

La articulación intermunicipal en Argentina. Origen, balance y recomendaciones

Enzo Ricardo Completa

In consecuencia dei processi di decentramento che sono stati portati a termine in Argentina durante gli ultimi decenni, i governi locali hanno cominciato a sviluppare nuove pratiche orientate ad acquisire o rafforzare le proprie capacità di gestione, anche al fine di far fronte ad un'agenda locale ormai ampliata. Proprio in ragione del fatto che l'ambito di risoluzione della maggioranza dei problemi che compongono questa nuova agenda trascendono i limiti territoriali e le capacità individuali dei singoli governi locali, i temi della cooperazione e dell'associazionismo intercomunale hanno cominciato ad emergere come una valida alternativa. Il presente articolo analizza i punti di forza e di debolezza istituzionale dei Comuni argentini nel gestire programmi e progetti a scala intercomunale, focalizzando l'analisi sui processi di creazione e sviluppo delle c.d. microrregiones e dei consorzi pubblici. In funzione di questi sviluppi, si riflette attorno alle restrizioni e ai deficit di capacità istituzionale più rilevanti, che colpiscono od ostacolano l'esecuzione dei programmi intercomunali nel Paese. Quindi, si suggeriscono criteri per lo sviluppo di strategie finalizzate ad un rafforzamento istituzionale della gestione intercomunale.

1. *Introducción*

Durante las últimas décadas, los gobiernos locales argentinos experimentaron un proceso de redefinición de sus roles como consecuencia de la globalización, la crisis del Estado de Bienestar y los procesos de reforma del Estado, a través de los cuales se dio inicio a una brusca cesión de funciones desde la administración pública central hacia la esfera gubernativa local. Como consecuencia de este complejo entramado de transformaciones, y en el marco de una creciente municipalización de la crisis política y socioeconómica nacional, las administraciones locales comenzaron a transformarse en verdaderas gestoras de políticas públicas para la promoción del desarrollo local, lo que supuso el desa-

rollo de nuevas prácticas de gestión que les permitieran atender a una agenda local ampliada.

Debido a que el ámbito de resolución de las problemáticas incluidas en ésta nueva agenda municipal excede en la mayoría de los casos los límites territoriales y capacidades individuales de los gobiernos locales, la cooperación intermunicipal comenzó a emerger como una alternativa para su tratamiento, esto es, como una forma concreta de administrar las nuevas competencias delegadas y de promover el crecimiento equilibrado y sustentable de las comunidades locales.

En el presente trabajo se realiza un balance sobre el proceso asociativo intermunicipal evidenciado en Argentina, focalizando la investigación en las modalidades de gestión y organización que caracterizan a los casos en estudio y en el marco jurídico que les da sustento. En función de estos desarrollos, se reflexiona en torno a las restricciones contextuales y déficits de capacidad institucional más relevantes que dificultan la ejecución de proyectos asociativos, a partir de lo cual se proponen criterios para el diseño de una estrategia de fortalecimiento institucional orientada a superar los déficits detectados.

2. La descentralización como detonante

La descentralización de funciones desde el Estado nacional a las provincias ha ocupado un lugar central en las políticas de reforma y ajuste estructural del Estado implementadas en Argentina durante las últimas décadas. En este sentido, no es casual que todos los procesos de transferencias de funciones y competencias se llevaran a cabo en el marco de programas de ajuste de cariz ortodoxo¹.

En cuanto a la dinámica descentralizadora, a diferencia de lo acontecido

(1) Así, la primera onda descentralizadora en Argentina se desplegó durante la presidencia de Arturo Frondizi (1958-1962), bajo cuyo mandato se desarrolló el "Plan de Racionalización y Austeridad" que involucró el traspaso de un segmento de las escuelas nacionales a las provincias. Otro embate descentralizador ocurrió en el marco de otra gestión fuertemente ajustadora, como fue la del ministro Martínez de Hoz (1976-1981) durante la dictadura militar. La última ola descentralizadora, finalmente, se llevó a cabo durante la presidencia de Carlos Menem, y se inserta en el proceso de ajuste más profundo de cuantos se hayan desplegado. H. CAO, J. VACA, *El fracaso del proceso descentralizador argentino. Una aproximación desde la crítica a sus supuestos conceptuales*, en *Revista Nómadas*, Madrid, Julio-Diciembre, n. 14, Universidad Complutense de Madrid, 2006.

