente.cu/foro/documentos)

GASPARI, A. en [www.zenit.org](http://www.zenit.org)

### **Páginas web recomendadas**

SADOP: [www.sadop.net](http://www.sadop.net)

FLATEC: [www.flatec.org](http://www.flatec.org)

INCASUR: [www.incasur.org](http://www.incasur.org)

# ÍNDICE

Prólogo .....	5
Presentación .....	9

## I BASES PARA UNA POLÍTICA COMUNAL PRÁCTICA

1 INTRODUCCIÓN .....	17
2 POLÍTICA EN LA COMUNA .....	18
2.1 ¿Por qué política a nivel comunal? .....	18
2.2 ¿Qué caracteriza a la política comunal? .....	20
2.3 Importancia de la gestión municipal .....	23
2.4 Gestión municipal: proximidad con el vecino en la administración pública .....	24
2.5 ¿Cuáles son las competencias del municipio? .....	27
3 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO ES MÁS QUE EMITIR UN VOTO .....	32
3.1 ¿Cómo puede participar el ciudadano de la gestión municipal? .....	32
3.2 Un camino hacia la política comunal .....	36
4 FUNCIONES DEL MUNICIPIO Y DE LAS UNIONES DE MUNICIPIOS .....	40
4.1 Funciones del municipio: antecedentes y desarrollo .....	40
4.2 ¿Qué funciones públicas cumple el municipio? .....	44
4.3 ¿Qué hacen los distritos y otras uniones de municipios? .....	51
BIBLIOGRAFÍA .....	55

## II ALINEANDO LA ESTRUCTURA CON LA ESTRATEGIA LOCAL: EL CASO TREVELIN

1 INTRODUCCIÓN .....	59
2 BREVE CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL ARGENTINO Y CHUBUTENSE .....	60
2.1 Características de los municipios según la Constitución Nacional .....	60
2.2 Características del régimen municipal de la Provincia de Chubut .....	62
3 BREVE EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL MUNICIPIO DE TREVELIN .....	63
4 PUNTOS DE PARTIDA DE LA EXPERIENCIA EN TREVELIN .....	65
4.1 El problema planteado .....	65
4.2 Marco teórico utilizado .....	66
5 DETERMINACIÓN DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA EXISTENTE ..	67
5.1 Análisis de las ordenanzas disponibles en el archivo municipal ..	67

5.2	Entrevistas con funcionarios y empleados municipales . . . . .	70
6	DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA FUTURA DEL INTENDENTE MUNICIPAL . . . . .	72
7	ANÁLISIS DE COHERENCIA ENTRE LA ESTRUCTURA EXISTENTE Y LA ESTRATEGIA FUTURA. . . . .	73
7.1	Principales inconsistencias entre la estructura y la estrategia. . .	73
7.2	Lecciones aprendidas respecto de las inconsistencias detectadas .	76
8	PROPUESTA DE ESTRUCTURA ORGÁNICA NUEVA . . . . .	79
8.1	Secretaría de Obras, Servicios y Planeamiento Municipal. . . . .	80
8.2	Secretaría de Gobierno y Acción Comunitaria. . . . .	81
8.3	Secretaría de Hacienda, Turismo y Producción . . . . .	82
8.4	Intendente Municipal. . . . .	83
8.5	Juzgado de Faltas. . . . .	84
8.6	Consideraciones sobre la expansión de la estructura a futuro. .	84
9	CONCLUSIONES . . . . .	85
9.1	Conclusiones generales. . . . .	85
9.2	Conclusiones particulares. . . . .	86
10	ANEXO . . . . .	89
	BIBLIOGRAFÍA . . . . .	92

### III HACIA UN MODELO DE REGIONALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO ORIENTADO POR EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

1	PALABRAS PRELIMINARES. . . . .	95
2	EL CONTEXTO ACTUAL DE LOS PROCESOS DE REGIONALIZACIÓN . . . . .	96
2.1	Globalización . . . . .	97
2.2	Predominante cualidad urbana de los asentamientos humanos . .	98
2.3	Algunas consideraciones sobre el concepto de Región. . . . .	99
3	REGIONALISMO Y REGIONALIZACIÓN . . . . .	100
3.1	Regionalismo: el proceso de construcción de bloques regionales internacionales . . . . .	101
3.2	Regionalización: el proceso de formación de regiones subnacionales . . . . .	102
3.3	La Regionalización Interprovincial . . . . .	105
3.4	Regionalización Provincial o Intraprovincial . . . . .	106
3.5	La Gestión Regional del Desarrollo Humano: objetivos y actores . . . . .	107
3.6	Los Actores de la Regionalización . . . . .	110
4	EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y LOS PROCESOS DE REGIONALIZACIÓN: DE LA FORMULACIÓN TEÓRICA A LA DINÁMICA OPERATIVA . . . . .	112
4.1	Subsidiariedad entre los sectores no gubernamental o privado y estatal . . . . .	113

