

CAPÍTULO QUINTO

EL MUNICIPIO Y LA REGIÓN. INTERRELACIONES Y PROBLEMÁTICA

I. Introducción	229
II. Conceptos de región	230
III. Interrelaciones	231
IV. El problema municipal en la zona y áreas de frontera	279

CAPÍTULO QUINTO

EL MUNICIPIO Y LA REGIÓN. INTERRELACIONES Y PROBLEMÁTICA

I. INTRODUCCIÓN

265. Abordamos en este capítulo una temática difícil, amplia, interdisciplinaria y sin bibliografía que la abarque integralmente. Aunque este enfoque no sea común en obras de ciencia jurídica, consideramos —conforme a la metodología realista que empleamos para el estudio del derecho municipal— que es menester ubicar a la institución local no sólo dentro del Estado, sino, más específicamente, en la región. Y exaltando no tanto los aspectos jurídicos, como otros que igualmente demuestran la particular importancia de nuestro objeto de investigación.

El hilo conductor de la exposición será el siguiente: partiremos del concepto de región, señalando algunas definiciones dadas desde ciencias sociales que la estudian. Luego analizaremos las interrelaciones entre municipio y región en lo territorial, económico, institucional, en el proceso de planificación, financiero y sociológico. Finalizaremos con la problemática especial de municipio y región en el caso de zonas y áreas de frontera.

De este plan de trabajo surge que observaremos —con nuestras limitaciones—, y como el título lo indica, sólo las interrelaciones y problemática especial entre municipio y región. Aspiramos a dar una visión panorámica del tema, para lo cual recurriremos a otras disciplinas; en consecuencia, se trata de un ensayo sobre la cuestión, que puede ser objeto de más extenso y profundo desarrollo. Conviene aclarar, además, que en la mayoría de las oportunidades hemos centrado la óptica en la realidad argentina, aunque el tema es de vigencia universal.

II. CONCEPTOS DE REGIÓN

266. La región es objeto de análisis por diversas ciencias sociales, pero a nuestros fines resaltamos algunas definiciones provenientes de la economía y de la sociología.

En la primera ciencia, difundida es la distinción efectuada por François Perroux, continuada por Jacques Boudeville,¹ entre región homogénea, región polarizada, funcional o nodal y región plan. La región homogénea atiende a la similitud de características económico-sociales en determinada extensión geográfica. La polarizada, funcional o nodal, centra el análisis en la interdependencia entre núcleos centrales llamados polos y la periferia correspondiente a áreas satélites, siendo heterogéneo el espacio resultante y en general complementarias sus partes integrantes. La región plan está determinada especialmente por los fines perseguidos por las diversas planificaciones o programaciones.

Es aconsejable —dice Boudeville—² comparar los tres tipos de regiones: región homogénea de inspiración agrícola, región polarizada de inspiración industrial y comercial, y región plan de inspiración prospectiva. Las dos primeras son instrumentos de análisis puestos a disposición de la tercera, sea que ésta emane de la empresa que persigue elevar al máximo el importe de sus ventas (sujeto a la obtención de una ganancia mínima), o bien de la autoridad pública empeñada en el incremento armónico de los diversos recursos regionales y nacionales. Así, las tres definiciones del espacio económico no son forzosamente concordantes ni, sobre todo, exclusivas. Pero las tres resultan indispensables.

Desde la sociología, Alfredo Poviña³ ha definido la región de esta manera: “Es un agrupamiento sociológico, de tipo geográfico polarizado en el que el predominio de los indicadores unificantes (espacio físico, estructura económica y estilo de vida) produce una conciencia de unidad regional, que sirve como instrumento natural para la integración de la comunidad”. Fijados los conceptos de municipio —con anterioridad— y

¹ Boudeville, Jacques, *Los espacios económicos*, Eudeba, 1965, capítulo I, pp. 9-18.

² *Ibidem*, p. 18.

³ “La integración regional y el municipio”, *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, julio-octubre de 1969, p. 630.

de región, determinaremos las distintas relaciones existentes entre ambos términos.

III. INTERRELACIONES

1. *En lo territorial*

267. Como se ha advertido, tanto en el municipio como en la región existe una base territorial, una localización espacial. Son inconcebibles el municipio y la región sin asentamiento en determinados lugares.

Con respecto a la jurisdicción territorial municipal, en el derecho comparado existen tres sistemas.⁴

Las regiones pueden ser “endonacionales”, como en el caso de Argentina y Brasil, y “supranacionales”, como Centroamérica.⁵ Pero también la perspectiva regional puede ingresar en los límites de una provincia, con la división en “zonas”.

En el país, con fecha 30 de septiembre de 1966, se dictó la ley 16.964, que creó el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, reglamentada por el decreto 1907, instituyéndose ocho regiones:

- a) Patagonia.
- b) Comahue.
- c) Cuyo.
- d) Centro.
- e) Noroeste.
- f) Noreste.
- g) Pampeana.
- h) Área Metropolitana.

La mayoría de las regiones comprendían territorios de varias provincias.

En cuanto a la “zonificación” dentro de una provincia, citamos como ejemplos los estudios para Córdoba del arquitecto Justo Páez Molina,⁶

⁴ Véase capítulo cuarto, apartado III, y capítulo séptimo, apartado II.

⁵ Cfr. Poviña, Alfredo, *op. cit.*, p. 629.

⁶ *Bases para un desarrollo regional*, Dirección de Planeamiento de la Gobernación, año 1964.

que estableció una división en cuatro zonas: noroeste, serrana, central y pampeana, designadas como “áreas regionales homogéneas”, y de Héctor Grupe,⁷ que partiendo del concepto de región polarizada señaló siete regiones, sobre la base de las localidades más importantes:

- a) Córdoba.
- b) Río Cuarto.
- d) Villa María.
- e) San Francisco.
- f) Cruz del Eje.
- g) Villa Dolores.
- h) Deán Funes.

268. Destacada la influencia del territorio respecto del municipio y la región, analizaremos la relación entre ambos.

En tal sentido, casi siempre el municipio integra determinada región, que abarca otras zonas urbanas y rurales, aunque, como veremos posteriormente, dentro de la región es preeminente el papel de los asentamientos urbanos. Sin embargo, hay casos en que el municipio es de tal magnitud que es una región, o la mayor parte de ella, o varios municipios constituyen una región. Se trata de las metrópolis o megalópolis, siendo un ejemplo al respecto la del Gran Buenos Aires, que forma una de las regiones en que dividió el país el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, instituido por la ley antes citada.

2. *En lo económico*

269. Estas interrelaciones entre municipio y región son importantes y profundas por las siguientes razones: *a)* la actividad económica se asienta espacialmente, lo que dio origen a la teoría económica espacial, cuyo precursor fue August Losch; *b)* en las regiones hay islas económicas, los polos que normalmente son las ciudades, o sea, las infraestructuras sociológicas de los municipios; *c)* por la importancia de las funciones económicas de las ciudades, y *d)* porque el proceso de urbanización es una de las variables fundamentales de la estructura regional.

⁷ *Ánalisis de la economía de Córdoba*, Dirección de Planeamiento de la Gobernación, año 1967.

270. Intentaremos explicar estas razones recurriendo a prestigiosos especialistas. Con respecto al inciso *a*, Jacques Boudeville⁸ así precisa la noción de espacio en relación a la economía: “los procesos de circulación y cambio de ninguna manera son independientes del espacio geográfico... Estos mismos procesos contribuyen, por otra parte, a dar forma al espacio, suscitando las inversiones fundamentales, las redes de transporte, las aglomeraciones urbanas y las especializaciones. El espacio geográfico constituye una de las dimensiones de un espacio más complejo: el espacio económico”.

271. En relación al inciso *b*, correspondió a François Perroux introducir en la ciencia económica el concepto de “polo de crecimiento”.⁹ Dijo el profesor francés en 1965:¹⁰

En un polo industrial complejo que está geográficamente aglomerado y en un periodo de crecimiento se pueden notar los efectos de una intensificación de las actividades económicas, debido a la proximidad y a los contactos humanos. De la aglomeración industrial urbana derivan consumidores cuyos patrones de consumo están diversificados y son progresivos comparados con los de los ambientes rurales agrícolas. Las necesidades colectivas (vivienda, transporte, servicios públicos) surgen en cadena. A los beneficios que dejan los negocios se añaden los ingresos de locación. En el curso de la producción aparecen diversos tipos de productores, tales como empresarios y trabajadores calificados; se forman marcos industriales; se influyen entre sí; crean sus tradiciones individuales y eventualmente participan en un espíritu colectivo.

A estos efectos de la intensificación se suman los efectos de las disparidades interregionales. El polo industrial complejo, geográficamente aglomerado, modifica no sólo su ambiente geográfico inmediato, sino que —si es suficientemente poderoso— modifica toda la estructura de la economía del país en el cual actúa.

⁸ *Los espacios económicos*, Buenos Aires, Eudeba, 1968, p. 7.

⁹ Observando el crecimiento de la economía, estableció que “la amarga verdad es ésta: el crecimiento no aparece en todas partes al mismo tiempo; se manifiesta en puntos o polos de crecimiento, con intensidad variable: se difunde por medio de diferentes canales, con distintos efectos terminales sobre el conjunto de la economía” (nota sobre el concepto de “polo de crecimiento” del libro *Los polos de desarrollo y la planificación nacional, urbana y regional*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1973, p. 10).

¹⁰ *Ibidem*, pp. 19 y 20.

Esta teoría fue posteriormente desarrollada por otros autores, entre los cuales destacamos a John Friedmann, quien señaló el rol de los polos en la planificación y desarrollo y les reconoció estas funciones: 1) integración de la economía en el territorio nacional; 2) incorporación efectiva de los recursos regionales no controlados a la economía nacional; 3) retardación de la velocidad de crecimiento de las regiones claves existentes excesivamente grandes; 4) mejoramiento de los niveles de vida de las áreas subdesarrolladas, y 5) estimulación del desarrollo rural.¹¹

272. El inciso *c* se fundamenta en la concepción de la ciudad como agente económico.¹² Sistematizando el pensamiento de diversos autores sobre las características esenciales de la ciudad bajo este punto de vista, Pierre Henri Derycke¹³ señala las siguientes:

1) La ciudad es en primer lugar un bloque de factores productivos. Se trata de la concepción tradicional de la ciudad, mercado de servicios productivos y reserva de mano de obra cualificada, que permite la división del trabajo y la diversificación de las actividades.

2) Despues, la ciudad es una fuente de exteriorizaciones. O sea, la ciudad como generadora de efectos favorables por la yuxtaposición en un punto del espacio de numerosas unidades de producción y de consumo. Aunque también en forma simultánea, la ciudad ejerce efectos externos desfavorables o negativos, llamados deseconomías externas: el gigantismo de las ciudades, la congestión urbana, origina graves problemas de comunicaciones y perjuicios y costes sociales de todo tipo (ruidos, poluciones atmosféricas, fatiga nerviosa y tensión psíquica en aumento).

Derycke agrega:

Jean Rémy hace un análisis detallado de estas economías de aglomeración, a partir del doble punto de vista del productor y del consumidor:

- En beneficio de la empresa productora, la ciudad realiza economías de tipo material (reuniendo todos los equipos de infraestructura)

11 Cfr. Friedmann, John, “La estrategia de los polos de crecimiento como instrumento de la política de desarrollo”, *Los polos de desarrollo y la planificación nacional, urbana y regional*, pp. 30 y ss.

12 Véase, al respecto, Derycke, Pierre Henri, *La economía urbana*, Madrid, Nuevo Urbanismo, 3, Instituto de Estudios de Administración Local, 1971, especialmente la conclusión de la primera parte, pp. 143-151.

13 *Ibidem*, pp. 145-147.

tura necesarios para los transportes y aprovisionamiento de agua, electricidad, energía y favoreciendo la división del trabajo) y economías de tipo immaterial (difundiendo la información, la innovación y la investigación a los costes menores).

- En beneficio del consumidor final, la ciudad diversifica el ofrecimiento de bienes y la elección de servicios. Pone a disposición del ciudadano, bienes y servicios colectivos indivisibles, susceptibles de suponer para cada uno, un suplemento de educación y de ocio, y de favorecer la promoción intelectual, cultural y social de todos (*op. cit.*, p. 145).

3) La ciudad es un centro de formación y de redistribución del valor. Es un lugar de percepción, de imposición y de transferencia de los flujos de rentas, creados por las actividades que allí se desarrollan.

En este concepto de la ciudad —expone Derycke—, en tanto que agente creador y redistribuidor de riquezas, se plantean dos cuestiones principales:

- La primera se refiere a la filosofía del valor; la riqueza así creada, ¿es un valor de uso o es un valor de intercambio? Según Henri Lefebvre, «la ciudad y la realidad urbana, exponentes del valor de uso, resultan deterioradas cuando se subordinan al valor de cambio y a la masificación de mercancías, producida por la industrialización».
- La segunda cuestión concierne a la naturaleza y a la extensión de la función urbana redistribuidora; la ciudad ¿es un simple intermediario en la formación del valor o un agente final, con el mismo título que esas otras entidades colectivas que son la empresa o el Estado? Los problemas que plantean estas cuestiones invitan a interrogarse profundamente sobre la ciudad, en tanto que agente económico (*op. cit.*, pp. 146 y 147).

273. El inciso *d* es fácilmente perceptible y es corolario lógico de los anteriores aspectos. Traemos nuevamente la autoridad de Jacques Bouderville, que dice: “La teoría económica contemporánea de los ejes y polos de desarrollo tiene la gran ventaja de poner de relieve la importancia de los instrumentos urbanos y municipales de una política de ordenamiento de los territorios. Ya no se discute que los mecanismos de pro-

ducción y distribución tienden a fomentar el crecimiento de las zonas urbanas a un ritmo más elevado que el conjunto del país”. “Los acontecimientos relativos a los instrumentos de acción regionales ponen en evidencia una distinción esencial entre las poblaciones capitales y las poblaciones y polos satélites de otro orden”.¹⁴

Agregaremos finalmente esta frase del autor: “En nuestra civilización puede afirmarse que las poblaciones, tanto pequeñas como grandes, constituyen los centros de gravedad de la estructura socio-económica del espacio”¹⁵.