en otros países de América Latina la transferencia de competencias en Argentina no se hizo a favor de los municipios, sino de las provincias. Así, durante las décadas de 1980 y 1990 se transfirió a éstas la totalidad de los hospitales y efectores de salud, la gestión de las escuelas básicas y de enseñanza media y terciaria, la gestión de las grandes obras de infraestructura, los puertos, la actividad minera e hidrocarburífera, el financiamiento de la vivienda social, el poder de policía laboral y la regulación de la distribución domiciliaria de la energía eléctrica.

Con el paso de los años, este proceso de transferencia funcional y competencial siguió avanzando hacia los gobiernos locales, con una clara preeminencia de la descentralización administrativa por sobre los procesos de descentralización política y fiscal. En este sentido, el gobierno nacional transfirió a los mismos muchas más funciones y responsabilidades en materia de gasto social y provisión de servicios que facultades tributarias y recursos para hacerles frente. De esta manera, los municipios se vieron obligados a asumir las nuevas funciones casi con las mismas estructuras administrativas y recursos con los que contaban cuando su acción se limitaba a prestar servicios públicos esenciales.

Como consecuencia de este complejo escenario se agravó la problemática del *inframunicipalismo*² que afecta a la mayor parte de los gobiernos locales del país, lo que impulsó a los mismos a desarrollar una serie de nuevas estrategias organizativas y de gestión orientadas a hacer frente a una demanda ciudadana ampliada como consecuencia del referido proceso de descentralización. Entre estas nuevas estrategias de gestión se destaca la articulación intermunicipal, un fenómeno que se encuentra todavía en ciernes en muchos de sus aspectos pero que des-

(2) El término "inframunicipalismo" refiere a una problemática acuciante en numerosas naciones europeas y latinoamericanas, en donde existe una gran cantidad de gobiernos locales de escasa superficie caracterizados por estructuras organizacionales sobredimensionadas en relación a la baja población que concentran sus territorios y al presupuesto que poseen para gestionar las nuevas funciones asumidas tras los procesos descentralizadores. Para más información sobre el caso argentino ver E.R. COMPLETA, *Asociacionismo municipal versus inframunicipalismo en Argentina*, en *Más Poder Local Magazine*, Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón, Madrid, España, n. 4, 2011, pp. 12-13; *Id.*, *¿Cómo salir de la trampa del inframunicipalismo en Argentina y no morir en el intento?*, en *Revista Espacios Políticos*, Buenos Aires, Argentina, Año 12, 2011, n. 7, pp. 28-29; M. ITURBURU, *Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino*, ITURBURU Y REDONDO (Comps.), *Cooperación Intermunicipal en Argentina*, Buenos Aires, INAP-EUDEBA, 2001, pp. 37-60.

de hace algunos años muestra toda su potencialidad para la promoción de procesos de desarrollo local en base a una escala mucho más amplia y apropiada para la resolución de problemáticas variables y complejas.

3. La articulación en la gestión local

Desde hace algunos años en el ámbito de la administración pública latinoamericana comenzaron a emerger una variedad de mecanismos institucionales orientados a incrementar la participación ciudadana y el control democrático sobre la administración pública, principalmente a través de la promoción de fórmulas asociativas entre el sector público, el sector privado y la ciudadanía³. Estas iniciativas, promovidas “desde la base” por diversas organizaciones de la sociedad civil, tienen como principales objetivos hacer visibles sus demandas; influir en los procesos de reforma del Estado; asegurar la provisión de bienes colectivos y servicios públicos básicos a toda la ciudadanía (no sólo a quienes pueden afrontar su costo) y elevar los índices de transparencia y responsabilidad (*accountability*) de los funcionarios públicos.