4.2	Subsidiariedad dentro del sector gubernamental nacional y en el plano intergubernamental internacional. ....	114
5	UNA LECTURA DE LA REGIONALIZACIÓN DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA BASADA EN EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD. ....	116
5.1	La Regionalización como Política de Estado Provincial. ....	120
5.2	La Capacidad de Gestión y los Indicadores Regionales. ....	124
	BIBLIOGRAFÍA. ....	127
<b>IV</b>	<b>LA CONSTRUCCIÓN SOCIOPOLÍTICA DE LAS REGIONES EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA</b>	
1	INTRODUCCIÓN. ....	131
2	CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE ALGUNAS DIMENSIONES ANALÍTICAS RELEVANTES PARA PENSAR EL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN. ....	135
2.1	El territorio. ....	135
2.2	Coordinación social y el rol del estado. La Gobernanza Regional. ....	136
2.3	La región y la gobernabilidad regional. ....	139
2.4	La dimensión relacional o intersubjetiva en la gobernanza. ....	142
2.5	La territorialización de los problemas. ....	145
3	EL CASO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA: ALCANCES Y LIMITACIONES OBSERVADOS EN LOS INICIOS DEL PROCESO. ....	146
3.1	La Ley de Regionalización. ....	151
3.2	Región y Territorio. ....	152
3.3	Comunidades Regionales y Proyecto Político. ....	154
3.4	La articulación: dos dimensiones. ....	157
4	LA PARTICIPACIÓN DEL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE MUNICIPIOS DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CÓRDOBA. ....	165
5	CONCLUSIÓN: LOS DESAFÍOS. ....	167
	BIBLIOGRAFÍA. ....	170
<b>V</b>	<b>DE MANCOMUNIDADES, AGRUPACIONES Y CONSORCIOS</b>	
1	EL PROBLEMA. ....	175
2	LA PROPUESTA. ....	180
3	ORGANIZACIONES DE COOPERACIÓN Y DE INTEGRACIÓN. ....	183
4	CARACTERES GENERALES DE LOS ENTES LOCALES COMPLEJOS. ....	186
4.1	Entes contingentes. ....	186
4.2	Entes compuestos. ....	187
4.3	Autonomía derivativa. ....	188
4.4	Competencia delegada. ....	188
5	CLASIFICACIÓN. ....	189
5.1	Entidades asociativas de carácter local. ....	189



5.2	Entidades locales institucionales .....	202
5.3	Entidades asociativas de base privada.....	202
<b>6</b>	<b>MODELOS NORMATIVOS DE ORGANIZACIÓN MICROREGIONAL: EL CASO DE LAS PROVINCIAS DE CÓRDOBA, MENDOZA Y SANTA FE .....</b>	<b>203</b>
6.1	Córdoba .....	203
6.2	Mendoza.....	208
6.3	Santa Fe.....	210
<b>7</b>	<b>CONCLUSIÓN .....</b>	<b>213</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>217</b>
<b>VI</b>	<b>DESARROLLO LOCAL, DESIGUALDADES TERRITORIALES Y CRITERIOS DE CONVERGENCIA</b>	
1	INTRODUCCIÓN .....	221
2	CONTEXTO Y DEFINICIONES DEL DESARROLLO .....	225
2.1	El Estado .....	229
2.2	Caracterización del Municipio .....	237
2.3	Definición de funciones y competencias municipales .....	238
2.4	¿Cómo asumir estas nuevas funciones?.....	241
2.5	Nuevo gerenciamiento del municipio .....	242
3	EL MODELO, LA INFORMACIÓN DISPONIBLE Y LA NECESARIA..	244
3.1	La información disponible.....	244
3.2	El resultado obtenido .....	246
3.3	La información necesaria a construir .....	247
4	DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON CRITERIO DE CONVERGENCIA .....	247
4.1	Asignación por población .....	249
4.2	Asignación por convergencia .....	250
	<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>252</b>
<b>VII</b>	<b>DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL SUSTENTABLE</b>	
1	INTRODUCCIÓN .....	267
2	LA SITUACIÓN MEDIOAMBIENTAL A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI .	268
2.1	Algunas áreas claves .....	269
2.2	Las ciudades, una cuestión estratégica .....	275
3	EL DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE .....	276
3.1	Recuperar el rol del estado .....	279
3.2	Una visión ética del medio ambiente: la ecología humana y social .....	280
3.3	Los principios éticos de la ecología.....	284
3.4	Un enfoque global para la educación ambiental o, pensar globalmente y actuar localmente.....	286