274. Creemos conveniente efectuar una referencia al *desarrollo regional argentino*. Sobre el tema, Roque Ferraro¹⁶ menciona como rasgos principales: el proceso de “litoralización”, que en general es propio de los países menos desarrollados, según lo ha destacado Oreste Popescu —dice el autor— y que “provocó profundas deformaciones en los espacios económicos de esas naciones, originándose a la vez una manifiesta dualidad regional, ya que los grandes núcleos costeros, al servir como nexo entre la economía interna y los centros industriales del exterior, constituían el sector moderno de la sociedad frente a una periferia nacional fuertemente ligada a las tradiciones”,¹⁷ el “aislamiento de las economías provinciales entre sí”¹⁸ y el “desordenado proceso de urbanización” registrado precedentemente.¹⁹

14 *Op. cit.*, pp. 66 y 67.

15 *Ibidem*, p. 67.

16 *El desarrollo regional argentino*, Plus Ultra, pp. 18 y ss.

17 *Ibidem*, p. 18.

18 Aquí el autor expresa que “la concentración de actividades en los centros costeros, al haber puesto énfasis en la salida de productos primarios nacionales y en el abastecimiento interno con productos industriales importados, provocó la quiebra de los sistemas regionales. La propia debilidad de éstos, sumada a la forma de abanico —con vértice hacia los grandes núcleos costeros— en que fue construída la infraestructura de los transportes para responder a esquemas de tipo minero-exportador y agro-exportador, conformó un sistema económico regional, tal como sucedió en el caso argentino, que puede ser descrito como un conjunto de «islas económicas» de poca magnitud, relacionadas directa o indirectamente con el núcleo dominante o con otros menores, y presenta la peculiaridad de una carencia de comunicación entre ellas” (*op. cit.*, pp. 18 y ss). El mismo aspecto es también señalado por el Consejo Federal de Inversiones en las *Bases para el desarrollo regional argentino*, Buenos Aires, 1963, p. 21.

19 “Que se visualiza —expone Ferraro— a través del fuerte crecimiento de población operado en las grandes ciudades frente a un estancamiento de los centros menores” (*op. cit.*, pp. 18 y ss).

En síntesis —de acuerdo con Ferraro—,²⁰ podría inferirse que el modelo de desarrollo nacional que se adoptó en el curso de las últimas décadas, determinó un reordenamiento socio-económico territorial que se caracterizó: *a)* por una progresiva concentración de población de tipo escalonada, es decir, generada fundamentalmente del medio rural a los centros urbanos menores y desde éstos hacia otros de mayor jerarquía; *b)* por una concentración industrial en las regiones de mayor desarrollo relativo, y *c)* por un progresivo fortalecimiento de los órganos centrales de decisión política.

275. Pero interesa que nos detengamos brevemente en el proceso de urbanización de nuestro país. En una primera etapa, la migración extranjera se radicó especialmente en los centros urbanos, a lo que se sumó la migración interna, que en forma escalonada llegó a producir un notable caso de macrocefalia comparable a pocos en el mundo, ya que en el Gran Buenos Aires, en el 0.1% del territorio nacional se concentra el 35.7% de su población (según índices del censo de 1970, en general confirmados por el de 1980 y el de 1991).

Este grave desequilibrio, que evidencia un alto grado de concentración urbana, sin embargo no es privativo del área metropolitana, pues se repite en cada una de las provincias, cuyas capitales —casi en su totalidad— tienen entre el 25 y a veces hasta más del 50% de la población completa.

Relacionando estos aspectos de la concentración demográfica a nivel regional, expone Ferraro:²¹

Al analizarse el desarrollo demográfico argentino pudo advertirse la existencia de una gran movilidad del factor humano registrada tanto en el orden nacional como en el plano intrarregional. Consecuentemente, se fue dando una concentración de población en torno a los principales núcleos urbanos en forma autosostenida, no obstante que su ritmo de crecimiento se haya desacelerado. También fue posible observar que, dado el tipo de política de industrialización implementada por el gobierno central, tal proceso de concentración registró su mayor intensidad en el área más desarrollada del país, es decir, la formada por la región pampeana y el área metropolitana.

Sin embargo, el fenómeno arriba descrito no ha sido privativo de esta parte del país sino que, por el contrario, se ha registrado una generali-

20 *Op. cit.*, p. 58.

21 *Ibidem*, pp. 110-112.

zada urbanización en todo el territorio de la República, y ésta es la parte positiva que a los fines de la integración territorial no hay que perder de vista, pues al haberse conformado de importantes núcleos urbanos regionales que operan como conglomerados intermedios entre la megalópolis y las áreas rurales, se ha puesto de manifiesto un proceso de concentración demográfico de tipo multidireccional que, aunque es a escala mucho menor que la habida en torno al área metropolitana, dentro de una concepción espacial de la actividad socio-económica argentina, constituye una interesante red nodal que debe servir de base para la futura configuración del desarrollo de las regiones periféricas.

Siguiendo con el desarrollo de estas importantes ideas para afirmar el desarrollo regional, escribe el autor:

En ese sentido, se observa en la región Noroeste la existencia de ciertos conglomerados de ciudades que por sí solos, es decir, sin considerar las poblaciones que están dentro de su esfera de influencia, ya configuran núcleos significativos. Así, el conjunto de ciudades formado por Salta, Jujuy y San Pedro reúne alrededor de 290,000 habitantes. La ciudad de Tucumán ya supera los 300,000 y, en tercer término, el núcleo de Santiago del Estero-La Banda, está en el orden de los 140,000 habitantes. En la región Noreste y como puerta argentina de las corrientes comerciales del país con Brasil y Paraguay, está el conglomerado Corrientes-Resistencia-Barranqueras, que aglutina alrededor de 270,000 habitantes, sin considerar su vasta zona de influencia. La región Cuyo, por su parte, presenta dos centros urbanos de significación: el Gran San Juan, que reúne más de 235,000 habitantes, y el Gran Mendoza, que nuclea cerca de medio millón de habitantes. La región Centro, a su vez, además del Gran Córdoba —aproximadamente 800,000 habitantes—, cuenta con una ciudad de cerca de los 90,000 —Río Cuarto— y varias otras que tienen entre 40,000 y 50,000 habitantes, tales como Villa María y San Francisco en Córdoba; San Luis y Mercedes en la provincia de ese nombre y la capital en La Rioja. Dentro de la región Pampeana se destacan, entre otras, el eje Santa Fe-Paraná con alrededor de 380,000 habitantes; el Gran Rosario que supera los 800,000; el conjunto La Plata-Berisso-Ensenada con cerca de medio millón de habitantes; Mar del Plata con alrededor de los 300,000, y el triángulo Olavarría-Azul-Tandil que reúne más de 150,000 habitantes. La región Comahue, por su parte, presenta como núcleo principal a Bahía Blanca con más de 170,000 habitantes, y en segundo término, al eje Neuquén-Cipolletti-General Roca con una población conjunta del orden de los 70,000 habitantes.

En la región Patagonia, en cambio, el único centro urbano con una relativa fuerza polarizadora en el campo socio-económico regional es Comodoro Rivadavia, que cuenta con más de 75,000 habitantes, ya que ninguna otra de las ciudades patagónicas alcanza a reunir 30,000 habitantes. Todo ese conjunto de núcleos urbanos que ha surgido como resultado de un proceso de concentración demográfica de índole multidireccional, que si bien está lejos de contrarrestar el desequilibrio de potenciales que genera el área metropolitana con más de 8,350,000 habitantes —la tercera parte de la población total del país—, no cabe duda que ya constituye una red de centros importantes cuyas magnitudes pueden asegurar no sólo los mercados de significación mínima que induzcan el establecimiento de manufacturas regionales y, a la vez, a proveer la fuerza de trabajo requerida por industrias de base, de posible localización en la periferia, como también brindar un grado de amenidad tal que pueda contribuir a favorables decisiones empresariales de carácter extra-regional.

De esta forma, los conglomerados urbanos del interior antes mencionados, cuyos potenciales de desarrollo no son debidamente conocidos, representan, desde el punto de vista interno, los núcleos intermedios entre la megalópolis y las áreas rurales periféricas, a través de las cuales, previa integración física de los mismos, sería posible canalizar el desarrollo regional (*op. cit.*, pp. 110-112).

Hacemos presente que los datos demográficos citados por el autor provienen del censo de 1970, pero no obstante son de interés en la temática y en general han sido confirmados en su tendencia por los censos de 1980 y 1991.

3. En lo institucional

A. La regionalización en nuestro país

276. Parece casi obvio expresar que estas relaciones sólo existirán cuando de alguna manera la “región” esté institucionalizada en determinado Estado. Esto ocurre en forma clara en los “Estados regionales”, aunque también en Estados unitarios y federales, que ante la importancia del fenómeno lo reconocen en la estructura estatal. En consecuencia, se deberá analizar cada régimen político para precisar el alcance y profundidad de estas relaciones.

277. Estamos en condiciones de efectuar referencias sólo para nuestro país. En tal sentido, la ley suprema instauró un régimen federal, según los artículos 1o., 3o., 5o., 6o., 13, 46 y 104 en adelante.

Los constituyentes de 1853-1860 tuvieron presentes los dos términos fundamentales del problema político argentino: “nación” y “provincias”, conforme había sido señalado magistralmente por Echeverría y Alberdi, en obras imperecederas. Pero además, para conformar la tríada institucional nativa, le asignaron rango constitucional al “municipio”, conforme al artículo 5o.

La región, aunque no mencionada por el anterior texto constitucional, podía tener institucionalización en virtud de dos magníficas normas de cuño alberdiano: el artículo 67, inciso 16, que otorgaba facultades al Congreso en lo relativo al bienestar general, y el artículo 107, que facultaba a las provincias a celebrar tratados parciales con fines de administración de justicia, intereses económicos y trabajos de utilidad común.

“Supuesto el conocimiento de la estructura regional de la Argentina —refería Pedro J. Frías antes de la reforma—,²² estimo que la Constitución o la legislación deben reconocer la «región» no como una nueva «colectividad territorial», sino como un nivel de decisión por ahora adjetivo. La región debe servir a la mejor integración del país pero no constituir un nuevo nivel de gobierno”. Y agregaba más adelante:

En la Argentina, la provincia sigue siendo el nivel de redistribución de poder que mejor se conforma a una economía de escala y no sólo a razones tradicionales. Es el cuerpo intermedio por excelencia, el único interlocutor del Estado nacional. La región es la nueva oportunidad, en cambio, de un acercamiento de escala entre la provincia y la nación, que permitirá, como auspiciaba ya en 1964, «dar a la política nacional la triple dimensión del país como totalidad, como complementación de regiones y como unidad indestructible de unidades indestructibles».

La reforma constitucional de 1994, con el claro objetivo de fortalecer el federalismo, otorgó rango supremo a la región. El artículo 124 establece, en su primer párrafo: “Las provincias podrán crear regiones para

22 *La provincia argentina*, p. 81. Estudiamos el tema de la región en nuestra obra *El federalismo, la autonomía municipal y la ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, en el capítulo II sobre federalismo, a donde remitimos (Buenos Aires, Depalma, 1997).

el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines”.

Reiteramos la imperiosa necesidad de concretar un proyecto federal rumbo al siglo XXI, que importe la efectivización de los grandes principios de esta reforma. En este sentido no se puede dejar de advertir la vinculación entre los procesos de globalización, integración y regionalización, pues si el proceso global obliga a la integración, ésta no puede concebirse sin la regionalización.

Nuestro país está avanzando en el gran desafío del Mercosur, pero ello requiere una Argentina integrada interiormente, y entonces hay que promover la regionalización para el desarrollo económico y social. Se ha concretado recientemente, en 1996, en la ciudad de Santa Rosa de La Pampa, el inicio de la Constitución de la región “Patagonia”, mediante acuerdo suscrito por los gobernadores de La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra de Fuego, con la presencia del presidente de la nación.

Creemos que es conveniente comprender a todo el país en distintas regiones, con una planificación democrática y flexible, resultado de maduras relaciones interjurisdiccionales entre los gobiernos federal, provinciales y municipales.

La regionalización también importará la integración de las “zonas” de cada provincia y, en consecuencia, se deberán promover las relaciones intermunicipales. Asimismo, el proceso de descentralización también comenzado exigirá el fortalecimiento de los gobiernos locales para que con eficacia puedan prestar nuevos servicios y cumplir con el nuevo rol de desarrollo económico.

278. La mayor experiencia de regionalización consistió en la ley 16.964, que instituyó el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, en 1966, reglamentada por el decreto 1907 de 1967.²³

Del texto de la ley y decreto surgen las siguientes referencias al municipio. En la ley, en el artículo 2o.: “El Sistema Nacional de Planea-

²³ Antes habían alertado sobre la existencia de las regiones y la incompatibilidad entre el mapa político y el regional, Joaquín V. González (en extraordinario discurso pronunciado el 23 de agosto de 1913 al informar un proyecto de ley de censo nacional que figura en el *Diario de Sesiones del Senado de la Nación*, p. 784) y Juan Álvarez (en los capítulos I, II y V de sus *Estudios sobre las guerras civiles argentinas*). Asimismo, entre otros precedentes, es menester recordar como organismos de desarrollo al Consejo Federal de Inversiones y al Conade (Consejo Nacional de Desarrollo).

miento y Acción para el Desarrollo tiene por finalidad: *e)* impartir las directivas a que debe ajustarse el sector público nacional, provincial y municipal, en lo relativo a la acción para el desarrollo”.

En el artículo 40.: “Las decisiones adoptadas por la autoridad responsable del Sistema serán de cumplimiento obligatorio para el sector público nacional, provincial y municipal y servirán de orientación a las actividades del sector privado”.

En el artículo 80.: “...intendentes municipales en el ámbito de su respectiva competencia, tienen la responsabilidad directa de cumplir y hacer cumplir las resoluciones adoptadas por el presidente de la nación en materia de desarrollo nacional y de preparar y ejecutar las medidas pertinentes”.

En el artículo 13: “Las funciones de la Secretaría del Conade serán: A) reunir y evaluar los antecedentes e información necesarios para el proceso de planeamiento nacional, requiriéndolos directamente de los organismos públicos nacionales, provinciales, municipales y entidades privadas”.