Quienes promueven estos cambios apuntan sus críticas tanto contra el aparato burocrático y jerárquico bienestarista como contra el modelo gerencial que pretende poner la promoción del bienestar común en manos del libre juego de la oferta y la demanda. En este sentido, frente al fracaso de los anteriores modelos de gestión, el paradigma de la gestión asociada – también denominado *gobernanza*⁴ – puso el acento en la participación de actores no estatales en los procesos de toma de decisiones y en la interacción, la negociación en redes y la cooperación como mecanismos esenciales para satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Esto no implica que el Estado haya pasado a desempe-

(3) Entre los principales mecanismos de gestión asociada promovidos en el último tiempo en el ámbito local se destaca la amplia difusión que han alcanzado los presupuestos participativos y la generación de redes público-privadas para el desarrollo de proyectos socioeconómicos locales.

(4) Quienes abogan por el asociativismo público-privado, utilizan el término *gobernanza* para hacer referencia a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado. R. MAYNTZ, *Nuevos desafíos de la teoría de governance*, en *Revista Instituciones y Desarrollo, Desarrollo Institucional para la Gobernabilidad Democrática*, Cataluña, n. 7, 2000, pp. 35-52.

ñar un rol secundario, sino que de manera paulatina ha comenzado a asumir un rol centrado en la coordinación de los objetivos de la acción pública resultante de la interacción entre la sociedad civil, el sector público y el privado.

Para el caso argentino, en donde el Estado ha sido históricamente fuerte e intervencionista, la gobernanza parece surgir o afianzarse en el ámbito de los gobiernos locales, lo cual resulta llamativo ya que tradicionalmente el gobierno nacional no ha promovido el asociativismo intermunicipal como estrategia para el desarrollo local o regional en Argentina. De hecho su incorporación en la agenda política se dio con posterioridad a la reforma de dos constituciones provinciales, las cuales sirvieron de incentivo para el resto de las provincias argentinas: por un lado, la Constitución de San Juan de 1986, en la cual se incluyó una cláusula que habilitó a los municipios a «*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*» (art. 251º, inc. 9 y 18), y por el otro, la Constitución de Córdoba de 1987, cuyo artículo 190º habilitó la conformación de organismos intermunicipales «*para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera y de actividades de interés común de su competencia*»⁵.

Fueron estas reformas los verdaderos detonantes del proceso asociativo intermunicipal evidenciado en Argentina a partir de la década de 1980. En este sentido, con posterioridad a las mismas el gobierno nacional comenzó a promover la creación de organismos asociativos municipales de diversa naturaleza (principalmente consorcios públicos y microrregiones) a través de una desordenada e inconexa oferta de planes y programas (en muy pocos casos articulados con las provincias) dirigidos a los gobiernos locales, sin distinciones en cuanto a la cantidad de población que concentraban, a su superficie o a sus capacidades institucionales.

(5) Claramente, ambas reformas constitucionales se vieron influenciadas por la *Carta Europea de Autonomía Local* (1985) y especialmente por la *Declaración Universal sobre Autonomía Local* (1986), en las cuales se reconoció el derecho de asociación entre gobiernos locales, reafirmando los principios de autonomía municipal y de solidaridad entre los pueblos.

Entre las principales iniciativas promovidas por el gobierno nacional a favor del asociativismo municipal se destaca el *Programa de Microrregiones Patagónicas* (PMP), orientado a fomentar el desarrollo equilibrado y sustentable de la región sureña, caracterizada por la existencia de grandes extensiones territoriales y de numerosos enclaves poblacionales aislados. Dicho programa fue puesto en marcha en 1993 luego de que el gobierno nacional creara la *Comisión Nacional para la Promoción y Desarrollo de la Región Patagónica* (CONADEPA). Por su intermedio se crearon diecisiete microrregiones intermunicipales en el sur del país, las cuales contaron con el apoyo económico y técnico del gobierno nacional para la definición de Planes Maestros de Desarrollo orientados a resaltar las potencialidades productivas y la realidad sociocultural de cada área en cuestión.

