

Mesa Temática: Lo Político - Administrativo y Jurídico - Institucional del territorio.

Hacia un Nuevo Rol de los Municipios en la Argentina.

Abog. Valeria P. Frediani
Lic. en Geog. Julieta C. Frediani
Universidad Nacional de La Plata
E-mail: valeriaf@netverk.com.ar ; jfrediani@yahoo.com

Resumen

En este trabajo se analiza la descentralización en la Argentina desde un enfoque jurídico-territorial, con particular referencia a la Provincia de Buenos Aires. Los cambios socioeconómicos a nivel mundial, imponen a los municipios nuevos roles, que deben enfrentar mediante nuevas estrategias, tales como la *descentralización* y la *regionalización*. Expresión de esta última son los Consorcios Intermunicipales orientados al aspecto productivo, que si bien permiten alcanzar resultados exitosos mediante la complementariedad y cooperación, deberían ir más allá de lo meramente “productivo”, proponiéndose un conjunto más amplio de metas, sin temor a vaciar de contenido a los municipios integrantes.

Introducción

Las múltiples transformaciones económicas, políticas, sociales y tecnológicas acontecidas en el último cuarto del Siglo XX, han llevado a los Estados Nacionales a reformular sus políticas y sus formas de gestión, provocando en el orden local y regional un avance sobre nuevos escenarios con participación activa de los municipios y la comunidad.

Se asiste así a nivel mundial a una revalorización del ámbito municipal como el espacio más adecuado para impulsar el fortalecimiento institucional y el desarrollo local, por ser el que se encuentra más cerca de las demandas y necesidades de la población, y por presentar las mayores posibilidades de dar respuestas pertinentes. En este contexto, los procesos de descentralización, como así también los de regionalización, cobran importancia y se ven impulsados con una nueva energía.

Las políticas de descentralización consisten en la cesión de más competencias y poder desde el nivel central al local, pero sin perder la unidad y el sentido público de los gobiernos centrales. Es por ello, que

los municipios deberán cumplir un nuevo rol, más activo y productivo, replanteando su organización y sus funciones.

Si bien en la actualidad la descentralización puede considerarse como una adecuada solución a los desafíos del desarrollo, se reconoce asimismo como un fenómeno de enorme complejidad que no se limita sólo a la dotación de mayores potestades a los gobiernos locales y que implica ciertos riesgos cuando no se produce de forma adecuada. En este sentido, consideramos que la descentralización en sí misma no garantiza mejoras en los procesos de toma de decisiones políticas, resultando necesario plantear la integralidad de este proceso, incluyendo no sólo a los municipios sino también a las regiones.

Si se considera que Municipio y Región están íntimamente ligados, se deberá coincidir en que los procesos de descentralización y regionalización deben darse en forma conjunta. Al mismo tiempo que el modelo descentralizador requiere de un esfuerzo de construcción de la cultura regional, las políticas de regionalización son consideradas como un camino para descentralizar el Estado.

En la Argentina, el proceso de reforma estructural llevado a cabo desde comienzos de los años noventa sobre el Estado central ha tenido impactos en el ámbito local; los que se han acentuado fuertemente con la crisis económica y social que vive el país desde el año 2001. Se observa así una mayor participación de gobiernos locales con organizaciones de base para la ejecución de obras, asociaciones para generar consorcios o entes de carácter intermunicipal, presupuestos participativos, etc.

En este contexto, el objetivo principal de nuestro trabajo consiste en analizar críticamente desde una perspectiva jurídico-territorial la problemática de la descentralización en la Argentina, y en particular en la Provincia de Buenos Aires, tendiente a profundizar en la temática abordada, reconociendo los aspectos positivos y negativos de la misma, y proponiendo alternativas superadoras a las barreras que frecuentemente se presentan en este proceso.

1. Marco Teórico

En nuestro país, la política de ajuste implementada en la década del '90 fue diseñada siguiendo los condicionamientos impuestos por el proceso de globalización y reestructuración económica mundial consistente principalmente en la utilización de tres herramientas básicas: desregulación, privatizaciones y descentralización. En esa dirección, desde los organismos multilaterales de crédito se bregaba por

procesos de achicamiento de los estados nacionales, normalmente llamados de *reforma y modernización del Estado*, que iban unidos a propuestas de descentralización sobre todo de tipo económica.

Se abre así un interrogante acerca del nuevo rol del Estado, del cual se espera un riguroso programa de desregulación para consolidar las reformas que garantizarán la senda de crecimiento.