En el artículo 16: “En cada región de desarrollo se establecerá una junta de gobernadores integrada por los gobernadores de las provincias comprendidas, parcial o totalmente en la región, los cuales serán responsables, conjuntamente, de formular las políticas y estrategias regionales de desarrollo, e individualmente, de la ejecución en sus jurisdicciones, de los planes y programas de desarrollo”.

En el artículo 35: “Toda decisión de los funcionarios del Estado relacionada con la acción para el desarrollo que no se fundamente expresamente en un plan, programa o proyecto, ya evaluado y aprobado por el Conade, deberá ser consultada previamente con éste”.

El artículo 22 del decreto 1907: “Las juntas de gobernadores tendrán las siguientes funciones: *d)* armonizar los criterios y normas que rigen a las administraciones públicas, provinciales y municipales de la región, a fin de adecuarlos a los requisitos del desarrollo regional; *e)* coordinar las actividades provinciales y municipales que se realicen en la región a fin de facilitar la ejecución de los planes regionales en consonancia con la actividad de los entes nacionales”.

En el artículo 24: “Las resoluciones tomadas por una junta, en problemas atinentes al desarrollo regional serán obligatorias para el sector público local (provincial y municipal) de toda la región y de orientación para el sector privado”.

De estas normas, consideramos violatorios de la autonomía municipal, los artículos 2o., 4o., 8o. y 35 de la ley y 24 del decreto reglamentario, por las siguientes razones: *a)* establecen una subordinación imperativa del municipio al Sistema Nacional de Planeamiento; *b)* impiden a los gobiernos comunales participación alguna en las fases del proceso de planeamiento, y *c)* invaden atribuciones municipales.

Estas objeciones también son aplicables en relación a los gobiernos provinciales. Por eso sostenemos que dichos artículos son inconstitucionales.

Es menester aclarar que la planificación democrática es “imperativa” para el sector público e “indicativa” para el sector privado, como lo expresa la ley mencionada. Pero la cuestión reside en la manera de establecer el Sistema y en la posibilidad de participación en las etapas del proceso de planeamiento de los gobiernos federal, provinciales y municipales. Del análisis de estos problemas surgirá la constitucionalidad o no de determinado sistema.

La ley citada perdió vigencia al poco tiempo, pero nos debe servir como antecedente erróneo de instauración de un Sistema Nacional de Planeamiento según la normativa institucional nativa. La vía idónea para este objetivo consiste en una concertación interjurisdiccional que respete las bases constitucionales y asegure un diálogo fecundo entre los gobiernos, buscando alcanzar el bien común. Ésta es también la forma de garantizar el suficiente consenso requerido por la planificación democrática, que es un proceso esencialmente político, y no sólo técnico.

La concertación interjurisdiccional encuentra fundamento constitucional en los artículos 75, incisos 18 y 19, y 125 en esta materia, para los gobiernos federal y provinciales.

B. *Las relaciones intermunicipales*

279. En cuanto a los gobiernos locales, el instrumento para la concertación será principalmente el de las *relaciones municipales*. Éstas pueden gravitar eficazmente en el proceso de planificación y de integración regional. Veamos entonces lo que disponen al respecto las Constituciones provinciales.

La de Buenos Aires, en su artículo 192: “Son atribuciones inherentes al régimen municipal, las siguientes: 8) constituir consorcios de municipalidades”.

Catamarca, artículo 245: “Son atribuciones y deberes del gobierno municipal: 4) realizar convenios y contratos con la Nación, la Provincia y otros municipios para la construcción de obras y prestación de servicios públicos”.

Córdoba, artículo 190: “Las municipalidades pueden celebrar convenios entre sí, y constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia. Pueden celebrar acuerdos con la provincia, el gobierno federal u organismos descentralizados, para el ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes”; y artículo 191:

Las municipalidades convienen con la Provincia su participación en la administración, gestión y ejecución de obras y servicios que preste o ejecute en su radio, con la asignación de recursos en su caso, para lograr mayor eficiencia y descentralización operativa. Participan en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional, y acuerdan su participación en la realización de obras y prestaciones de servicios que les afecten en razón de la zona. Es obligación del gobierno provincial brindar asistencia técnica.

Corrientes, artículo 163: “El municipio debe desarrollar su actividad preferentemente conforme a criterios técnicos. Son atribuciones y deberes del municipio, sin perjuicio de las demás facultades o gestiones que pueda atribuirle la ley: 12) conviene con la Provincia o con otros municipios, la formación de organismos de coordinación y cooperación necesarios para la realización de obras y la prestación de servicios públicos comunes”.

Chaco, artículo 193: “Los municipios podrán convenir entre sí la realización de obras destinadas a satisfacer necesidades de interés común. La ley establecerá el régimen y demás normas de la acción intercomunal. Tendrán participación en las iniciativas de regionalización que los comprendan”.

Chubut, artículo 235: “La regionalización para el desarrollo integral debe realizarse sobre la base de la participación de los municipios en la elaboración de las políticas provinciales en materia de ordenamiento territorial de los espacios interjurisdiccionales, cuando los ejidos munici-

pales se encuentran comprendidos o vinculados a planes y procesos de desarrollo económico social a escala regional o subregional”; y artículo 237:

Los municipios pueden crear subregiones para el desarrollo económico y social y establecer organismos con facultades para el cumplimiento de su fines. Asimismo, pueden celebrar convenios intermunicipales para la prestación mancomunada de servicios, ejecución de obras públicas, cooperación técnica y financiera y actividades de interés común de su competencia. Los municipios pueden firmar convenios con el Estado provincial o federal, para el ejercicio coordinado de actividades concurrentes, como así también con organismos nacionales o internacionales y municipios de otras provincias.

Entre Ríos, artículo 195: “Los municipios de primera categoría serán gobernados por municipalidades, las que funcionarán con arreglo a las siguientes bases: 4) corresponde a las municipalidades... k) todas las demás atribuciones y facultades que se derivan de las enumeradas, o que sean indispensables para hacer efectivos los fines de las instituciones municipales”.

Formosa, artículo 179: “Son atribuciones del gobierno municipal entender y resolver en todos los asuntos de interés comunal que no hayan sido expresamente delegados en la Constitución nacional o en la presente, y de conformidad con la carta orgánica del municipio”.

Jujuy, artículo 190: “Atribuciones y deberes de las municipalidades: 12) celebrar convenios con entes públicos o privados”.

La Pampa, artículo 123: “Son atribuciones y deberes comunes a todos los municipios, con arreglo a las prescripciones de la ley: 4) dictar ordenanzas y reglamentos sobre... toda otra actividad propia del municipio... 9) realizar cualquier otra gestión de interés general no prohibida por la ley orgánica y compatible con las disposiciones de esta Constitución”.

Misiones, artículo 171: “Son atribuciones y deberes de los municipios: 9) realizar convenios de mutuo interés con otros entes de derecho público o privado”.

Neuquén, artículo 204: “Son atribuciones comunes a todos los municipios, con arreglo a sus cartas y leyes orgánicas: m) suscribir convenios con otros municipios, con las reparticiones autárquicas, con la provincia o con la nación, con fines de beneficio recíproco”.

Río Negro, artículo 229: “El municipio tiene las siguientes facultades y deberes: *f)* formar los organismos intermunicipales de coordinación y cooperación necesarios para la realización de obras y la prestación de servicios públicos comunes”.

Salta, artículo 170: “Competencias municipales. Compete a los municipios, sin perjuicio de las facultades provinciales, con arreglo a las cartas orgánicas y leyes de municipalidades: 13) la cooperación con la provincia o la nación en asistencia social, salud pública, preservación del medio ambiente y recursos naturales... 19) celebrar convenios con otros municipios, con la provincia o la nación, con empresas públicas o entidades autárquicas en la esfera de su competencia”.

San Juan, artículo 251: “Son atribuciones comunes a todos los municipios, con arreglo a los principios de sus cartas y ley orgánica, los siguientes: 18) convenir con la provincia o con otros municipios la formación de organismos de coordinación y cooperación necesarios para la realización de obras y la prestación de servicios públicos comunes; 19) participar, por medio de un representante designado al efecto, en los organismos provinciales de planificación o desarrollo, cuyas disposiciones afecten intereses municipales”.

San Luis, artículo 261: “Son atribuciones y deberes del Departamento Ejecutivo Municipal: 13) participación por medio de representantes, en los organismos provinciales de planificación y/o desarrollo, cuyas disposiciones afecten directamente los intereses municipales; 19) realizar cualquier otra función de interés local que no esté prohibida a las municipalidades por sus disposiciones orgánicas respectivas y, no sean incompatibles con los demás poderes del Estado”.

Santa Cruz, artículo 150:

En el ámbito territorial que la legislatura le fije y conforme a criterios técnicos, el municipio desarrollará su actividad y tendrá competencia en las siguientes materias, sin perjuicio de otras que las leyes le fijen: 12) convenir con la Provincia su participación en la administración, gestión y ejecución de obras y servicios que preste o ejecute en su radio, con la asignación de recursos en su caso, para lograr mayor eficiencia y descentralización operativa; 13) participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional y acordar su participación en la realización de obras y la prestación de servicios que le afecten en razón de la zona.

Santiago del Estero, artículo 220: “La organización del gobierno communal se sujetará a las siguientes bases: 16) los municipios podrán celebrar tratados con la nación, con la provincia y con otros municipios de ésta o de otras provincias, con fines de interés común que refuercen el sistema federal de colaboración intercomunal, reconocidos por esta Constitución y la Constitución nacional”.

Tierra del Fuego, artículo 173:

La provincia reconoce a los municipios y a las comunas, las siguientes competencias: 12) concertar con otros municipios, con las provincias o con la nación, todo tipo de convenios interjurisdiccionales que tengan por fin desarrollar actividades de interés para la comunidad local; 17) mantener relaciones intermunicipales para satisfacción de intereses mutuos, dentro de la órbita de sus respectivas competencias, y convenir con el gobierno provincial la delegación de funciones provinciales fuera de sus jurisdicciones.

Tucumán, artículo 113: “La ley, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a la provincia, determinará las funciones a cumplir por las municipalidades, conforme a sus respectivas categorías, y referente a las siguientes áreas: 9) cualquier otra función relacionada con los intereses locales, dentro del marco de la ley de organización de municipalidades”.

Observamos que la mayoría de las leyes supremas provinciales permiten expresamente las relaciones intermunicipales y con otros organismos estadales, y que lo hacen en forma implícita las de Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Jujuy y Tucumán. Nada dicen, en cambio, las Constituciones de La Rioja, Mendoza y Santa Fe. Sin embargo, aun así no creemos en la imposibilidad que se las lleve a cabo en estas provincias, por cuanto en nuestro concepto son de la esencia del municipio, y además no han sido prohibidas en forma expresa.

De *lege ferenda*, propiciamos la inclusión en las Constituciones que se reformen de normas similares a las de Córdoba y Chubut, y en las leyes y cartas orgánicas municipales, de prescripciones parecidas a la ley 8102 —orgánica municipal— de la provincia de Córdoba, a fin de estimular vigorosamente las relaciones intermunicipales. Así contaremos con poderosos instrumentos para la zonificación, regionalización e integración, que fortalecerán la vida local.

Muy variados pueden ser los objetivos de las relaciones intermunicipales, pues a las funciones y competencias tradicionales de los gobiernos locales, se suman nuevos roles de promoción del desarrollo integral humano. Además se está profundizando una tendencia mundial hacia la descentralización, como creadora de espacios de participación, eficacia, control y libertad. Esto importa, como lo veremos nuevamente, la asunción de nuevas responsabilidades por los municipios en materias de salud, educación, seguridad, asistencia social, ecología y promoción económica.

280. En tal sentido, consideramos pertinente mencionar distintas experiencias que se están llevando adelante en la actualidad en el régimen municipal cordobés.

El Documento de Totoral, del 8 de junio de 1995, estableció las bases constitutivas del Eincor (Ente Intercomunal del Norte de Córdoba), que reúne a aproximadamente treinta municipios y comunas, que sin diferencias políticas, persiguen el crecimiento productivo de la región. Este ente ganó junto a la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba, la adjudicación de la zona franca de la provincia de Córdoba y además ya ha realizado un viaje de promoción de exportaciones a la República del Uruguay. Posteriormente se creó Adesur (Asociación Interinstitucional para el Desarrollo del Sur), que nuclea aproximadamente a cincuenta y cinco municipios y comunas y a la Universidad Nacional de Río Cuarto, y que está tratando temas como la contratación de una aseguradora de riesgos de trabajo, la salud, la ecología, el destino de los residuos urbanos de la región, la formación de recursos humanos y la planificación estratégica del sur cordobés. Esta asociación está organizada en cuatro áreas: institucional, formación de recursos humanos, estudios y proyectos, y ejecución y coordinación de actividades.

La estrategia anunciada es la “unidad y el estudio pormenorizado de la realidad del sur cordobés, sus potencialidades y limitaciones, en un marco despolitizado y estructurado por una red científica”.

Consideramos muy destacable esta iniciativa que cuenta con la participación de la Universidad, y que seguramente enriquecerá esta experiencia interinstitucional.

Después surgió el Ente Intercomunal del Centro, que asocia a los gobiernos locales del departamento Santa María en la solución de distintos problemas comunes: salud, educación, caminos, seguridad, contrata-

ción de técnicos, turismo y promoción económica de la minería y producciones agropecuarias.

Recientemente, el 12 de agosto de 1996, treinta y dos intendentes municipales suscribieron una carta intención para crear la Red de Cooperación Intermunicipal. Esta asociación que congrega a los municipios más grandes de la provincia tiene por objetivos la formación y capacitación de funcionarios, el mejoramiento de la gestión local y la promoción del desarrollo regional y de la calidad de vida.

Además está en funcionamiento el Foro de Intendentes Municipales de la Provincia de Córdoba y la Federación Argentina de Municipios, que son asociaciones que persiguen el afianzamiento de las autonomías locales y de los principios del municipalismo.

Estimamos trascendente y altamente valioso este proceso comenzado, que debe profundizarse en nuestro país. Para ello es necesario ejercitar una política con mayúsculas, que supere los antagonismos propios de diversos orígenes partidistas, el individualismo exacerbado y la falta de cultura política y jurídica.