Promediando la década del noventa, la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación promovió el fortalecimiento de los consorcios productivos intermunicipales creados en la Provincia de Buenos Aires a través de la entrega de cuantiosos recursos económicos a los mismos en el marco del *Programa Federal de Solidaridad* (PROSOL). De acuerdo a Cravacuore y Clemente, esta experiencia fue infortunada ya que los consorcios no ejecutaron proyectos por sí sino que distribuyeron los fondos entre los municipios, los que a su vez los asignaron a emprendimientos locales de dudoso rigor técnico y escaso valor económico. Las irregularidades del PROSOL denunciadas por la Sindicatura General de la Nación y la falta de financiamiento posterior conllevaron al virtual abandono de este programa, provocando que a partir de mediados de 1996 el mismo funcionara sólo con los fondos de recuperación que el propio PROSOL concebía⁶. En tercer término resulta importante referirnos al *Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales*, implementado a partir del año 1999 por la recién creada Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Nación. Por su intermedio, el gobierno nacional alentó la conformación de microrregiones en todo el país con el objetivo principal de solucionar los problemas de gestión urbana que trae aparejada la conurbación y el intercambio de flujos entre ciudades. Inicialmente, el plan pre-

(6) D. CRAVACUORE, A. CLEMENTE, *El proceso reciente de asociativismo intermunicipal en Argentina*, XI Congreso Internacional del CLAD, Guatemala, 2006.

vió una inversión de 4.5 millones de dólares, financiados de manera conjunta por el Banco Interamericano de Desarrollo, el gobierno nacional y los propios municipios. Lamentablemente, la renuncia del presidente de la Nación, Dr. Fernando De La Rúa, en diciembre de 2001, determinó el cese de todas las acciones que se encontraban en marcha, incluida la asistencia técnica que prestaba la Subsecretaría a los municipios asociados.

Más cerca en el tiempo se destaca la asistencia económica y financiera brindada a numerosos municipios y organismos intermunicipales de todo el país por parte del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación a través del *Programa de Fortalecimiento Institucional y Productivo* (PRO-FIP) y de la Unidad Nacional de Preinversiones (UNPRE), la cual financió la elaboración de numerosos proyectos orientados a satisfacer las necesidades de los municipios asociados con fines de promoción turística y productiva, principalmente. Por último, debe destacarse el apoyo técnico brindado a los municipios nacionales por la Secretaría de Asuntos Municipales y por la Subsecretaría de Gestión Municipal del Ministerio del Interior de la Nación durante la última década, con el fin de impulsar la realización de acuerdos de diversa naturaleza entre autoridades locales, orientados a la elaboración de estrategias y a la solución de problemáticas de interés común.

En muy pocos casos el gobierno nacional articuló acciones con los gobiernos provinciales en materia de fomento al asociativismo municipal. A decir verdad, salvo contadas excepciones, los gobiernos provinciales se han mostrado reacios a la creación de organismos intermunicipales por temor a que con el tiempo éstas iniciativas debiliten su poder político⁷. La resistencia de las provincias recién comenzó a ceder con posterioridad al fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1989 titulado "*Rivademar Ángela c/ Municipalidad de Rosario*", y más pronunciadamente, luego de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, por la cual se consagró la autonomía municipal.

Antes de adentrarnos en el análisis del marco jurídico que regula la creación y el funcionamiento de los organismos intermunicipales en Argentina, sin

(7) Entre las escasas iniciativas detectadas se destaca el *Programa de Productividad Asociativa* impulsado a mediados de la década del noventa por el Instituto Provincial de Acción Cooperativa (IPAC) de Buenos Aires con el fin de otorgar financiamiento a los consorcios productivos intermunicipales bonaerenses.