4	PROPUESTA METODOLÓGICO-PEDAGÓGICA: EL PROGRAMA DE EDUCACIÓN AMBIENTAL A DISTANCIA PARA DIRIGENTES SOCIALES Y SINDICALES .....	288
4.1	Bases Pedagógicas .....	288
4.2	Objetivos del Programa .....	291
4.3	Objetivos de Desarrollo .....	292
4.4	Estrategia de Desarrollo .....	293
4.5	Perfil del dirigente formado .....	293
4.6	Módulos del proceso de formación .....	293
5	ESTADO DE LA PROPUESTA .....	295
6	LOS CENTROS DE ATENCIÓN PRIMARIA AMBIENTAL .....	296
	BIBLIOGRAFÍA .....	298



Se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2006,  
en Editorial “El Copista”,  
Lavalleja 47 - Of. 7, X5000KJA Córdoba,  
República Argentina.  
Correos-e:  
[elcopista@arnet.com.ar](mailto:elcopista@arnet.com.ar)  
[elcopista@argentina.com](mailto:elcopista@argentina.com)  
[www.elcopistaeditorial.com.a](http://www.elcopistaeditorial.com.a)



el copista

Lavalleja 47 - Of. 7 - Córdoba - Tel./Fax 4215449

La **Fundación Konrad Adenauer (KAS)**, creada en 1964, es una fundación política alemana comprometida con el movimiento demócrata cristiano. Lleva el nombre del primer Canciller de la República Federal de Alemania y sus actividades se rigen por los principios que determinaron su obra. En ese sentido, sus objetivos de cooperación internacional se centran en mantener la paz y la libertad en todo el mundo, fortalecer la democracia, luchar contra la pobreza y conservar el entorno de vida natural para las generaciones venideras.

Esos mismos principios inspiran el trabajo de la KAS en la República Argentina desde hace más de 40 años. Sin embargo, la KAS no actúa de manera aislada. Sus realizaciones se basan en esfuerzos compartidos. En Argentina, las actividades en materia de capacitación y asesoría a dirigentes políticos y los estudios sobre reformas políticas, económicas y sociales, Estado de Derecho, comunicación y democracia, son posibles por la existencia de instituciones contrapartes que adhieren a aquellos principios. Se trata de universidades, ONGs, partidos políticos y medios de comunicación.

La Red KAS está conformada por un grupo de esas contrapartes y da cuenta del afianzamiento de los lazos interinstitucionales producido en los últimos años. Las instituciones que integran la Red se orientan a la reflexión y la acción en el desarrollo local y regional de la Argentina desde los principios del humanismo cristiano, con el propósito de contribuir al fortalecimiento del municipalismo y la regionalización para consolidar el sistema democrático. Existe un horizonte común que inspira esos esfuerzos: la idea de una Argentina realizada a través de un sistema democrático participativo, con instituciones sólidas y basada en los principios de subsidiariedad, solidaridad, equidad y libertad.

Como representante de la Fundación Konrad Adenauer en la Argentina, me honra prologar este libro, el primero que reúne los resultados del trabajo de la Red KAS.



Prólogo del Sr. Christoph Korneli

Representante de la Fundación Konrad Adenauer para Argentina



UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DE CÓRDOBA

Universidad Jesuita

Editorial de la Universidad Católica de Córdoba

Campus Universitario, Camino a Alta Gracia, km. 7 1/2  
Córdoba - República Argentina

educc@uccor.edu.ar - www.uccor.edu.ar

ISBN 987-1203-80-2



9 789871 203802