C. *La descentralización*

281. Entre las relaciones institucionales se destacan las vinculadas al proceso de descentralización, que hoy se producen con la provincia, pero a las que en el futuro se pueden sumar las de la región.

El Estado descentralizado —según José Luis Furlan—²⁴ surge como nuevo paradigma de lo público y su relación con la sociedad entre las otras alternativas: el intervencionismo y la subsidiariedad del Estado. Y lo conceptúa como un “sistema complejo de instancias estatales interrelacionadas cooperativamente, en el cual el poder, las competencias y los recursos que corresponden a cada una de ellas se distribuyen de modo tal que las decisiones y las acciones públicas se adoptan y se ejecutan en el nivel que permite una relación menos mediatisada con la sociedad”.

La descentralización —ha dicho Jacques Delors, quien presidió el Consejo de Europa— impide que un problema local se convierta en un drama nacional.

²⁴ *Cuadernos de la Reforma del Estado*, Programa General, serie Descentralización, Gobierno de Córdoba, edición de 1992.

En esta introducción al tema señalamos que el proceso de descentralización tiene vigencia a nivel mundial, pero nos interesa destacar que avanza en distintos países de América Latina.²⁵

El término descentralización —expone Jerry Silverman—²⁶ incluye varios tipos diferentes de arreglos institucionales y presenta la siguiente tipología: *a) desconcentración; b) delegación; c) traspaso; d) agencia principal de arriba hacia abajo; e) agencia principal de abajo hacia arriba, y f) híbrido*. Y así describe Silverman los tipos:²⁷ *desconcentración*: modelo de oficina sucursal donde los gobiernos locales actúan como agencia de los gobiernos centrales, que es donde se concentra el poder; *delegación*: modelo de subsidiaria independiente, es la asignación de responsabilidades para la planificación, implementación y/o mantenimiento de inversiones sectoriales en agencias para-estatales y otras instituciones semiautónomas de gobierno; *traspaso*: modelo de autonomía que muchas veces se utiliza como sinónimo de descentralización y donde las responsabilidades sobre un campo mayor de actividades son asignadas a los gobiernos locales; *modelo de agencia principal arriba hacia abajo* cuando los gobiernos locales ejercitan la responsabilidad en representación del gobierno central; *modelo de agencia principal de abajo hacia arriba*: donde se invierten las características del modelo anterior y en consecuencia, el gobierno superior es contratado, financiado y supervisado por el nivel inferior; e *híbrido*: cuando se presentan algunas tipologías anteriores.²⁸

25 Véase *Descentralización y gobiernos municipales*, seminario organizado por la Corporación de Estudios para el Desarrollo —Cordes— y el Programa de Desarrollo Municipal del Banco del Estado —PDM—, del 12 al 14 de julio de 1993, Quito, Ecuador. El SIARE —Sistema Integrado y Analítico sobre Reforma del Estado— es un ente de información que depende del CLAD —Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo—, un organismo internacional para la reforma del Estado y la modernización de la administración pública. Allí se brinda información sobre los procesos de descentralización de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Honduras, Perú y Venezuela, aunque también hay experiencias en la Argentina y Brasil.

26 Experto principal en políticas de descentralización del Banco Mundial. *Descentralización y gobiernos municipales. Descentralización: criterios y alternativas para la asignación de responsabilidades*, p. 29.

27 *Ibidem*, pp. 30-33.

28 Este trabajo del especialista del Banco Mundial continúa con un análisis muy interesante de los criterios técnicos para la asignación de responsabilidades entre los diversos niveles de gobierno, en relación a cada una de las tipologías señaladas de descentralización, como así también de las estructuras, incentivos y rendimiento de este proceso. En nuestro país, en un trabajo titulado *Hacia un nuevo ordenamiento fiscal de*

282. La provincia de Córdoba es la que más ha desarrollado un proceso de descentralización en Argentina,²⁹ en cumplimiento de los mandamientos constitucionales de la reforma de 1987. En la sección cuarta “Administración pública provincial y municipal”, el artículo 174 estableció los principios de centralización normativa, descentralización territorial, desconcentración operativa, entre otros, para satisfacer las necesidades de la comunidad con eficacia, eficiencia, economicidad y oportunidad, y en el artículo 175 se ordena la regionalización provincial para la mejor prestación de los servicios. Ya en el título de “Municipalidades y comunas”, en los artículos 180 y concordantes se consagra la autonomía municipal; en el artículo 186 se reconoce una competencia material muy amplia; en el artículo 190 se legisla sobre convenios intermunicipales e interjurisdiccionales; en el artículo 191 sobre la participación de los gobiernos locales junto a la provincia en la administración, gestión y ejecución de obras y servicios públicos para lograr mayor eficiencia y descentralización operativa y en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional, y en el artículo 192 sobre cooperación entre ambos órdenes gubernamentales.³⁰

La normativa legal que implementó dichos principios constitucionales, consistió en un decreto reglamentario que puso en marcha los programas de descentralización, y en disposiciones de las leyes de reforma del Estado y de coparticipación impositiva municipal.

El decreto 1174 de 1988, firmado por el Poder Ejecutivo en acuerdo general de ministros, aprobó los lineamientos del programa de descentralización, desarrollado en el anexo único (artículo 1o.) y encomendó al Ministerio de la Función Pública y de la Reforma Administrativa la formulación de un plan provincial de descentralización, que debía con-

la Argentina, publicado por la FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas), sus investigadores jefes Ricardo López Murphy y Daniel Artana han desarrollado una completa propuesta de descentralización de funciones de todos los órganos estatales. Sostenemos que éste es uno de los capítulos más importantes del proyecto federal rumbo al siglo XXI.

29 Véase *Cuadernos de la Reforma del Estado*, Programa General, serie Descentralización, Gobierno de Córdoba, donde se describe el proceso en marcha, el marco legal y los avances de los programas, con anexos sobre el financiamiento de la descentralización, los convenios y los instrumentos legales.

30 Véase un análisis de estas normas del régimen municipal cordobés en *La nueva Constitución de Córdoba*, de Pedro J. Frías y otros, capítulo 14, “Municipalidades y comunas”, Antonio María Hernández (h.), pp. 201 y ss.

certarse con los municipios y organismos del Poder Ejecutivo provincial (artículo 2o.).

Dicho decreto, de extraordinaria importancia, estableció como pautas operacionales en su anexo: 1a. etapa: iniciativa de descentralización, consistente en el estudio de la posibilidad de la transferencia de servicios y recursos; 2a. etapa: formulación de anteproyectos y estrategias sectoriales de descentralización, que a través de la planificación perseguía la desconcentración geográfica de funciones, avanzando hacia la coordinación con las municipalidades, la constitución de organismos intermunicipales y la progresiva transferencia a éstos de funciones y servicios; 3a. etapa: compatibilización de proyectos y programas y formulación del Plan Provincial de Descentralización Concertada, que luego de los acuerdos respectivos debía elevarse al Poder Ejecutivo; y 4a. etapa: ejecución del plan y de los programas y proyectos sectoriales por parte de los grupos operativos para la descentralización y el asesoramiento y coordinación del Ministerio de la Función Pública. Dicho anexo ponía de relieve el estricto cumplimiento de los principios constitucionales que antes enunciáramos y en particular resaltaba la necesidad de la concertación con municipalidades y comunas en la definición e implementación de la descentralización y regionalización de políticas y programas del gobierno provincial.

La Ley de Reforma del Estado 7850, sancionada en 1987, destinaba el capítulo II a la “Descentralización y reforma de niveles centrales”, que ordenaba la instrumentación del proceso mediante convenios entre el Poder Ejecutivo y las municipalidades, comunas y organismos intermunicipales (artículo 9o.); creaba el Fondo de Financiamiento de la Descentralización Provincial (Fofindes) con la finalidad de atender las erogaciones que resulten de las transferencias de obras, servicios y funciones del Estado provincial a los gobiernos locales (artículo 11); y creaba también el Consejo Provincial de Descentralización integrado por cinco representantes de ministerios provinciales y cinco intendentes o sus representantes, designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de la Comisión Bicameral de Seguimiento y Control Legislativo. Esta Comisión, establecida para el control del cumplimiento de la ley, está integrada por siete senadores y siete diputados (artículo 4o. del capítulo I de “Disposiciones generales” del título I).

La creación del Fondo de Financiamiento de la Descentralización importó la modificación del artículo 2o. de la ley 7644, que a su vez había

sustituido al artículo 2o. de la ley 7535 de Coparticipación Impositiva Municipal (artículo 12 de la ley 7850 que analizamos). Para el fondo se disponía el 12.50% de la coparticipación, con los objetivos mencionados y cuya distribución debía reglamentar el Poder Ejecutivo en función de los convenios de descentralización celebrados y de la efectiva transferencia de los servicios, funciones y obras incluidos en dichos convenios.

El anexo A de la ley mencionaba las siguientes funciones y servicios a descentralizar: 1) recaudación y verificación de pagos de impuestos, tasas y tarifas provinciales; 2) tratamiento, conducción, distribución y venta de agua potable; medición, facturación y cobro; 3) conducción, distribución y venta de gas; medición, facturación y cobro; 4) generación, distribución y venta de energía convencional y no convencional; medición, facturación y cobro; 5) reparación y mantenimiento de la red vial troncal provincial, obras de infraestructura especial y nuevos tramos; 6) redes urbanas de recolección de residuos cloacales y plantas de tratamiento; 7) construcción, mantenimiento y ampliación de los edificios del estado provincial; 8) conservación y mantenimiento de guarderías infantiles; unidades recreativas y hogares de ancianos dependientes del Ministerio de Asuntos Sociales; 9) puestos sanitarios, dispensarios, centros de salud materno-infantil y hospitales vecinales dependientes del Ministerio de Salud, y 10) viveros y parques provinciales.

Dicha ley fue reglamentada mediante los decretos 6453 y 6459 de 1989, que terminaron de impulsar el notable proceso de descentralización cordobés. Desde aquellos tiempos hasta la actualidad se han celebrado más de dos mil convenios entre los gobiernos provincial y locales, como demostración acabada de la importancia de esta política. En estos momentos se está tratando de profundizar la descentralización mediante la transferencia de servicios de salud y educación.³¹ El listado es el siguiente:

- 1) Ministerio de Obras y Servicios Públicos.
 - Reforma y ampliación edilicia.
 - Mantenimiento de edificios fiscales.
 - Obras viales.
 - Conservación de banquinas en rutas pavimentadas.

³¹ En *Cuadernos de la Reforma del Estado*, cit., obran en el anexo II el listado y el texto de los convenios de descentralización celebrados.

- Transferencia de dominio de rutas y calles dentro de los ejidos urbanos.
 - Mantenimiento de vías de penetración en el ejido urbano.
 - Control de contaminación de cuencas hídricas.
 - Concesión de uso y construcción sobre márgenes de ríos.
 - Obras hidráulicas.
 - Sistema de provisión de agua.
 - Sistemas colectores y de tratamiento de líquidos cloacales.
 - Sistemas integrales agua/cloacas.
 - Desagües pluviales.
 - Telefonía rural.
 - Servicio de transporte público de pasajeros, contralor y/u obras.
 - Parques, paseos, plazas.
 - Obras de electrificación (Empresa Provincial de Energía de Córdoba).
 - Sistema regional de comunicaciones - Co. Los Linderos.
 - Obras de suministro y distribución de gas.
- 2) Ministerio de Salud.
- Servicios de salud.
- 3) Ministerio de Desarrollo Social.
- Transferencia de recursos financieros y asistencia técnica para guarderías municipales.
 - Construcción de viviendas.
 - Hogares de ancianos. Carta de intención.
- 4) Ministerio de Educación y Cultura.
- Transferencia de recursos financieros destinados a servicios educativos.
- 5) Ministerio de Agricultura, Ganadería y Recursos Renovables.
- Transferencia de viveros.
- 7) Ministerio de Gobierno.
- Mantenimiento policial.

El federalismo y el municipio autonómico consisten en sí mismos en una descentralización política, que en nuestro país debe complementarse con una política concertada de descentralización de funciones, obras y servicios del gobierno federal a los provinciales, y de éstos a los municipales. En este proceso a desarrollar resulta fundamental asegurar que toda transferencia se realice por acuerdos interjurisdiccionales, con el debido financiamiento y asistencia técnica. No deben efectuarse meras transferencias que importen la federalización de déficits y la centralización de recursos. Ello importa un profundo estudio sobre la asignación de responsabilidades para los distintos niveles gubernamentales con los recursos pertinentes, que debe comenzar con la sanción de la Ley Convenio de Coparticipación Impositiva, según mandato del artículo 75, inciso 2, de la Constitución nacional.

El mismo criterio debe guiar las relaciones provincia-municipios. Este proceso de descentralización requerirá un adecuado fortalecimiento y modernización de los gobiernos locales, en sus estructuras organizativas y administrativas. Esta reforma del Estado constituye un nuevo desafío exigido por la actualidad acuciante, al que hay que responder con democracia y eficacia.

D. *La integración supranacional*

283. Otra tendencia mundial es la integración en grandes bloques de poder político y económico, como la Unión Europea, el Nafta en América del Norte y el Mercosur en América del Sur, al que pertenece nuestro país.

La aparente antítesis entre los procesos de integración y descentralización fue explicada magistralmente por Octavio Paz, en razón de la necesidad del hombre de desarrollar sus potencialidades personales en espacios más pequeños de participación y libertad, dentro de un mundo con enormes aparatos de poder.

Argentina —mediante la ley 23.981— aprobó el Tratado de Asunción, constitutivo del Mercado Común del Sur, junto a Brasil, Paraguay y Uruguay, al que recientemente se vincularon Bolivia y Chile.

La reforma constitucional de 1994 en el artículo 75, inciso 24, admitió la posibilidad de la integración supranacional, conforme los requerimientos de la doctrina y de los pasos en ese sentido desarrollados.

Estamos lejos de la experiencia más lograda, la Unión Europea, pero el camino de la integración es irreversible y en consecuencia se irá formando un derecho comunitario, que influirá en el derecho nacional.

Nosotros debemos preguntarnos —según lo anticipara Ismael Farrando (h.)—³² cómo afectará este proceso a las autonomías provinciales y municipales.