embargo, conviene efectuar una distinción entre dos modalidades diferentes de gestión intermunicipal, las cuales resumen las distintas estrategias y arreglos institucionales elaborados de manera espontánea por los municipios argentinos para superar la fragmentación política e institucional de los territorios en los que se asientan: el modelo *supramunicipal* y el *intermunicipal*⁸. Siguiendo a Claudio Tecco, el primer modelo supone la creación de un nuevo nivel de gobierno, con legitimidad política directa y autonomía plena (institucional, política, administrativa y económica-financiera) al cual se deberían articular, de modo subordinado, las instituciones locales preexistentes. El modelo *intermunicipal*, por su parte, consiste en la construcción de acuerdos voluntarios entre gobiernos locales, los cuales conservan su autonomía y legitimidad política, asociándose sólo para prestar servicios o coordinar la ejecución de programas y/o proyectos. Una modalidad, ésta última, mucho más ventajosa que la supramunicipal, que no debilita la autonomía de los municipios asociados y que además resulta compatible con las constituciones provinciales, las cuales prohíben la creación de nuevos niveles de gobierno, intermedios entre los municipios y las provincias. En este sentido, en países como Argentina, en donde no existen antecedentes de gobiernos metropolitanos (supramunicipales) y se posee una tradición municipalista muy arraigada, no resulta sencillo construir una nueva institucionalidad que sustituya a la anterior⁹. El régimen federal argentino en general abona la posibilidad de construir de modo flexible, gradual y mediante consenso social una nueva institucionalidad intermunicipal¹⁰.

En consecuencia, en Argentina se ha ido consolidando *ipso facto* una

(8) Los procesos de regionalización intraprovincial generalmente son promovidos por gobiernos provinciales afectados por alguna variante del inframunicipalismo con el fin de aumentar la eficiencia en la prestación de servicios públicos o de facilitar la implementación de procesos de descentralización o desconcentración administrativa. Se trata, de esta forma, de procesos de agrupamiento municipal descendentes, promovidos "de arriba hacia abajo" (mediante normativas que fijan los límites de las regiones creadas y sus competencias administrativas) y no de iniciativas espontáneas y voluntarias, promovidas por los propios actores involucrados.

(9) C. TECCO, *Gestión metropolitana y equidad social*, IV Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2001.

(10) C. TECCO, *Regiones Metropolitanas: ¿fragmentación político-administrativa o gestión asociada? Aportes para una discusión sobre la Región Metropolitana Córdoba*, Administración Pública y Sociedad, n. 14, IIFAP, UNC, 2007.

nueva institucionalidad a partir de la celebración de acuerdos asociativos intermunicipales, de los cuales normalmente se deriva la creación de entidades u organismos a cargo de la administración de los proyectos comunes. De acuerdo a Daniel Cravacuore, dentro del arreglo institucional argentino prevalecen dos tipos de organismos intermunicipales¹¹:

- a) Consorcios públicos: generalmente constituidos por gobiernos locales de escaso tamaño o población para la prestación de uno (monofuncional) o varios (plurifuncional) servicios públicos, para la construcción de obras públicas y/o realización de diversas tareas propias de la administración local, como la compra de suministros y bienes en conjunto.
- b) Microrregiones: a diferencia de los consorcios, estos entes suponen un nivel de coordinación más grande por parte de los gobiernos locales asociados, quienes no se vinculan solamente para prestar un determinado servicio público sino para construir instancias de desarrollo colectivo mucho más vastas, que comprendan todos los órdenes de la administración local.

A continuación nos ocuparemos de analizar el marco jurídico que sustenta la creación de organismos intermunicipales en Argentina, a los efectos de determinar el grado de autonomía que efectivamente detentan los gobiernos locales al momento de participar en este tipo de iniciativas y las principales restricciones contextuales asociadas a la normativa legal que enmarca el desarrollo de este tipo de estrategias.

4. Restricciones legales al asociativismo municipal

Desde su sanción en el año 1853 la Carta Magna impuso a las provincias la obligación de asegurar el régimen municipal en sus constituciones como condición básica para que el gobierno federal garantice a las mismas el goce y ejercicio de sus instituciones. En consonancia con este mandato, todas las provincias argentinas incluyeron en sus constituciones capítulos sobre su organización municipal, regulando todos los aspectos concernientes al funcionamiento y amplitud competencial de los municipios dentro de su territorio.

(11) D. CRAVACUORE, *Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina*, en *Medio Ambiente y Urbanización*, Buenos Aires, Año 22, 2006, n. 64, pp. 3-16.