En este contexto de cambios, el proceso de reforma y modernización del Estado debería entenderse como una acción inseparable de la construcción de la gobernabilidad democrática a partir del fortalecimiento de la capacidad de gestión y de la consolidación de la participación de todos los actores locales: municipios, organizaciones locales, empresarios y trabajadores,

Corresponde al Estado actuar como verdadero dinamizador, impulsor y promotor de aquellas iniciativas que apunten a la concreción de acciones transformadoras. Y es fundamentalmente en el nivel local donde estas acciones se revelan de la manera más clara y evidente, y el lugar estratégico donde deberían gestarse las iniciativas transformadoras.

La gestión de los gobiernos municipales en la Argentina se ha visto modificada en los últimos años, impulsando a los municipios a hacerse cargo de algunas tareas y responsabilidades para las cuales tienen escasos recursos. Así, los municipios no siempre logran posicionarse en este nuevo escenario con el protagonismo, la eficiencia y la capacidad de gestión necesarias¹.

Para atender las nuevas exigencias que se plantean, los gobiernos municipales deben enfrentar importantes desafíos, tales como: la dificultad de la organización municipal para constituirse en agente activo de la promoción del desarrollo económico-social en su área de influencia; la escasa capacidad manifiesta en el orden local de proporcionar servicios básicos a la mayoría de la población; la creciente necesidad de financiamiento y correlativa falta de capacidad para acceder a los mismos, etc.

En este marco, los gobiernos locales y la comunidad afrontan la necesidad de reelaborar los diagnósticos y las posibilidades de crecimiento regional. Los municipios están llamados a modernizar y fortalecer su gestión con el fin de satisfacer la responsabilidad frente a la ciudadanía².

¹ Oscar Cuartango y Gonzalo Cuartango, "Los gobiernos locales en Argentina", en Desarrollo Local. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires, 2003, pp. 27-36.

El Municipio en Argentina.

El Municipio puede entenderse como una institución política-administrativa-territorial basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado y en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales. El municipio autónomo debe así subordinarse a un Estado soberano en el marco de una misma geografía.

La Constitución Nacional en el año 1994 introduce por primera vez en su texto la autonomía municipal. Hasta dicho año las provincias debían, conforme al Art. 5 y al entonces Art. 106, dictar una Constitución bajo el sistema republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y que asegurase su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. En virtud de que el mencionado Art. 5 no calificaba al régimen municipal, la autonomía municipal podía ser objeto de debate antes de la reforma Constitucional. El régimen municipal adoptado por las provincias, su estructura y organización legal o por convención, o el alcance de las atribuciones municipales variaba según lo dispusieran las propias constituciones o las leyes orgánicas de las propias municipalidades³.

En 1994 la Convención Constituyente estableció en el actual Art. 123 que “*Cada Provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Art. 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero*”, superándose así la discusión sobre el carácter autárquico o autonómico de los municipios.

Es dable manifestar que la reforma constitucional no obliga a las provincias a establecer un modelo único de autonomía, con lo cual podrán convivir municipios con distintas características jurídico-institucionales en una misma provincia, esto es municipios con atribuciones de dictar sus propias cartas autonómicas (municipios *de convención*) y municipios reglados por leyes orgánicas de las municipalidades, partidos o departamentos emanadas del Poder Legislativo Provincial.

Asimismo, la autonomía municipal puede estar sujeta a la aprobación del Poder Legislativo o bien no estar sujeta a condicionamientos de ratificación (es decir, ser *plena*).

² Margarita Llorens Corvalán, “Modernización de las estructuras y del funcionamiento de la administración municipal”, en Actas del VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 2001.

Sin embargo, no debe confundirse la autonomía municipal, necesaria para la conformación de una identidad y la elaboración de un proyecto estratégico local y regional, con la desvinculación de un orden político superior. Si se considera a las atribuciones económico-financieras de los municipios como el punto neurálgico de la autonomía municipal, ésta última no ha de vulnerar la distribución de competencias entre el Estado Federal y los estados locales en ninguna materia en general, y en materia tributaria en especial⁴.

En nuestro país los municipios se presentan como instituciones de fuerte raigambre sociológica y política, caracterizados por una forma organizativa con claro sesgo político-representativo, con un ejecutivo fuerte y un órgano deliberante en el marco de competencias reconocidas. Los municipios reflejan realidades sociales, económicas y ambientales heterogéneas, con tamaños poblacionales y territoriales y con características marcadamente diferentes, existiendo un alto grado de diversidad en cuanto a tamaño y regímenes municipales.