En este sentido, compartimos con el investigador mendocino que los órganos provinciales y municipales deberán “ejecutar” las medidas comunitarias para su efectividad, lo que activará la participación de dichos órdenes gubernamentales en este proceso.³³

Sostiene al respecto Eduardo García de Enterría³⁴ que:

...la aplicación efectiva del derecho comunitario depende, en buena parte, de la acción normativa, administrativa y judicial de los órganos constitucionales de los Estados miembros... Son, por lo tanto, libres de decidir, de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales, a qué órgano ha de corresponder esa actividad de ejecución (estatal, federal, regional o local) y en qué instrumento debe concretarse (ley u otro tipo de norma o acto), decisiones ambas cuya valoración habrá de hacerse en el plano interno mediante su confrontación con el bloque constitucional.

Para nosotros la ejecución de las políticas comunitarias no debe implicar lesión o menoscabo de las autonomías provinciales y municipales. Por el contrario, pensamos que hay que desarrollar relaciones interjurisdiccionales entre los gobiernos federal, provinciales y municipales no sólo para la ejecución de las políticas mencionadas, sino también en el momento previo a la toma de decisiones. Como normalmente intervie-

³² Pérez Guilhou *et al.*, *Derecho público provincial*, Buenos Aires, Depalma, 1993, t. III, capítulo 10: “El municipio en la perspectiva de la integración”, pp. 413 y ss. El autor, en este capítulo, analizaba al municipio frente a la instancia de la integración supranacional, antes de la reforma constitucional, interrogándose sobre el futuro del federalismo y el municipalismo.

³³ Farrando, Ismael (h.), *op. cit.*, p. 431. El autor así concluye luego de considerar la experiencia europea: “En referencia a ello, expresa Parejo Alfonso que «el poder y el ordenamiento supranacionales» aparecen construidos por la técnica de un «federalismo ejecutivo», es decir, reservando a los Estados miembros la adopción de las medidas precisas para su efectividad, es decir, la «ejecución» de las medidas comunitarias originales y derivadas”.

³⁴ Citado por Ismael Farrando (h.), *ibidem*, p. 437.

nen en el nivel comunitario los representantes del gobierno federal, será conveniente una presencia coordinada de los otros órdenes gubernamentales.

En Alemania, los *Lander* (equivalentes a nuestras provincias) designan un observador, que participa como miembro de la delegación del país, en las reuniones del Consejo de Ministros de la Unión Europea cuando se consideran temas que afectan sus intereses.

Además venimos sosteniendo que la integración supranacional supone la integración interna y en consecuencia, dentro del proyecto federal, hay que promover la regionalización del país y un nuevo ordenamiento territorial para el desarrollo económico y social equilibrado.

Esta integración —lo mismo que la descentralización— requiere un fortalecimiento de los gobiernos locales, que deberán efectuar una reforma del Estado y una planificación estratégica para estar a la altura de las nuevas responsabilidades.

4. En el proceso de planificación

284. El desarrollo es el nuevo hombre de la paz, se ha dicho en notable síntesis desde el sillón papal. Hoy es preocupación dominante en todas las latitudes para superar el hambre, la miseria, la ignorancia y otros flagelos que lesionan la dignidad humana y debe ser promovido por medio de la planificación. De ahí la inseparabilidad de los términos.

La idea central de la planificación —indica Gonzalo Martner³⁵— es la de racionalidad. Este principio supone que, dada la multiplicidad de posibilidades de acción de los hombres, del gobierno, de las empresas y de las familias, es necesario elegir «racionalmente» qué alternativas son mejores para la realización de los valores finales que sustenten dichos hombres, familias, gobiernos o empresas. Planificar implica, entonces, reducir el número de alternativas que se presentan a la acción a unas pocas, compatibles con los medios disponibles.

La planificación es utilizada tanto en los regímenes autocráticos o totalitarios como en los democráticos, aunque en los primeros es “impe-

³⁵ *Planificación y presupuesto por programas*, México, Siglo XX, 1969, pp. 45 y ss.

rativa”, y en los últimos “indicativa”. “En nuestra sociedad industrial ya no puede existir una democracia sin una extensa planificación”.³⁶

La planificación, instrumento para el gobierno y el desarrollo, es un proceso dinámico que tiene diversos componentes. A nuestros efectos, debemos distinguir entre el “planeamiento o planeación municipales” y la “planificación económica” propiamente dicha. El primer concepto se refiere al “planeamiento urbanístico, con fines edilicios, estéticos; de higiene o de seguridad social”, y el segundo, a la “planificación más general del Estado nacional, provincial o regional” de tipo económico-social, en la que tampoco se puede prescindir del municipio.³⁷

A. *Planeamiento urbano*

285. Ilustraremos entonces las relaciones entre municipio y región en el planeamiento urbano.

“La concepción de una región como realidad social dinámica —escribió Lewis Mumford—³⁸ constituye una de las etapas preliminares del procedimiento constructivo de la planificación de la vivienda y de la renovación urbana”. Y en similar línea de pensamiento, la Carta de Atenas en su artículo 1o. establece: “La ciudad no es sino una parte de un conjunto económico, social y político, que constituye la región”.

Desarrollando estas ideas, Luis A. Rébora señala que la ciudad y la región se vinculan e influencian por las siguientes causas: 1) las isocronas; 2) la ciudad, centro regional; 3) la emigración rural; 4) el aprovisionamiento; 5) la solidaridad de la ciudad y su región, y 6) las zonas de influencia de la ciudad.³⁹

De estas causas, resaltamos la del inciso 5, así explicada por el ex decano de arquitectura de la Universidad Nacional de Córdoba:

Podemos afirmar a través de todo lo expuesto que la relación entre el campo y la ciudad conforma una verdadera simbiosis. Los hábitos rurales

³⁶ Friedrich, Carl, *La democracia como forma política y como forma de vida*, Madrid, Tecnos, 1960, pp. 158 y ss.

³⁷ Cfr. Dana Montaño, Salvador, *Estudios de política y derecho municipal*, Maracaibo, Venezuela, Universidad del Zulia, 1962, p. 128.

³⁸ Citado por Luis A. Rébora, “La ciudad en el planeamiento regional”, *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, julio-octubre de 1963, p. 626.

³⁹ Cfr. *ibidem*, pp. 616-626.

se suman a la vida ciudadana a través de la inmigración interna; a su vez la radio y la televisión y aun el turismo y el fin de semana son los vehículos de incorporación de hábitos ciudadanos a la vida rural. Los negocios ciudadanos, al menos en algunos sectores especialmente dedicados a esa clientela, se adaptan a los gustos de ese público que llega a diario y así toda la actividad industrial y comercial sufre el contragolpe de la economía regional. Los negocios y cinematógrafos de una ciudad son así el reflejo de las fluctuaciones económicas de la población rural. La ciudad, por su parte, controla la región, el campo se transforma para adaptarse al rol nutridor que le impone la ciudad, adaptándose a los hábitos y gustos ciudadanos. El campo y la ciudad son, entonces, dos entes solidarios, solidaridad que se acrecienta a medida que se facilitan las comunicaciones.⁴⁰

Sin profundizar estas cuestiones, ajenas a nuestra especialidad, resulta que en los “planes reguladores” o “esquemas directores de ordenamiento urbano” —más allá de las distintas clases de planeamiento—⁴¹ no puede soslayarse la consideración de la ciudad imbricada en su región.

286. Estas tareas de planeamiento urbano constituyen materia incuestionablemente municipal. Aclarando el papel que en este asunto deben asumir los gobiernos locales, el Segundo Congreso Iberoamericano de Municipios, llevado a cabo en Lisboa, en 1959, expresó:⁴²

1) Toda vez que los municipios son entidades de derecho natural, eficientes (o capaces) para resolver sus problemas, en virtud del conocimiento profundo y directo de los mismos, deberá ser de su competencia la elaboración del planeamiento urbano y la realización del correspondiente ordenamiento urbanístico, dentro de sus áreas administrativas. 2) En los casos en que el planeamiento urbano, por su predominio y fuerza de

40 *Ibidem*, pp. 621 y 622.

41 José M. F. Pastor distingue el urbanístico, el social y el económico, aunque se adhiere a un planeamiento “integral”. Dice que “la verdad es que ningún tipo de planeamiento parcial por sí solo y únicamente todos juntos pueden ser útiles al desarrollo urbano. Las polémicas entre urbanistas, economistas y sociólogos acerca de cuál planeamiento debe ser rector carece de sentido, puesto que sólo puede serlo el planeamiento como suma integral de técnicas sociales, dedicado a servir de instrumento promotor de un desarrollo integral del complejo cívico-tecnológico que constituye una ciudad en el tiempo y en el espacio” (“Ejecución de planes reguladores en la Argentina”, *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, julio-octubre de 1963, p. 634).

42 Citado por Salvador Dana Montaño, *Estudios de política y derecho municipal*, pp. 141 y 142.

expansión, origine la conveniencia del planeamiento regional y éste se realice con la intervención del Estado, es indispensable que en todas las escalas de su elaboración se verifique la participación efectiva de los municipios interesados, en especial del municipio del conglomerado más desarrollado, centro de toda importancia regional. 3) Sería altamente recomendable que los planeamientos regionales fuesen de preferencia elaborados por las federaciones o agrupaciones de los municipios interesados, desde que reúnan un mínimo de capacidad técnica y económica, con la orientación y la presencia efectiva del Estado para la resolución de los problemas en escala nacional, reservándose función de relieve al apoyo esencial que deberá ser prestado, en la serie de los estudios y de las realizaciones, por el municipio del conglomerado urbano más importante. 4) Cuando se constaten insuficiencias técnicas y económicas por parte de los municipios, sus federaciones o agrupaciones, el Estado deberá asegurar los medios necesarios que les permitan ejercer su competencia en las realizaciones del planeamiento, dentro de justos límites de satisfacción de necesidades locales. 5) La Comisión somete a consideración del plenario la conveniencia de que, para el próximo congreso de municipios, se incluya como uno de los temas a considerar, no sólo el derecho sino también la correspondiente obligación de los municipios, tanto de las poblaciones grandes como de las medianas y rurales, de redactar sus planes generales de urbanización, en su aspecto jurídico, económico y técnico, relacionados principalmente con las vías de comunicación de todas clases, espacios verdes, zonas industriales y residenciales en sus distintos tipos.

B. *Planificación económica*

287. Confirmando lo antes expuesto sobre el rol del municipio en un Sistema Nacional de Planeamiento y la importancia económica de las ciudades, Guillermo Cano y Carlos Mouchet, en importante trabajo,⁴³ han expresado:

Dejando de lado por el momento el aspecto relacionado con la determinación de las escalas de competencia institucional o legal, señalamos que la programación económica es siempre de interés nacional por su propia naturaleza, por cuanto persigue objetivos, compromete intereses y necesita de instrumentos que deben ser considerados a esa escala, aunque se trate

⁴³ “Introducción al estudio de los aspectos institucionales y legales del desarrollo económico-social de la Argentina”, *Revista de Administración Pública*, Buenos Aires, año III, núm. 11, octubre-diciembre de 1963.

de programas regionales o locales. Sólo excepcionalmente una política provincial, regional o local (emanada de las autoridades de ese nivel) carece de incidencia en el orden general. Lo dicho no impide reconocer y asignar a las autoridades regionales (donde existen), provinciales o locales, una participación y un campo de acción en los problemas de desarrollo económico.

Más aún: creemos que es indispensable hacerlo. Así en el municipio, donde habita y desenvuelve sus actividades la mayor parte de los seres humanos, tienen su sede las explotaciones industriales y los comercios y es donde se reflejan las necesidades nacionales. Puede cumplir dentro de una coordinación regional, provincial o nacional, según sea el caso, un valioso papel concurrente, cuya importancia ha sido descuidada o subestimada. Generalmente se estudian los aspectos políticos, institucionales o administrativos del municipio, descuidando el examen de su función como órgano económico capaz de estimular las actividades de esa naturaleza.⁴⁴

Acercándonos aún más al papel que puede jugar el municipio en la planificación económica y social de un país, es conveniente destacar que en un plano teórico es indiscutible la necesidad de vincular al planteamiento urbano con aquélla. Así lo expresan los juristas antes citados:⁴⁵

En numerosos casos el planificador urbano ha tenido que ubicar los problemas locales examinados dentro del marco más amplio de la región, la provincia o la nación. Por ejemplo, es imposible afrontar los problemas de desarrollo urbano de la ciudad de Buenos Aires y de su área metropolitana sin considerar los factores de escala nacional, económicos, sociales, culturales, administrativos, etcétera, que influyen en ese desarrollo. A la inversa, el órgano central —pese a ser la cuestión, en principio, materia de incumbencia de las autoridades locales— se ve obligado, ante la magnitud y extensión de los problemas que se presentan, a considerar a escala nacional la necesidad de una política de los problemas de desarrollo urbano —sin deteriorar, por eso, las jurisdicciones locales— y a relacionar esos problemas con los demás del desarrollo económico y social del país. Políticas improvisadas e incoherentes en materia de radicación industrial, de programas de vivienda (para no citar sino algunos factores), desarrolladas por entidades locales, pueden contribuir al crecimiento anormal de ciudades y áreas metropolitanas, creando o agravando problemas sociales

44 *Ibidem*, pp. 29 y 30.

45 *Ibidem*, pp. 30 y 31.

y económicos, y situaciones de desequilibrio en el conjunto del país. Y aun existiendo planes reguladores locales, pueden crearse problemas de incidencia en el orden económico nacional. Así puede suceder con la inclusión en esos planes de zonas para industrias y con las políticas locales de estímulo para la radicación de esas industrias. Lo mismo ocurre con la creación de áreas industriales lejos de las ciudades, que crean nuevos problemas de vivienda y de transportes.

C. *Condiciones para una participación eficiente del municipio en el proceso de regionalización*

288. Habida cuenta de la importancia del desarrollo, casi innecesario resulta expresar que los municipios deben tener estructuras administrativas orgánicas racionales y eficientes, y —los grandes y medianos— organismos específicos de planeamiento. Ésta es una de las maneras de compatibilizar “democracia” y “eficacia” y asegurar una presencia relevante de los gobiernos locales en los procesos de planificación, regionalización e integración provincial, regional o nacional.