En el año 1994, la reforma de la Constitución Nacional estableció una nueva obligación a las provincias en su artículo 123°, la de asegurar el carácter autónomo pleno a los municipios en el orden institucional, político, administrativo y económico-financiero. Conforme a esta prescripción, corresponde a las provincias reglamentar el alcance y contenido de esta autonomía en el ámbito de su propio territorio, lo que ha generado una multiplicidad de regímenes municipales con profundos matices entre sí en torno a la forma de organización, competencias, delimitación territorial y categorización de los municipios. Incluso este último término es utilizado de manera indistinta en la mayoría de las provincias, empleándose muchas veces de forma análoga con el de comuna, departamento, distrito, comisión o partido, para citar los términos más usuales.

En cuanto a la obligación impuesta a las provincias por el artículo 123° de la Constitución Nacional, la ausencia de una cláusula que fije un límite temporal a las mismas para adecuar sus constituciones permitió que algunas de ellas incumplieran con el mandato impuesto, lo que ha ocasionado consecuencias lamentables a sus municipios. En este sentido, las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza aún no han reconocido la autonomía municipal en sus constituciones, con lo cual el funcionamiento de los municipios se encuentra fuertemente condicionado en dichas provincias, especialmente en el orden institucional, el cual supone para los municipios la posibilidad de dictar sus cartas orgánicas.

En lo que respecta al reconocimiento del derecho asociativo municipal en las constituciones provinciales, en su amplia mayoría guardan silencio al respecto, situación que parece haberse hecho extensiva a la escasa normativa de carácter infraconstitucional sancionada en las provincias. Esto no parece ser un obstáculo para el jurista Enrique Marchiaro, para quien «los actuales instrumentos de regulación jurídica son suficientes para acompañar el proceso intermunicipal»¹².

Desde nuestra perspectiva, en cambio, sostenemos que si bien la ausencia de reconocimiento constitucional de este derecho no impide la crea-

(12) E. MARCHIARO, *El derecho argentino y lo intermunicipal. Más fortalezas que debilidades. Medio Ambiente y Desarrollo-América Latina*, Buenos Aires, Año 22, 2006, n. 64, pp. 27-35.

ción de organismos intermunicipales, cuanto menos desalienta su conformación, condicionando el funcionamiento de los mismos al contenido de la normativa vigente, la cual suele restringir la cooperación a una cierta actividad o a la creación de un tipo específico de organismo, imponiendo además una serie de “requisitos” a los municipios que decidan asociarse. De acuerdo al análisis efectuado, tan sólo nueve de las veinticuatro jurisdicciones administrativas en que se divide el país habilitan constitucionalmente a sus municipios a constituir organismos intermunicipales: Buenos Aires¹³, Chubut, Córdoba, Corrientes¹⁴, Entre Ríos, La Rioja, Neuquén, Río Negro y San Juan. Por su parte, las constituciones de Catamarca, Chaco, Salta, Santiago del Estero y Tierra del Fuego sólo hacen una escueta referencia a la posibilidad de que los gobiernos locales suscriban convenios entre sí para la satisfacción de intereses mutuos generalmente vinculados a la construcción de obras y prestación de servicios comunes. Respecto de la normativa de carácter infraconstitucional sancionada en las provincias en materia de asociativismo intermunicipal, resulta escasa y desactualizada. En este sentido, solo hemos podido detectarla en Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Corrientes, Formosa, Santa Fe, Tierra del Fuego y Mendoza, lo que demuestra el escaso interés que posee la mayoría de las provincias por la promoción de estrategias cooperativas intermunicipales en sus territorios.

En lo que respecta a su contenido, en su mayor parte las normas detectadas se encuentran asociadas a la promoción de procesos de regiona-

(13) Llama la atención el caso de Buenos Aires, ya que su Constitución (modificada un mes después de la reforma de la Constitución Nacional de 1994) limita la cooperación intermunicipal a la «*constitución de consorcios para la creación de superusinas generadoras de energía eléctrica*», una cláusula sumamente restrictiva, sólo entendible en el marco de la situación política que atravesaba la provincia al momento de la reforma, cuando la generación de energía eléctrica estaba en manos de una empresa provincial y se pensaba privatizarla. Ahora bien, a pesar de la prohibición impuesta a los municipios bonaerenses, los mismos han formado consorcios vinculados a un sinnúmero de áreas, entre ellas: salud, producción y servicios públicos.