La estructura poblacional argentina⁵ y, en particular, la diversidad de municipios en cuanto a su tamaño⁶, plantea un primer inconveniente a la hora de pensar el desarrollo de los mismos dada la existencia de un gran número de municipios con escasa población y pocos superpoblados. En el caso de los municipios más chicos, la regionalización se convierte en una necesidad a la hora de pensar en una política de desarrollo local.

Descentralización

La redefinición y reestructuración del Estado en Argentina han implicado importantes políticas de descentralización, las que han devenido en instrumentos políticos y en técnicas administrativas para garantizar los procesos de democratización en todos los niveles de la sociedad, generando espacios que fortalezcan la participación de los distintos actores sociales.

³ María Angélica Gelli. Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada. Buenos Aires, La Ley, 2004.

⁴ Gelli, M. A. *Op. cit.*

⁵ El 85% de los municipios cuenta con menos de 10.000 habitantes, mientras que el 75% de la población se encuentra viviendo en ciudades de más de 100.000 habitantes.

⁶ Argentina tiene más de 2.100 municipios, el más grande con más de 1.500.000 de habitantes y el más chico con 90 habitantes, con lo cual, el abanico es extremadamente amplio.

El proceso descentralizador requiere una voluntad política de avanzar hacia un escenario en que se verifique el descenso del gobierno y la administración hasta el ámbito mismo de la vida ciudadana cotidiana, sustentada en la idea de que lo que se pueda administrar más cerca del ciudadano por aquella administración o gobierno no deberá ser encomendado a otra administración más lejana⁷.

La descentralización puede definirse así como un proceso integral, progresivo y gradual, desde cuatro aspectos fundamentales, como son la descentralización política, la descentralización administrativa, la descentralización fiscal y la descentralización económica.

La *descentralización política* consiste en la reforma de los mecanismos de decisión política que predominan en la sociedad y en la devolución a la sociedad de parte del poder político del Estado.

La *descentralización administrativa* se refiere al traspaso de funciones, recursos y competencias - usualmente en manos del Estado Nacional- a las regiones y/o municipios. La mayor parte de los recursos son recaudados por el nivel central quien luego transfiere fondos a entidades descentralizadas para que ejecuten las actividades de gasto, sujetas a los lineamientos y controles que imponga el primero.

En la *descentralización fiscal* prima el concepto de devolución de funciones impositivas y de gasto, en la cual los gobiernos subnacionales tienen la facultad constitucional o legal para recaudar sus propios tributos y desarrollar sus funciones de gasto.

La *descentralización económica* consiste en traspasar recursos y partes completas del aparato estatal a la iniciativa privada, cuando se considere que ésta sea mejor motivadora y orientadora de la gestión, que el interés público o general.

La descentralización no debe confundirse con la *desconcentración*, no se trata de trasladar entes administrativos sino de otorgar a los habitantes la transferencia de competencias y poderes. Descentralizar es crear las condiciones de participación popular y no sólo trasladar recursos y competencias de los organismos estatales hacia los entes descentralizados. Se trata de fortalecer integralmente a los gobiernos de los municipios, desarrollar la ciudadanía y la participación social, realizar una *reforma jurídica integral*, una efectiva delimitación y transferencia de competencias acompañadas de recursos, dotar a los entes descentralizados de capacidades fiscales propias y promover una amplia descentralización de la

⁷ Claudia Legnini, "Municipalismo, Descentralización y Región", en Revista Eje de Desarrollo "Cruz del Sur". Inst. de Cs. Políticas, Sociales y Económicas para el Desarrollo Bonaerense (INDEB), Buenos Aires, 2004.

economía como base para el desarrollo municipal y regional. Si la descentralización no se entiende bajo esta concepción amplia e integral, comportará serios riesgos y no producirá los resultados que se esperan de ella.

En este sentido, las objeciones más importantes que se oponen a la descentralización son las siguientes: que es cara, que no es aconsejable porque los servicios más importantes deben estar centralizados por razones tecnológicas y económicas, y que multiplicaría y entorpecería la labor de los planificadores.

Podría provocarse además una disminución en los servicios públicos por falta de capacidad de gestión o por decisiones políticas erróneas. Las políticas de descentralización suelen llevarse a cabo impulsadas por la necesidad de los gobiernos nacionales o provinciales de ajustar sus cuentas fiscales, sin tener en cuenta que los gobiernos locales suelen carecer de recursos para afrontar las nuevas responsabilidades.