Por tal razón —sostiene Óscar Gómez Navas—,⁴⁶ cuando afirmamos que una efectiva participación municipal en los planes y programas del desarrollo regional, sólo podría darse a través de una organización funcional de la administración local, sólo queremos expresar que una política de regionalización, como parte del proceso de planificación nacional, será eficiente sólo en la medida en que exista una estructura administrativa racional para implementar los programas y proyectos que se proponen a este nivel.

El autor venezolano estima que antes de la participación comunal en un proceso de regionalización, es necesario efectuar estos análisis:

- a) Definir las relaciones de poder entre las distintas unidades político-administrativas comprendidas en la región. Tal definición dará una visión del aparato administrativo regional y llegará a determinar si

⁴⁶ “Participación del municipio en el proceso de regionalización”, *Revista Latinoamericana de Administración Pública*, México, núm. 3, noviembre-enero de 1974-1975, p. 127.

es preciso algún cambio que permita una distribución más racional de los recursos y una más eficiente prestación de los servicios.

- b) Examinar las relaciones administrativas de dichas unidades entre sí y con otros niveles de gobierno. Esto visualizará el fraccionamiento institucional y los factores que intervienen o condicionan las relaciones de poder.
- c) Estudiar la incidencia de la administración municipal en el funcionamiento de la futura organización regional y determinar las medidas que deberán ser tomadas, si tal fuere el caso, para colocarla en condiciones de actuar efectivamente en dicha organización regional. Este enfoque determinará cuáles municipios ofrecen condiciones para una actuación administrativa autónoma, basamento para su participación efectiva en el proceso de desarrollo regional.⁴⁷

289. Luego Gómez Navas indica como primer paso para posibilitar la inserción del municipio en el proceso de desarrollo, el reacondicionamiento de la administración local. Para tal finalidad propone: 1) El examen de la organización municipal en sí misma, y de los distintos mecanismos administrativos creados o utilizados a nivel local, para determinar el alcance de las posibles relaciones entre la política y los programas de desarrollo regional y las formas administrativas que se emplearían para implementarlos. Aquí el autor analiza las relaciones intermunicipales, deteniéndose en las fórmulas asociativas: mancomunidades, fusiones e incorporaciones o anexiones. 2) El análisis de la capacidad financiera del municipio y de su desarrollo económico, preferentemente en relación con la prestación de servicios y la ejecución de obras públicas, debiendo destacarse las potencialidades que merezcan ser expandidas y los obstáculos que deben eliminarse. 3) El estudio del desarrollo urbano, en tanto que implica un crecimiento cuantitativo y una diversificación cualitativa del proceso económico-social de la localidad.⁴⁸ Finalmente, el autor propugna un régimen legal que acoja los principios y pautas mencionados, y como tarea más urgente, para asegurar un tipo racional de organización, constituir un “adecuado sistema de promoción y asistencia integral que rompa la inercia estructural de la administración local”.⁴⁹

47 *Cfr. ibidem*, p. 128.

48 *Cfr. ibidem*, pp. 129 y 130.

49 *Cfr. ibidem*, pp. 130 y 131.

D. El municipio como promotor del desarrollo

290. Las funciones del municipio en el proceso de desarrollo merecieron especial consideración en importantes certámenes internacionales. Por el alto valor científico alcanzado y jerarquía de la institución, citaremos algunas conclusiones del Seminario de las Naciones Unidas sobre “Servicios Centrales para Gobiernos Locales en América Latina”, realizado en Río de Janeiro, Brasil, del 20 al 28 de mayo de 1968.⁵⁰

291. Respecto de la “*racionalización y modernización de los gobiernos municipales*”:

17. A fin de hacer más efectiva la labor de los municipios en el desarrollo, se señalan algunos métodos tendentes a fomentar la participación ciudadana en el gobierno local, tales como el referéndum sobre problemas comunes, la información a los partidos políticos sobre las posibilidades y funciones de las municipalidades, la organización de juntas que agrupen a usuarios de los servicios municipales y establecimientos de juntas de vecinos con miras al mejoramiento de la acción municipal.

18. Es evidente la necesidad de mejorar y racionalizar las estructuras, los recursos, y las funciones de los gobiernos locales para que éstos estén en condiciones que les permitan cumplir su papel de promotores del desarrollo. Esta racionalización debe llevarse a cabo de acuerdo con las circunstancias de cada país, que varían considerablemente en América Latina. La situación de los municipios en esta parte del mundo varía, entre otras, debido a las siguientes circunstancias: *a) organizació*n política básica nacional en Estados unitarios o federados; *b) grado de efectividad* de los llamados gobiernos intermedios (provinciales, departamentales, estatales, regionales, etcétera); *c) significado y grado de autonomía*, tradicional y efectivo, de los gobiernos locales en sus relaciones con los otros niveles de gobierno; *d) forma de selección* (elección o nombramiento) de las diferentes autoridades locales, y *e) tipo de actividad y ámbito de acción* de los gobiernos locales, en especial, con relación a su alcance urbano y rural.

19. Las estructuras municipales de muchos de los países de Latinoamérica requieren ser reorganizadas conforme a sus elementos geográficos, demográficos y económicos. Gran número de municipios carecen de la base territorial, la población, o la capacidad económica que permiten

⁵⁰ *Informe del Seminario de las Naciones Unidas sobre Servicios Centrales para Gobiernos Locales en América Latina*, Río de Janeiro, Brasil, 20-28 de mayo de 1968, Naciones Unidas, ST/TAO/M43, p. 4 en adelante.

desempeñar una labor eficiente respecto de los vecinos y como agentes de desarrollo. Es necesaria la racionalización municipal para que muchos municipios adquieran eficiencia administrativa y política.

20. La creación de entidades gubernamentales, tales como los distritos metropolitanos para un servicio específico, organizadas con la participación de las respectivas municipalidades, puede ser un medio efectivo para la cooperación intermunicipal y para la estructuración administrativa de gobiernos locales más eficientes. Deben propiciarse otros medios de relación entre las municipalidades para acrecentar su capacidad de trabajo y su autonomía, como asociaciones y ligas municipales.

21. La falta de recursos financieros a menudo frena la labor de desarrollo que pueden llevar a cabo las municipalidades. Es necesario dotarlas de mayores recursos económicos, adoptando medidas para que este aumento de recursos fortalezca la iniciativa y la responsabilidad de los gobiernos locales, y no que, por el contrario, los supedite a otros niveles jerárquicos de gobierno o administración.

22. Finalmente, las funciones y servicios municipales deben ser sometidos a un proceso de racionalización dentro de los propios gobiernos locales, y en cuanto a la responsabilidad del nivel central, seccional o local, a menudo las competencias se superponen o son confusas, lo que motiva conflictos de jurisdicción. Asimismo, esta falta de claridad induce a la negligencia en todos los niveles, central o local, cuando ninguno asume la responsabilidad. Con frecuencia se han creado instituciones parastatales que, tomando en cuenta únicamente la eficiencia técnica, han llegado a sustituir a las municipalidades en la prestación de importantes servicios locales.

292. En relación a la “*necesidad de servicios centrales para mejorar la administración local en América Latina*”, se expresa, entre otras conclusiones:

23. Los gobiernos centrales ejecutan con frecuencia programas que afectan la vida local de los vecinos de los municipios y la de los propios gobiernos locales. La labor de desarrollo nacional comprende programas y servicios que forzosamente deben llegar a todos los ámbitos de un país. Una de las formas de esta labor debe ser el fortalecimiento de los gobiernos locales como instrumentos de vida sociopolítica y agentes de promoción del desarrollo socioeconómico y político nacional.

27. Esta función (referida a la promoción municipal efectuada por los gobiernos centrales), sin embargo, no debe deformarse hasta llegar a sustituir los gobiernos locales. Puede ser efectiva cuando se entiende como

un vehículo de mutua colaboración, de promoción y liderato, con el criterio de que los gobiernos locales y el gobierno central son socios para el desarrollo nacional.

28. Esta importante labor debe cumplirse al más alto nivel posible. Se considera que no puede ser llevada a cabo por ministerios con responsabilidad sustantiva sectorial por la compleja índole de los programas que afectan la vida municipal. Tampoco es recomendable encargarla a aquellos ministerios cuya función respecto de las municipalidades o los ciudadanos supone la responsabilidad primordial del control político y policial del país. En todo caso, una agencia central coordinadora podría ejercer liderato en el desarrollo municipal comenzando por desempeñar aquellas funciones que promuevan la eficiencia y el mejoramiento municipal, sin amenazar la iniciativa, la responsabilidad y la competencia de los gobiernos locales.

293. Respecto al asunto “*capacitación en los gobiernos locales*”, se aseveró:

36. La carencia de personal técnico y competente ha sido uno de los problemas principales que, en el orden administrativo, han debido enfrentar los municipios de los países latinoamericanos y que ha impedido a los mismos participar en forma efectiva en el proceso de desarrollo. Ello ha sido la causa, en gran parte, de la absorción creciente de labores propias de gobiernos locales por gobiernos centrales.

37. Por lo tanto, la incorporación efectiva de los municipios en un proceso integral de desarrollo nacional no se logra sólo con disposiciones legales, aportes financieros u otras formas de ayuda si no se desarrolla al mismo tiempo un adecuado programa de capacitación del personal municipal, tendiente a lograr un mejor uso de los recursos entregados a la administración local, como asimismo una administración más eficiente de los servicios que la comunidad requiere.

294. Sobre el “*mejoramiento de la administración fiscal municipal*” se estableció:

55. En lo referente a los medios de financiar el desarrollo urbano y a la participación nacional y local, se precisaron los siguientes criterios: *a)* Es necesario preparar planes de desarrollo urbano que sirvan de pauta y en los que se subrayen los elementos físicos, económicos y sociales dentro de la realidad administrativa de cada municipalidad. *b)* La acción del go-

bierno local debe procurar atender con oportunidad los problemas derivados del rápido crecimiento urbano, lo que ha traído como resultado, en muchos casos, la formación de áreas periféricas en las ciudades, desprovistas de servicios y facilidades públicas elementales. Se reconoció que el problema es complejo y de tales dimensiones que exceden a la capacidad de los municipios y adquieren carácter de problemas de alcance nacional. Por consiguiente, el gobierno central debe proceder prioritariamente, y en común con los municipios, en la solución de estos problemas, a la búsqueda de medidas aptas para atenuarlos y para evitar, dentro de las posibilidades, que siga ocurriendo este fenómeno con el ritmo y desorden actuales. *c)* La movilización de recursos nacionales y la ayuda del gobierno central debe ser canalizada a los centros urbanos que constituyen ciudades emergentes y cuyos municipios no están en posibilidad de atender los problemas resultantes del crecimiento demográfico. *d)* Es recomendable que los gobiernos locales inicien una política previsora frente a las expectativas del rápido crecimiento urbano mediante la adquisición y el acondicionamiento de terrenos para reserva. Esta adquisición deberá hacerse de modo que no constituya una carga financiera para la municipalidad, y que los costos del acondicionamiento se distribuyan entre las entidades públicas de servicios y, a medida que crezca la ciudad, y conforme a los planes urbanos, la municipalidad pueda obtener un margen de beneficios por el aumento del precio de los terrenos, que le permita financiar el valor de adquisición. Además de constituir una fuente adicional de ingresos, esta política podría aplicarse como instrumento eficiente de ordenamiento físico de las zonas urbanas y como medio de impedir la especulación en el precio de los terrenos.

295. En cuanto a la “*planificación como importante reforma administrativa*”, se sostuvo:

63. Uno de los cambios más notables registrados en los últimos decenios en el proceso de desarrollo de los países latinoamericanos ha sido la introducción paulatina de una de las reformas administrativas más profundas de su historia, a saber, la utilización de la planificación socioeconómica como instrumento para la toma de decisiones que sirvan de guía a la acción gubernamental, así como de medio para movilizar los recursos nacionales hacia el desarrollo.

67. Uno de los inconvenientes con que ha tropezado la planificación latinoamericana ha sido la escasez de nexos entre la planificación y la administración, lo que ha dado como resultado escasa comunicación entre los planificadores, los administradores y la opinión pública. Sería ne-

cesario, por lo tanto, establecer sistemas que permitieran un amplio diálogo y que participaran en la planificación elementos procedentes de distintas disciplinas a fin de beneficiarla con una concepción interdisciplinaria que permita dar soluciones a los diversos problemas que dificultan el desarrollo latinoamericano.

69. Se subrayó que la planificación debe investigar profundamente la realidad en su dimensión geográfica, política y económica, para que con una base de conocimientos suficientes se fijen los objetivos nacionales, regionales y locales y se tomen las medidas necesarias para una estrecha interrelación de la planificación en los distintos niveles de gobierno.

296. En el punto “*descentralización de la planificación*” se dijo:

70. El Seminario consideró que la planificación global nacional es importante porque da una visión integral del desarrollo económico y proporciona un marco de referencia que permite continuar con más detalle los estudios sectoriales, regionales y locales, y porque aporta los criterios básicos para establecer las medidas fiscales, monetarias, de comercio exterior, de sueldos y salarios, etcétera.

71. Sin embargo, consideró importante la descentralización paulatina de la planificación a medida que los entes regionales y locales adquieran la capacidad técnica para planificar con eficiencia, ya que la amplia participación y responsabilidad de la voluntad local en el proceso de planificación daría a éste mayor dinamismo, y se favorecería la creación de una mística nacional del desarrollo.

72. Se convino en la necesidad de aplicar mayores esfuerzos al desarrollo de la planificación regional, porque debería servir como puente desde el planeamiento global nacional hasta los programas y proyectos locales, y porque este tipo de planificación crea condiciones favorables para una participación activa de la población en el proceso de planificación. Se acerca así el gobierno al pueblo, haciendo que éste participe en decisiones que le afectan directamente.

297. Sobre la “*naturaleza de la planificación local*” se concluyó, entre otras:

73. En cuanto a la planificación local, el Seminario consideró que el rápido crecimiento de la población urbana en América Latina tiene impacto directo en la vida de los municipios, que en muchas ocasiones éstos no han tenido los recursos administrativos y financieros suficientes para

afrontar con éxito la ampliación rápida de sus obras y servicios y poder así evitar graves problemas económicos y sociales en el desarrollo urbano, que han llegado a niveles críticos en algunas ciudades latinoamericanas. Se hace, por tanto, necesario ayudar a los municipios a obtener esos recursos y a usarlos eficientemente por medio de programar su acción.

74. Se afirmó que la planificación exclusivamente física (planes reguladores) que generalmente se ha puesto en práctica en América Latina, debería ampliarse e incluir los aspectos económicos y sociales que resulten de un enfoque interdisciplinario, a fin de que la planificación urbana llegue a ser un instrumento de acción integral.

76. Se señaló, asimismo, que el sistema de planeamiento más adecuado sería aquel en que, a través de la planificación global, se expresaran los grandes objetivos de la comunidad, con la comprensión de los gobiernos locales de base, de las aspiraciones y necesidades de la población tanto a corto como a largo plazo. Una vez precisados, sectorializados y regionalizados en la planificación global estos objetivos, correspondería a los gobiernos locales darles contenido en su acción práctica y detallarlos a un plano compatible con los requerimientos eminentemente operativos de estas entidades.

298. En la “*asistencia central a los municipios en materia de planificación*” se manifestó, entre otras conclusiones:

79. El Seminario consideró que es esencial contar con el apoyo central para el desarrollo de la planificación local...

80. Se señaló, además, que en lo futuro la promoción de la planificación local y su coordinación, deberían incumbir a los organismos de desarrollo regional cuando se constituyeran y operaran regularmente.

299. En el tema “*los programas de desarrollo de la comunidad y su contribución al mejoramiento del gobierno local*”, se determinó:

81. El desarrollo de la comunidad es un proceso en virtud del cual los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, y tienden a integrarlas en la vida del país y a permitirles contribuir plenamente al progreso nacional.

88. Los recursos nacionales e internacionales destinados específicamente a los programas de desarrollo de la comunidad serían más efectivos si se canalizaran a través de los municipios. Se considera necesario

asistir a los municipios para el mejor aprovechamiento de los recursos para programas de desarrollo de la comunidad.

89. Se planteó la necesidad de vincular más a los gobiernos locales con los programas de desarrollo de la comunidad y de que los mismos coordinen las acciones de los otros niveles de gobierno y entidades nacionales e internacionales, públicas y privadas, relacionadas con estas actividades.

300. Sobre las “*posibilidades en la estructuración de organismos nacionales para prestar servicios centrales a los municipios*”, se afirmó:

101. Finalmente, en América Latina el criterio estructural que debe seguirse en una organización central puede orientarse con los siguientes principios muy generales: *a)* flexibilidad, que consiste en tomar en cuenta las características de cada país; *b)* suficiente jerarquía y recursos para coordinar la acción central, tanto en lo que se refiere al desarrollo urbano como rural, *c)* empeño en mejorar la situación existente en cada país y en racionalizar lo que ya se tiene; *d)* donde no exista actualmente ninguna entidad central, se puede crear un organismo competente para establecer y desarrollar las demás instituciones que se necesitan; *e)* participación de las municipalidades en los niveles de adopción de decisiones, y *f)* en los estados federales o en algunos países, reconocer la necesidad de crear agencias estatales o regionales.

301. Referente a la “*asistencia técnica de organismos internacionales para el mejoramiento de los gobiernos locales*”, se hicieron, entre otras, las siguientes afirmaciones:

102. Los representantes de las Naciones Unidas, tanto de la Sede como de la CEPAL, la OEA, la USAID y del BID, describieron la asistencia técnica y financiera disponibles en sus respectivos organismos para el desarrollo de los gobiernos locales.

103. Los participantes señalaron que se había hecho muy poco uso de estos recursos, y que era necesario que los gobiernos incorporaran, en los programas nacionales, solicitudes de asistencia para el mejoramiento municipal.

302. Este relevante Seminario de las Naciones Unidas de Río de Janeiro emitió con fecha 28 de mayo de 1968 la siguiente declaración:

Que los municipios de América Latina tienen una misión trascendental en el desarrollo político, económico y social de nuestros países.

Que los gobiernos centrales y los gobiernos locales son socios en el desarrollo, por lo que los gobiernos nacionales deben adoptar una política de fortalecimiento de los gobiernos municipales, dándoles las condiciones estructurales, legales, políticas, financieras y técnicas para el efectivo ejercicio de sus funciones e incorporación al proceso de desarrollo nacional.

Que la creación de un programa latinoamericano de apoyo al desarrollo municipal se impone como instrumento indispensable de colaboración internacional en la transformación e integración de los pueblos de América.

303. Respecto *del papel del gobierno local en países socialistas* en materia de desarrollo y planificación, nuevamente recurriremos a una publicación de las Naciones Unidas, titulada *Servicios centrales para gobiernos locales en determinados países de la Europa Oriental y en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas*.⁵¹

Hacemos nuestra la nota previa de las Naciones Unidas en el citado trabajo, que expresa: “Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto a la delimitación de sus fronteras”. Es decir, que citaremos las opiniones de especialistas de dichos países, tendentes a resaltar el rol municipal en la problemática referida, no significando ello, en manera alguna, compartir los conceptos relativos a esos régimenes locales.⁵²

304. *Bulgaria*. Sostuvo Boris Spassov⁵³ sobre el “*papel de las autoridades locales*”:

⁵¹ Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas, 1971, ST/TAO/M/50.

⁵² Hemos resuelto mantener este análisis del régimen municipal en los países que estuvieron bajo el sistema comunista —aunque ya se produjo la caída del muro de Berlín y el cambio de dichos régimenes políticos— por cuanto nos parece útil para nuestra disciplina esta visión histórica de derecho comparado.

⁵³ *Op. cit.*, p. 9. El citado autor es profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sofía, Bulgaria.

...el carácter complejo de la actividad local de los consejos populares exige su participación no sólo en la ejecución, sino también en la formación de la política nacional. Esto determina su papel especial en la planificación económica y, más concretamente, en la coordinación de la actividad de todas las dependencias económicas de su zona, estén o no subordinadas de modo directo al Consejo Popular o a órganos centrales, tales como ministerios y otros departamentos administrativos centrales. Además los consejos populares participan en la elaboración del plan nacional y, sobre la base de la distribución general de los organismos de producción, preparan previsiones para el desarrollo completo y armónico del distrito o municipio a más largo plazo. Tomando como base el plan nacional y las tendencias de desarrollo de los distintos sectores, elaboran y adoptan el plan quinquenal del distrito, en el que la atención se centra en las actividades que crean condiciones favorables para el desarrollo eficaz de los organismos de producción en la zona del municipio. La planificación concreta de la industria local y la actividad comunal están enteramente en manos de los consejos populares, porque esas actividades están más estrechamente relacionadas con las necesidades cotidianas de la población, y los órganos locales de autoridad y administración estatal son los que están más familiarizados con ellas.

305. *Checoslovaquia*. Miroslav Kovarik⁵⁴ dijo con respecto a la “*función de las dependencias del gobierno local*”:

El desarrollo de la economía de las unidades del gobierno local en el contexto checoslovaco recibe la influencia de un mecanismo administrativo cuidadosamente seleccionado, de medidas indirectas de control y de varios otros factores reguladores, pero ante todo de las decisiones del gobierno central relativas a la división de recursos centralizados entre unidades territoriales separadas. En cuanto a las operaciones económicas de los comités nacionales (gobierno local), la ley hace hincapié en el principio de promover la competencia de éstos para tomar decisiones y, para ello, limita sus funciones obligatorias al mínimo necesario y reduce el número de reglamentaciones preventivas y restrictivas. Esto no supone una menor influencia del plan estatal central en lo que se refiere a la planificación, tanto por ramas como global, que realiza el Ministerio de Planificación, pero destaca la importancia de concentrarse en los principales cometidos de la planificación y en las principales direcciones del desarrollo.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 45. El autor es director del Instituto de Administración Pública de Praga.

306. *Hungría.* El doctor József Halász⁵⁵ expresó en el tema “*la función de la administración local en el desarrollo económico y social*”:

Los planes de desarrollo de los consejos locales se relacionan principalmente con los planes de desarrollo nacional en dos direcciones, que pueden caracterizarse de la siguiente manera: Primero, el gobierno especifica ciertas tareas obligatorias para los consejos del condado dentro del plan económico nacional, lo que sirve para alcanzar metas de importancia nacional. En segundo lugar, los consejos locales, con el apoyo de los recursos materiales y financieros a su disposición, redactan sus propios programas de desarrollo, que incluyen objetivos que están dentro del desarrollo de instituciones bajo su control. Ciertos proyectos, que afectan al desarrollo nacional de varios departamentos y servicios administrativos, se incluyen dentro del plan de desarrollo nacional.

307. *Polonia.* Respecto de la “*coordinación horizontal*”, afirmó S. W. Gebert:⁵⁶

De acuerdo con la Ley de los Consejos Populares, los consejos populares provinciales están facultados para coordinar el desarrollo económico de toda la provincia y solicitar la cooperación de todas las empresas principales y otras instituciones que no están subordinadas a ellos. La autoridad que rige en la materia es tan variada que pueden ofrecerse aquí sólo unos pocos ejemplos ilustrativos. La junta puede objetar, por ejemplo, a que dos organismos que dependen directamente de diferentes ministerios, hagan inversiones similares, y puede disponer que se realice, en cambio, una sola inversión, con lo que se logrará el mismo objetivo a un costo menor. O la junta puede oponerse a que una empresa importante haga uso inadecuado de ciertas existencias y puede ordenarle que las ponga a disposición de cualquier otra institución pública. O la junta puede, también, ordenar que se mancomunen los resultados de experimentos similares, llevados a cabo separadamente en diferentes instituciones.

55 *Ibidem*, pp. 84 y 85. El autor es jefe de la Sección de Administración del Estado del Instituto de Ciencias Jurídicas y Administrativas de la Academia Húngara de Ciencias, Budapest.

56 *Ibidem*, p. 139. El autor citado es director del Departamento Jurídico y de Organización del Consejo de la Cancillería del Estado, Polonia.

308. *Rumanía.* Del tema “*relaciones entre el gobierno central y las autoridades locales*” escribió el profesor Ion Vintu:⁵⁷

Los órganos administrativos locales desempeñan un importante papel en el desarrollo económico, social y cultural y contribuyen a la preparación de estudios para el plan económico nacional. Los órganos centrales competentes no están autorizados para tomar decisiones sin el acuerdo de los órganos departamentales, sobre el emplazamiento o la construcción, dentro de los departamentos de organizaciones económicas nacionales, empresas o instituciones socioculturales; y tal acuerdo depende de las disposiciones del programa sobre la planificación del medio físico y la utilización racional de los recursos materiales y laborales. Los órganos administrativos locales presentan propuestas y toman medidas para aumentar la producción industrial y asegurar el empleo racional de la capacidad industrial, la explotación adecuada de los recursos locales, la producción diversificada y el aumento de los recursos asignados a las autoridades locales para satisfacer las necesidades de la población. El presupuesto nacional y los presupuestos locales se preparan y se cumplen paralelamente a los planes económicos, puesto que los presupuestos asignan los recursos financieros necesarios para el logro de los objetivos de los planes. Los planes económicos y los presupuestos locales se incorporan al plan y al presupuesto estatal.

309. *Unión Soviética.* En el punto “*cooperación de los órganos centrales y los consejos locales en materia de planificación*” se indica:⁵⁸

La gestión de la economía con arreglo a un plan y su desarrollo metódico constituyen en la URSS un principio general de dirección económica, consagrado en la Constitución y extendido en diversas formas a las actividades de los órganos centrales y locales. El sistema de planificación de la economía nacional y el papel que en ella desempeñan los consejos locales tiene las siguientes características: 1) La planificación se lleva a efecto en todos los niveles de la actividad estatal. El desarrollo de la economía nacional del país como un todo se rige por el plan económico estatal de la URSS, a escala de las repúblicas de la Unión y autónomas, por los planes de Repùblica, y en las unidades administrativas por los planes locales de desarrollo económico y sociocultural: el derecho a adop-

⁵⁷ *Ibidem*, p. 163. El profesor es director adjunto de Investigación del Instituto de Investigación Jurídica de la Academia de la República Socialista de Rumania.

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 203 y 204. No se menciona al autor del trabajo.

tar planes económicos generales, que abarquen todas las ramas de la economía de la nación, o de una república, región, distrito, ciudad o consejo de pueblo o poblado, corresponde exclusivamente a los órganos representativos del poder, es decir, al Soviet Supremo y a los consejos locales. 2) La adopción y ejecución de los planes compete a cada uno de los consejos locales. Los planes de los consejos locales combinan elementos de planificación física, económica y social y abarcan las obras básicas, las actividades y el desarrollo de las empresas industriales y agrícolas de gestión local, las organizaciones comerciales, los servicios comunales, las instituciones sociales y culturales de los consejos locales, el desarrollo de la vivienda y la urbanización de núcleos de población. 3) Los planes de los consejos locales constituyen parte integrante de un sistema único de dirección planificada de la economía de la URSS. En dichos planes se detallan las tareas de construcción económica y sociocultural establecidas por los planes económicos estatales de la URSS y por los planes nacionales de las repúblicas. De este modo, cada uno de los consejos locales participa en la ejecución de los planes adoptados por los órganos superiores de poder. Por otra parte, los planes aprobados por los consejos locales superiores y por los órganos de la república tienen en cuenta las posibilidades y necesidades de las empresas y organizaciones dependientes de los consejos locales y las necesidades de la población de las correspondientes unidades administrativas.

310. Finalmente, mencionaremos las *Conclusiones del II Simposio Europeo del Servicio Social*, reunido en Stuttgart, Alemania, del 1o. al 6 de septiembre de 1973,⁵⁹ el cual contó con la presencia de representantes de casi todos los países de Europa Occidental, algunos de Europa Oriental y Oriente Medio, además de delegaciones de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales. Se presentaron en dicho Congreso diversas ponencias relativas al papel de las comunidades locales en la planificación nacional, siendo aprobadas, entre otras, las siguientes conclusiones:

4. La planificación nacional es, por esencia, un proceso continuo y dinámico que requiere una corriente ininterrumpida de información. Por ello deben existir adecuados canales de comunicación en ambas direcciones. No cabe la menor duda de que los intereses nacionales pueden, y a me-

⁵⁹ *Revista de Estudios de la Vida Local*, Madrid, año XXII, núm. 132, noviembre-diciembre de 1973, p. 879.

nudo así sucede, entrar en colisión con los intereses locales: a las autoridades locales les corresponde un papel propio en la consecución de un equilibrio viable entre los dos tipos de intereses.