Los riesgos mencionados ponen de manifiesto que la descentralización no debe asociarse automáticamente a un aumento del bienestar social. Para ello, si los municipios desean transitar exitosamente el camino hacia una auténtica descentralización, deberían realizar un esfuerzo orientado a desarrollar una percepción regional de los problemas y desafíos locales y resolver cooperativamente los problemas comunes a los municipios de la región. En este sentido, Región y Municipio están íntimamente ligados, como así también lo están los procesos de descentralización y regionalización.

Regionalización

La idea de región se ha asociado originariamente a la de un nucleamiento territorial, cuya población participa de un destino común. Hoy predomina el criterio de considerarla como una unidad de desarrollo donde convergen factores sociales, y como una forma político-administrativa utilizada para procurar una adecuada descentralización de las decisiones⁸.

En su condición de instrumento de acción política, la región fructifica como un espacio en el que se desenvuelven procesos dinámicos de construcción de identidades colectivas de base territorial, en marcos institucionales que admiten situaciones de pluralidad cultural.

⁸ Sergio Boisier, "La gestión de las regiones en el Nuevo Orden Internacional. Cuasi Estados y Cuasi Empresas" en Revista Modernidad y Territorio, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES, Santiago de Chile, 1996.

La región funciona como una articulación en torno a un proyecto de vida en común, pudiéndose afirmar así que la integración regional no es sólo económica sino también social y cultural. Es importante comprender que la lógica regional debe formar parte inescindible del sistema de decisiones en las distintas escalas del Estado -Nacional, Provincial, Regional, Municipal-; y así constituirse en un instrumento capaz de articular la toma de decisiones entre los actores locales y la Provincia.

Si bien los intentos de regionalización no son novedosos en la República Argentina, la Reforma de la Constitución Nacional del año 1994 ha introducido elementos esenciales para mejorar la eficacia del sistema, con el objetivo de motorizar su efectividad debilitada de hecho por el centralismo, por múltiples y diferentes causas. En este sentido, estableció en el Art. 124 que *“las Provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines, (...) con conocimiento del Congreso Nacional (...)”* La Constitución Nacional, para la creación de las regiones, ha resguardado las autonomías provinciales, cuya conformación no puede serles impuestas por el Gobierno Federal en contra de la voluntad expresa de los entes locales.

Pese a que -en base a lo establecido en el Art. 75 inc. 19- se ampliaron los límites del ejercicio por parte del Congreso Nacional del poder de policía de bienestar, estando dicha institución facultada para proveer el desarrollo humano, el progreso económico con justicia social, la productividad de la economía nacional, la generación de empleo, la defensa del valor de la moneda, el crecimiento armónico de la Nación, se destaca que la atribución del Poder Legislativo para sancionar normas que instrumenten *“políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones”*, presupone la existencia de éstas, establecidas previamente por las provincias. De este modo, de lo que se trata no es de una relación de subordinación sino de coordinación entre los entes locales y el gobierno federal.

En Argentina han primado las concepciones que entienden a la regionalización con características de partición espacial, en donde el establecimiento preciso de los límites cobra una importancia central y lleva a aproximar la regionalización a un ejercicio clasificatorio.

En la actualidad, el valor operativo y político de los instrumentos regionales se fundamenta en su condición de espacio constituido a modo de un tejido de interrelaciones diversas.

La regionalización, entendida como una red funcional y flexible de relaciones de cooperación, y complementación, es un instrumento para implementar nuevas formas de gestión y articulación entre lo local y lo provincial. Mediante este proceso se busca dar respuesta a las necesidades locales, descubriendo así el valor de las macro y micro regiones, que trascienden a los municipios y permiten potenciar la voluntad asociativa de los mismos y superar problemas comunes⁹.

Sin embargo, la regionalización no está exenta de problemas, entre ellos puede mencionarse el de la "comunidad sin proximidad", en donde la solidaridad del grupo no implica necesariamente la solidaridad espacial y un marco geográfico no invoca necesariamente una cohesión social, económica o psicológica. Otro inconveniente resulta del hecho que la regionalización no siempre se acompaña de una reacción regionalista de parte de los actores nacionales.

Asimismo, se presenta el problema de cómo definir los límites de la región cuando los fines perseguidos plantean contradicciones -satisfacer necesidades de eficacia económica, coherencia administrativa, justicia social y democratizar el sistema de toma de decisiones-.

Tendiente a superar los inconvenientes descriptos y en pos del desarrollo regional, consideramos que los elementos que deberían tenerse en cuenta son: una clara comprensión del rol de la regionalización en el proceso descentralizador; la elaboración de un proyecto político tendiente al desarrollo de la región; el reconocimiento de los posibles frenos que pueda ejercer el centralismo en el proceso regional; la construcción de una identidad regional sólida y la formación de un conjunto de actores sociales que contribuyan a hacer efectiva la participación e impulsen el desarrollo regional; la institucionalización y reglamentación de una instancia política-administrativa intermedia entre el gobierno provincial y los municipios como modalidad de descentralización.

En este sentido, la conformación de *Corporaciones o Consorcios de Desarrollo Regional* como instancias de diálogo entre los gobiernos locales, el sector privado y las distintas instituciones de la sociedad civil, surgen de la coordinación descentralizada y voluntaria de los agentes locales articulados en redes funcional y territorialmente flexibles, y como una respuesta positiva a las requisitorias actuales.

⁹ Fernando Tauber, "Autonomía, descentralización y regionalización: un desafío institucional para el Estado", en Revista CONTACTAR, Nº 2, julio 1999.

Dichos Consorcios tienen por objeto traducir los eventuales éxitos logrados en la internalización y distribución de los beneficios en el territorio local, y definir prioridades y líneas acordes con la realidad propia, de reconversión productiva, de inversión en infraestructura, de protección ambiental, etc.

Tendiente a superar pautas competitivas y obstáculos institucionales, estas nuevas instancias regionales deberían establecer como principio básico para su desarrollo el de *especialización y complementariedad*, basado en el reconocimiento recíproco de las comunidades que las integran y la subsidiaridad de cada una de ellas, cuando el tema trasciende la competencia del Estado local y requiere de su participación para fortalecer una acción regional.

2. La Situación de la Provincia de Buenos Aires.

Abordar la problemática de la descentralización en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, así como de la regionalización, requiere en primer lugar tener en cuenta el contexto socioeconómico en el que se opera -el cual no difiere sustancialmente del ya planteado a nivel nacional-, como así también tomar en consideración el marco jurídico-normativo en torno a la temática estudiada.

Con relación al aspecto jurídico, la reforma de la Constitución Bonaerense de 1994 -y posterior a la reforma de la Constitución Nacional del mismo año- ha dejado intacto el viejo sistema de municipios de delegación de 1934, lo cual importa una manifiesta inadecuación al mandato del Art. 123 de la Carta Magna a la vez que expresa un retraso mayor en la provincia de Buenos Aires, en comparación con el resto del país, en el camino hacia una consolidación general de la autonomía municipal¹⁰.

Los municipios de la provincia de Buenos Aires son regulados por el Decreto-Ley N°6769/58, Ley Orgánica de Municipalidades.

La modificación de la actual *Ley Orgánica Municipal* obedece a la necesidad de poder contar con un instrumento legal que sustente y permita un efectivo cambio en el rol que en adelante deberán tener los Municipios a efectos de asumir un protagonismo central en la mejora de la calidad de vida de los

¹⁰ Ricardo Pablo Reca, Derecho Urbanístico, Volumen II- Área Metropolitana. Buenos Aires, La Ley, 2002.

habitantes bonaerenses¹¹. Para ello, resulta imprescindible que el modelo municipal al que se aspire como objetivo político defina a los municipios como agentes centrales del desarrollo humano -social, político, económico y cultural-, con responsabilidad en la integración del conjunto a un proyecto colectivo, a partir de la preservación de la identidad, la configuración de una comunidad de pertenencia, y la postulación de un futuro posible de alcanzar en el territorio de origen.

Actualmente se observa una fuerte centralización provincial, pues es la Legislatura bonaerense quien dicta la normativa que rige los destinos locales, siendo el régimen uniforme para todas las localidades. Esta situación resulta injustificable en un territorio como el bonaerense que posee diferentes matices geográficos, económicos y culturales, y heterogéneas necesidades (Ver Cuadro 1).

Se pueden distinguir dos tipos de municipios: *del conurbano* y *del interior*. La nítida diferencia de unos a otros hace que pensemos en la posibilidad de que se sometan a un régimen diverso según su jerarquía y realidad, tratando de que las unidades más pequeñas tengan una organización política-administrativa más sencilla, evitando así la burocratización y los consecuentes gastos excesivos que ésta acarrea.