5. Para la ejecución de programas nacionales de desarrollo debe contarse con las comunidades locales como elementos activos, volviéndose a estudiar y a fusionar los propósitos de la planificación general con las necesidades locales. Los órganos centrales de planificación, responsables de su puesta en práctica, deben procurar la cooperación y asistencia de las autoridades y comunidades locales. En particular, se han mencionado los siguientes problemas como especialmente indicados para la intervención de los entes locales en la planificación nacional: *a) localización industrial; b) educación; c) sanidad, d) vivienda y renovación urbana, y e) servicios de asistencia social.*

Del análisis de las conclusiones de estos importantes congresos científicos internacionales y la revista del derecho comparado, resulta inquestionable el rol trascendente que los gobiernos locales deben jugar tanto en experiencias de planificación democráticas como socialistas, y como promotores del desarrollo político, económico, social y cultural de los pueblos.

5. En lo financiero

311. La actividad financiera compete como manifestación de poder político, en mayor o menor medida, a los distintos estamentos de gobierno, cualquiera que sea la organización estatal. En consecuencia, aunque en menor grado que otros órdenes institucionales, el municipio también despliega una actividad de tal jaez mediante su política fiscal, presupuestaria, de gastos y recursos públicos y promocional, que incide en materia económica y social.

Pensamos, entonces, que las relaciones entre municipio y región en este rubro existen, y que la política financiera de los gobiernos locales de determinada región debe ser coherente y apuntar a los fines de integración y desarrollo económico, social y cultural perseguidos por la regionalización.

Así, si en una región se pretende radicación industrial, parece irrazonable que las comunas interesadas carezcan de una política fiscal adecuada, o en sus planes reguladores no prevean “zonas industriales” o no

se adopten en consonancia con organismos superiores, medidas pertinentes para la promoción industrial.

312. Destácase nuevamente en esta materia la importancia de las relaciones intermunicipales y con los niveles provinciales, regionales o nacionales, para lograr finanzas públicas dirigidas al desarrollo y bien común. Pero en particular, para evitar problemas como dobles imposiciones o incoherencias entre las políticas financieras de las municipalidades de una región.

6. En lo sociológico

313. Alfredo Poviña estudió estos aspectos. En su interesante trabajo expresa:⁶⁰

Volviendo a la idea de comunidad regional, conviene decir que se trata de una unidad compleja, relativamente cerrada, pero claramente diferenciada de las demás regiones. Desde el punto de vista interno, no resulta una unidad homogénea sino que está diferenciada, mediante un proceso de polarización que constituyen «centros de atracción». Es la auténtica manera de cómo se muestra la región, que no es simple y homogénea sino aglutinada, agrumosada en polos de atracción, que sobre la base de los vecindarios, forman los pequeños núcleos de población. Las comunidades regionales presentan diversas formas de concentración, todas las que tienen un denominador común, que es la unidad vecinal, sobre la cual se estructura una forma de tipo político. El resultado de conjunto es la figura del municipio. En consecuencia, los municipios son los polos regionales, los que tienen, como expresión sociológica, a manera de acumuladores, las siguientes cualidades: la diferenciación, la atracción regional y la promoción del desarrollo.

314. La *diferenciación* se basa en los roles funcionales que tienen las comunidades locales. “Todo fenómeno urbano es una concentración de roles funcionales de una estructura socio-local determinada. La concentración de roles funcionales origina y mantiene el fenómeno urbano. Los cambios que suceden en la concentración de roles funcionales, se trans-

⁶⁰ “La integración regional y el municipio”, *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, julio-octubre de 1969, p. 697.

forman en cambios de lo urbano. La desconcentración de los roles funcionales trae como consecuencia la desaparición del fenómeno urbano”.⁶¹

Esta cuestión —en la que obviamente no podemos detenernos— nos introduce en la ardua problemática de lo “urbano” y lo “rural”, que dio origen a la sociología urbana y a la rural. Esta dicotomía, proveniente de Sorokin, en la actualidad es objeto de diversas objeciones.⁶²

315. La “atracción regional” produce interrelaciones que enumera Rébora, pero sociológicamente se nos ocurre que el problema más gravitante es el generado por las migraciones internas, producidas desde el campo a la ciudad y de poblaciones pequeñas a ciudades mayores.

Este fenómeno de la migración —dice Garmendia—⁶³ es un fenómeno social, complejo, que no puede reducirse a una sola de las variables; muy probablemente cada una de ellas tendrá distinto peso, según el lugar y el tiempo. Sin embargo, podemos expresar que la concentración de roles funcionales arrastra consigo a la población, porque los roles llevan adscritos valores que dentro de la estructura socio-local —desde el punto de vista psicosocial— se ven muy importantes o fundamentales. Parecería que cuando en el resto de los sujetos de roles de esas estructuras, existe un determinado estado de conciencia, de aspiraciones frustradas —que produce una disconformidad con la situación existente—, lo normal es «tender» hacia los roles considerados más importantes, o más valiosos, y donde, por ello mismo, esperan encontrar mayores posibilidades para solucionar sus problemas.

316. El tercer aspecto señalado por Poviña, la “promoción del desarrollo”, fue expuesto precedentemente al analizar el rol del municipio en la materia.

61 Garmendia, Dionisio Jorge, “Proposición de una teoría sociológica sobre lo urbano”, *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, julio-octubre de 1963, p. 460, donde el autor sigue el pensamiento de Durkheim.

62 Cfr. Garmendia, Dionisio Jorge, “Valoración crítica de las concepciones actuales sobre lo urbano”, *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, julio-octubre de 1963, pp. 437 y ss.

63 “Problemática de su comprobación y aplicaciones de la teoría propuesta”, *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, julio-octubre de 1963, pp. 481 y 482.

IV. EL PROBLEMA MUNICIPAL EN LA ZONA Y ÁREAS DE FRONTERA

317. La ley 18.575⁶⁴ del 30 de enero de 1970 estatuyó un régimen especial para la zona y áreas de frontera. Por el *artículo 1o.* consignó: “Esta ley establece las previsiones tendentes a promover el desarrollo sostenido del espacio adyacente al límite internacional de la República, que a estos efectos se considerará zona de frontera para el desarrollo”.

El *artículo 2o.* estableció:

Los objetivos generales a alcanzar en la zona de frontera serán los siguientes: *a)* crear las condiciones adecuadas para la radicación de pobladores, mejorar la infraestructura y explotar los recursos naturales; *b)* asegurar la integración de la zona de frontera al resto de la nación; *c)* alentar el afianzamiento de vínculos espirituales, culturales y económicos entre la población de la zona y la de los países limítrofes, conforme a la política internacional de la República.

El *artículo 3o.* dispuso: “Dentro de la zona de frontera se establecerán áreas de frontera, que son las que por su situación y características especiales, requieren la promoción prioritaria de su desarrollo”.

Por el *artículo 4o.* se facultaba al Poder Ejecutivo nacional a la fijación, modificación y cesación de la zona y áreas de frontera, y el *artículo 5o.* obligaba a contemplar las medidas que se tomaran por este régimen en los planes de desarrollo y seguridad.

El *artículo 6o.* estableció un régimen promocional para la zona y en especial para las áreas de frontera, consistente en:

a) estímulos suficientes que propendan a la radicación y arraigo de población; *b)* adecuada infraestructura de transporte y comunicaciones; *c)* apoyos de carácter económico y financiero que faciliten la explotación, elaboración y transformación de los recursos naturales de la zona; *d)* régimen especial crediticio, impositivo y arancelario para instalar industrias o ampliar las existentes; *e)* facilidad de acceso a la tierra y vivienda propias; *f)* conveniente asistencia técnica a la economía regional; *g)* elevación del

64 “J. A.”, 1970-A, p. 484, reglamentada por decreto 1182 del 23 de julio de 1987 (*BO*, 28 de septiembre de 1987), del presidente Alfonsín.

nivel educacional, sociocultural y sanitario; *h)* todo otro tipo de facilidad que propenda a la consecución de los objetivos perseguidos.

Por el *artículo 7o.* se facultaba al gobernador de la provincia respectiva a designar un comisario de área de frontera, que tenía a su cargo la coordinación de las medidas indicadas en el artículo precedente. El *artículo 8o.* tenía a promover la radicación de argentinos nativos o naturalizados y extranjeros con “probado arraigo al país y de reconocida moralidad”.

“Las vacantes de cargos docentes o de funcionarios públicos nacionales, provinciales y municipales en la zona de frontera —ordenó el *artículo 9o.*— deberán ser cubiertos por argentinos nativos o naturalizados, con seis años de ejercicio de la ciudadanía como mínimo”.

Creemos, conforme a los conceptos de François Perroux citados, que nos encontramos con “regiones plan” en este caso, aunque la ley sólo menciona el tema regional en el inciso *f* del artículo 60., y aun cuando no se hiciera referencia alguna a las “regiones” instituidas por la ley 16.986 de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, que tuvo sanción anterior. Por ello estimamos pertinente efectuar algunas consideraciones respecto de la problemática del municipio en estas áreas y zona de frontera.

318. Consideramos plausibles las finalidades perseguidas por el citado instrumento legal, por cuanto a nadie escapa la situación de debilidad económica, demográfica y de presencia nacional en las zonas limítrofes de nuestro país. No obstante ello, reputamos violatorio del régimen jurídico de nuestros municipios el artículo 9o. de la ley referida.

El sistema electoral municipal es regulado por las bases fijadas en las Constituciones provinciales y las leyes orgánicas o cartas orgánicas municipales dictadas en su consecuencia y en virtud de lo dispuesto por el artículo 5o. de la Constitución nacional. Una ley nacional no puede invadir la zona de reserva de las provincias sin afectar la estructura jurídico-política federal del Estado argentino.

Por otra parte, si bien una de las características del sistema electoral municipal argentino es la posibilidad que se concede a los extranjeros de ejercer en forma activa derechos políticos, o sea, ser *electores* en las elecciones comunales, no ocurre lo mismo en cuanto al ejercicio pasivo de los derechos políticos, o sea, ser *elegidos* para el desempeño de funciones de gobierno local. En efecto, la mayoría de las normas provincia-

les en aquel tiempo fijaban estrictas prohibiciones al respecto, como se aprecia en una revista de dichos instrumentos legales:

- a) *No podían elegir ni ser elegidos*: en los municipios de la ciudad de Buenos Aires y de Tierra del Fuego, por el artículo 8o. de la ley 19.987 (Orgánica de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires) y artículos 70 y 71 del decreto-ley 2191/57 (Orgánico del Territorio Nacional de Tierra del Fuego).
- b) *No podían ser intendentes ni concejales*: en los municipios de Santiago del Estero, por el artículo 156 bis, inciso 3, *a* y *b*, de la Constitución provincial.
- c) *No podían ser intendentes*: en los municipios de las provincias de Buenos Aires, por el artículo 182, inciso 5; Formosa, por el artículo 141, inciso 3; La Rioja, por el artículo 134; Mendoza, por el artículo 199, inciso 1; Neuquén, por el artículo 189, y Santa Cruz, por el artículo 141, todos de las Constituciones provinciales respectivas.
- d) *No podían ocupar más de cierto número de bancas en los concejos deliberantes*: 1) Un tercio, en los municipios de las provincias de Buenos Aires, por el artículo 182, inciso 6; Corrientes, por el artículo 162; Chubut, por el artículo 207; Formosa, por el artículo 141, inciso 6; La Rioja, por el artículo 134, y Río Negro, por el artículo 171, todos de las Constituciones provinciales respectivas; 2) Tres, en los municipios de la provincia de Neuquén, por el artículo 193, y 3) Dos, en los municipios de la provincia de Mendoza, por el artículo 199, inciso 3, todos de las Constituciones provinciales respectivas. O sea que a la crítica efectuada al artículo 9o. de la Ley de Zonas y Áreas de Frontera, le sumamos la casi inutilidad de dicha norma, por cuanto las prohibiciones que consigna ya habían sido establecidas en la mayoría de los regímenes municipales provinciales.

Respecto de las medidas promocionales mencionadas por el artículo 6o. de la ley nacional en cuestión y a las finalidades perseguidas por el artículo 2o., pensamos que los municipios de la zona y áreas de frontera son órganos insustituibles para su ejecución. Muchas de las medidas citadas integran incuestionablemente el cúmulo de atribuciones y funcio-

nes comunales.⁶⁵ Además, desarrollo regional implica inevitablemente desarrollo urbano y, por último, es indudable el rol fundamental del municipio en todo proceso planificadorio y de integración regional.

Creemos, pues, en el fortalecimiento político, financiero y administrativo de dichos municipios, para que cumplan además de su natural y peraltada misión, la de ser bastiones de la soberanía nacional en las zonas limítrofes de nuestro país.

319. Ligado a este aspecto, hay otro objetivo trascendente que también deberá cumplir el municipio: servir a la integración latinoamericana. Esta tarea vinculada con la geopolítica del Cono Sur Americano, es hoy prácticamente impedida por la inexistencia de polos urbanos industrializados entre el área metropolitana argentina y los centros más importantes de los países limítrofes.

El afianzamiento de la estructura regional argentina como medio de integración multinacional con otros países americanos, requiere indispensablemente municipios vigorosos; verdaderos polos de desarrollo, que al par que mitiguen las grandes diferencias entre regiones, sirvan para interconectarnos con otros países limítrofes. Por eso, Roque Ferarro⁶⁶ ha indicado, como el primer objetivo en la formulación del modelo normativo del desarrollo regional, la “sustitución gradual de la actual periferia nacional por un único e interdependiente sistema de núcleos urbanos regionales”.

65 Véase Dana Montaño, Salvador, “Las funciones municipales”, *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, julio-octubre de 1963, pp. 559 y ss.

66 *El desarrollo regional argentino*, Plus Ultra, p. 212.