Cuadro 1- Caracterización de la Provincia de Buenos Aires

Superficie Provincia	307.571 Km ²
Superficie Conurbano	3.630 Km ²
Superficie Interior	303. 941 Km ²
Población Prov.	13.827.203 hab. (Censo 2001)
Densidad Promedio	44,95 hab./Km ²
Total de Municipios	134 (29 del Conurbano y 95 del Interior)
Municipio Conurbano - Partido La Matanza	1.255.298 hab.
Densidad Promedio- 1º Cordón Conurbano	7.000hab/Km ²
Municipio del Interior - Partido de Tordillo	1.400 hab.
Densidad Promedio Municipios del Interior	14 hab./Km ²

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Censo INDEC 2001.

Frente a las transformaciones en los roles que deben desempeñar los municipios, es necesario que los mismos definan nuevas formas de organización y procedimientos de gestión adecuados a las características propias de su heterogeneidad, basadas principalmente en una transferencia de atribuciones, competencias y recursos desde el nivel provincial hacia los gobiernos locales, así como en un esfuerzo de coordinación intermunicipal destinado a detectar y resolver cooperativamente los problemas regionales.

¹¹Celina Bonini, "Municipalismo, descentralización y región", en Descentralización y Fortalecimiento Municipal.

Descentralización en la Provincia de Buenos Aires.

Como se ha señalado, la provincia de Buenos Aires tiene uno de los ordenamientos constitucionales y legales que conceden menos niveles de autonomía a sus municipios. Sin bien desde el punto de vista estrictamente financiero, en esta provincia los municipios poseen uno de los grados más altos de autonomía¹², desde el punto de vista institucional, la Constitución Provincial no establece la posibilidad de que los municipios puedan darse su propia Carta Orgánica.

Así, la instancia superior impone el modo de organización del gobierno local, delimita la circunscripción dentro de la cual el municipio tendrá potestad para actuar (Sistema municipio-partido) y "crea", mediante ley, municipios nuevos. En este punto es donde mejor puede apreciarse el referido atraso del régimen municipal de la provincia de Buenos Aires.

El modo de organización del gobierno local (un Departamento Ejecutivo y uno Deliberativo) lo impone la provincia, por imperativo constitucional, sin posibilidad de que los agentes locales formulen otra forma de organización que crean más conveniente según sus propias características regionales-municipales (cantidad de habitantes, municipio urbano-rural, etc.).

Se reduce de este modo al gobierno local a una mera instancia instrumentadora de decisiones tomadas en niveles gubernamentales superiores, condición más próxima al concepto de autarquía que al de autonomía. En la provincia todavía no se han reconocido plenamente los derechos municipales y, consecuentemente, se debería dotar a los municipios de las potestades que les permitan resolver con mayor eficacia los problemas del ciudadano.

Frente a esta situación, en un futuro no muy lejano será necesario modificar la norma fundamental de la provincia, a fin de ajustarse no sólo al desarrollo del pensamiento sobre la materia sino, y fundamentalmente, a lo estipulado por la Constitución Nacional.

Ministerio de Gobierno. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, 2005, pp. 11-32.

¹²La Provincia de Buenos Aires uno de los porcentajes más altos de ingresos corrientes propios (61%), derivados de sus potestades tributarias y no tributarias (es decir, directamente recaudado por el nivel municipal), y el más alto nivel de autofinanciación municipal (64%), es decir, posibilidad de los municipios de financiar sus gastos con sus propios recursos. Proyecto "Descentralización, Regionalización y Fortalecimiento del Estado Municipal. Estudio de Caso: Autonomía Financiera Municipal y Descentralización Tributaria en los Municipios del Codenoba Provincia de Buenos Aires". Convenio Marco de Cooperación Dirección de Asuntos Municipales de la UNLP y el Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2005.

Regionalización en la Provincia de Buenos Aires.

Pese a haber constituido la regionalización una preocupación permanente de los gobiernos de la Provincia, ésta se ha caracterizado por la debilidad político-institucional de las administraciones locales.

La fragmentación comunal dificulta la identificación y resolución de los problemas regionales mediante instituciones de escala apropiada, con la consecuente pérdida de oportunidades frente a otras regiones, el aumento de los desequilibrios intrarregionales y la pérdida de bienestar de los habitantes de la región.

En este sentido, y frente a una Provincia que presenta las más variadas realidades ambientales y socioeconómicas, resulta necesario conocer con precisión estas diferentes situaciones para gestionar adecuadamente un proceso de crecimiento, comprender la lógica dinámica de sus regiones y contar con elementos concretos para identificar las prioridades en una estrategia de desarrollo.

La institucionalización regional se plantea cada vez más necesaria para crear organismos responsables de la planificación estratégica, la coordinación, la promoción y la gestión de obras, servicios y acciones para el desarrollo, la calidad ambiental y el progreso colectivo, así como para la redistribución de ingresos en equipamiento y servicios.

Si bien puede reconocerse un creciente interés de los gobiernos por llevar adelante procesos de regionalización en la Provincia, nunca ha prevalecido un criterio integral que incluya la complejidad de variables que intervienen en la lógica de funcionamiento regional. Es así que han existido diversos criterios sectoriales a la hora de constituir regiones en la provincia: Sanitarias, Judiciales, Electorales, Naturales, Productivas, etc., cada cual con su propia lógica, lo que hace prácticamente imposible impulsar políticas integrales de descentralización y de articulación entre la provincia y los gobiernos locales. Sin embargo, en la mayoría de los casos el criterio utilizado para regionalizar ha respondido a necesidades de descentralización administrativa.

En la actualidad, y tendiente a una instancia superadora en el desarrollo provincial, se plantean como requisitos elementales para la gestión de este proceso, la autonomía de los municipios y la descentralización entendida integralmente.

En este nuevo escenario, la institucionalización de criterios regionales dinámicos, participativos y articulados, que permitan resolver los problemas de las comunidades más pequeñas como así también de

las más grandes y complejas, se transforma en una nueva manera de gestionar la Provincia, y en una instancia intermedia de articulación entre el gobierno provincial y los municipios.

En nuestros días, la interdependencia, y no la mera contigüidad geográfica, constituye a los municipios en una región: la mutua sensibilidad, el grado de interacción entre sus agentes y la capacidad de obtener beneficios de la gestión asociada y cooperativa de los desafíos compartidos. Por lo tanto, comprender al municipio como un “sistema” inserto en otro sistema socioeconómico, sociocultural y político mayor constituido por la región constituye un paso fundamental.

Si bien es corriente encontrar común acuerdo respecto de la necesidad de avanzar en la creación de auténticas regiones en el ámbito de nuestra provincia, dicho consenso se diluye cuando lo que se discute es la fórmula operacional sobre la cual dichas regiones han de constituirse formalmente, lo que ha impedido hasta hoy la sanción de un marco legal apropiado para el reconocimiento de las regiones como niveles formales de organización territorial.

Tendiente a la superación de pautas competitivas y obstáculos institucionales, la creación de Consorcios Regionales en la Provincia originados y motorizados por la intención local, ha significado un paso importante en el camino hacia una descentralización concertada. Sin embargo, los criterios de conformación de estos Consorcios no se han correspondido con el verdadero significado de región. Por el contrario, se han materializado en forma casi espontánea, por afinidades político-territoriales, con escasa intervención del gobierno provincial; produciéndose así una virtual ruptura en la articulación de políticas entre el Estado provincial, los Consorcios y los Municipios.

En la actualidad, y a la espera de un marco legal apropiado, el *Consorcio Intermunicipal o Productivo* se presenta como la figura jurídica más idónea para avanzar en la institucionalización de la región. Esta herramienta provee un marco lo suficientemente flexible para la integración regional a partir de los propios agentes locales. La nueva "*Ley de los Consorcios*" se orienta a la creación de un sujeto jurídico, de una persona jurídica de derecho público, con los atributos descentralizados: personería jurídica, presupuesto propio y normas de funcionamiento -estatuto- también propias.

Los nuevos consorcios se podrán conformar a partir de asociaciones entre varios municipios, entre los municipios y la Nación, y entre los municipios y la Provincia de Buenos Aires u otras Provincias. En definitiva, esta figura otorga la posibilidad de avanzar en la construcción de un proyecto regional de

carácter formal, asociativo, territorialmente flexible y abierto a la participación de todos los agentes -tanto públicos como privados- que operan sobre el territorio en cuestión. Estas experiencias no significan vaciar de contenido a los municipios integrantes, sino crear una conciencia regional a partir de la revalorización de la propia acción de los municipios.

Reflexiones Finales

En el marco general de la crisis de los estados nacionales y de su falta de respuesta a las demandas de la sociedad, en nuestro país se asiste a una revalorización del ámbito municipal como el espacio más adecuado para impulsar el fortalecimiento institucional y el desarrollo local.

Los municipios adquieren un fuerte protagonismo frente a la declinación de los otros niveles de gobierno, por ser los que se encuentran más cerca de las necesidades y demandas de la población, y por ser el ámbito donde la política interactúa más cercanamente con los ciudadanos.

En la actualidad, nuestro país no escapa a las tendencias que se observan en las administraciones municipales a nivel mundial, las cuales van en dirección a la descentralización y a la construcción de regiones a partir de proyectos y estrategias compartidas, encontrándose ambos procesos interconectados y en mutua retroalimentación.

Los municipios se enfrentan al desafío de superar una vieja tradición de debilidad y fragmentación reemplazándola por una realidad en donde los procesos de descentralización y regionalización se ven impulsados con una nueva energía.

Por su parte, la descentralización no debe confundirse con la desconcentración, sino que debe entenderse bajo una concepción amplia e integral como estrategia y herramienta para la consecución de objetivos de democratización, desarrollo y equidad social. De lo contrario, podría traer aparejados serios riesgos y no produciría los beneficios y ventajas que de ella se esperan.

Asimismo, la regionalización debe ser entendida como una red funcional y flexible de relaciones de cooperación, complementación y coordinación, y como instrumento para implementar nuevas formas de gestión de la relación entre lo local y lo provincial, potenciando la voluntad asociativa de los municipios.

En la Provincia de Buenos Aires, la heterogeneidad y diversidad que presentan sus municipios en cuanto a su situación geográfica, social, económica y cultural plantea la necesidad de superar la fuerte

centralización provincial existente y de avanzar en procesos de descentralización, siendo los propios municipios los que definan nuevas formas de organización y procedimientos de gestión adecuados a sus propias características y necesidades.

En este sentido, consideramos que uno de los grandes desafíos que tiene la Provincia para los próximos años será el fortalecimiento de los municipios como entidades políticas autónomas y la manifestación de dicha autonomía en instituciones asociativas regionales.

Los denominados “Consortios Productivos” de la Provincia de Buenos Aires constituyen una superación del intermunicipalismo inicial y de la región municipal subsiguiente, postura que le otorga a las instituciones municipales nuevas actividades, indispensables para enfrentar con éxito las requisitorias del tercer milenio¹³.

Sin embargo, consideramos que estas asociaciones intermunicipales deberían ir más allá de la meramente “productivo”, proponiéndose un conjunto más amplio de metas, que asignen atención equiparable a la elaboración de una agenda económica, una agenda política y una agenda cultural para la región. Esto comporta una visión integral y sistémica del desarrollo, que presupone un despliegue de las potencialidades económicas de la región en forma indisociable con el desarrollo político y cultural de la misma, y en la cual los municipios tomarán un rol preponderante.

Bibliografía

- Boisier, Sergio. “La gestión de las Regiones en el Nuevo Orden Internacional. Cuasi Estados y Cuasi Empresas” en Modernidad y Territorio. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES. Santiago de Chile, 1996
- Bonini, Celina. Capítulo “Municipalismo, Descentralización y Región” En: Descentralización y Fortalecimiento Municipal. Ministerio de Gobierno. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Pp. 11-32. La Plata, 2005.
- Cuartango, O. y Cuartango, G. “Los gobiernos locales en Argentina” En: Desarrollo Local. Jefatura de Gabinete de Ministros. Pp. 27-36. Buenos Aires, 2003.
- Legnini, Claudia. “Municipalismo, Descentralización y Región”. En: Revista Eje de Desarrollo “Cruz del Sur”. Instituto de Cs. Políticas, Sociales y Económicas para el Desarrollo Bonaerense (INDEB). 2004.

¹³ Ricardo Zuccherino, “Evolución de la problemática municipalista”, en Desarrollo Local. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires, 2003, pp. 73-77.

- Llorens Corvalán, Margarita. Modernización de las estructuras y del funcionamiento de la administración municipal. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de Noviembre de 2001.
- Longo, Gustavo. “Cómo fortalecer al Estado para mejorar la producción institucional. El caso de la provincia de Buenos Aires”. Unidad de Programas de Innovación de la Prov. de Buenos Aires. Buenos Aires, 2005.
- López Valladares, M. “Potencialidades del Municipio para el desarrollo local en Venezuela”. En: Revista Venezolana de Gerencia (RVG). Año 6. N°15, Año 2001. Pp. 446-461. Universidad del Zulia.
- Reza, Ricardo Pablo. Derecho Urbanístico, Volumen II- Área Metropolitana. Ed. La Ley, 2002.
- Tauber, Fernando. Autonomía, Descentralización y Regionalización: un Desafío Institucional para el Estado. En: Revista CONTACTAR N° 2, Julio de 1999.
- Zuccherino, Ricardo. “Evolución de la problemática municipalista” En: Desarrollo Local. Jefatura de Gabinete de Ministros. Pp. 73-77. Buenos Aires, 2003.