(14) La constitución de Corrientes, reformada por última vez el 08 de junio de 2007, es la única en el país que recepta el término “microrregión”. De acuerdo al artículo 227º: «*Los municipios pueden crear microrregiones para desarrollar materia de competencia propia o delegada a nivel intermunicipal y supramunicipal y establecer organismos con facultades para el cumplimiento de esos fines. La participación en microrregiones es voluntaria. Las relaciones intermunicipales y supramunicipales pueden involucrar sujetos públicos, privados y del tercer sector, y organismos internacionales*».

lización intraprovincial del tipo “top-down”, que si bien no vulneran el principio de voluntariedad y libre consentimiento de los gobiernos locales asociados cuanto menos desnaturalizan la base negocial coooperadora. En este sentido, amparándose en el pretexto de “unidad de dirección”, muchos gobiernos provinciales impulsan la creación de organismos intermunicipales (en los cuales muchas veces suelen intervenir como parte) para superar los inconvenientes derivados de los procesos de descentralización que estos mismos gobiernos promovieron, lo que eventualmente lleva a que las técnicas de cooperación intermunicipales (entre entidades en pie de igualdad jurídica) se transformen en técnicas de imposición de directrices por parte de una entidad ubicada en una posición de superioridad o supremacía respecto del resto.

Cabe señalar que el marco jurídico vigente en las provincias (tanto constitucional como infraconstitucional) no prohíbe expresamente la suscripción de acuerdos intermunicipales y/o la creación de organismos asociativos municipales de ningún tipo, lo que no significa que el funcionamiento de los organismos creados no se encuentre condicionado. En este sentido, tras analizar la legislación sancionada en las provincias sobre la materia se ha podido constatar que, bajo la forma de vacíos legales y “autorizaciones” de las Legislaturas Provinciales, aún subsisten importantes controles sobre el derecho de los municipios de cooperar o asociarse entre sí, los cuales se tornan visibles cuando los organismos intermunicipales se proponen contratar personal técnico en conjunto, adquirir equipos y maquinarias, conceder avales y créditos recíprocos, prestar servicios o realizar obras públicas de forma mancomunada, lo que se presenta como graves restricciones a los procesos cooperativos intermunicipales. En cuanto a la posibilidad de que los organismos intermunicipales tramiten su personería jurídica de carácter público, algunas provincias como Mendoza se rehúsan a hacerlo, alegando que las microrregiones no se encuentran tipificadas en el artículo 33º del Código Civil de la República Argentina, el cual sólo otorga carácter de persona jurídica pública al Estado nacional, a las provincias y a los municipios; a las entidades autárquicas y a la Iglesia católica¹⁵. La única posibilidad de que las mi-

(15) Entrevista realizada al Esc. Jorge Liberto Romera. Director de Personas Jurídicas, Ministerio de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Mendoza (17/12/2008).

corregiones obtengan su personería jurídica es que se constituyan como asociaciones privadas, lo cual han hecho algunos consorcios públicos. Una solución inapropiada desde nuestra perspectiva, puesto que desnaturaliza el carácter público de las articulaciones, obligando a los municipios que las integran a rendir cuentas ante una dirección administrativa provincial.

Un criterio diferente se sigue en la provincia de Córdoba, en donde su Fiscalía de Estado reconoció a los organismos intermunicipales su carácter de personas jurídicas públicas debido a que reúnen los requisitos básicos que la doctrina administrativa de la provincia establece para asignarle a un ente este carácter: creación legal (por ordenanza), fin público específico (establecido en la Constitución Provincial, vinculado a la prestación de servicios, realización de obras públicas y cooperación técnica y financiera) y capital aportado por el Estado (en este caso por los municipios, que son entes estatales)¹⁶. En esta provincia, el reconocimiento de la personería jurídica a las microrregiones se deriva del artículo 190° de la Constitución Provincial, cláusula que habilita a los municipios a constituir organismos intermunicipales y que, a nuestro entender, debería hacerse extensiva al resto de las constituciones provinciales como un modo de superar algunas de las aristas del inframunicipalismo institucional.

A modo de valoración y síntesis de la normativa analizada, pueden extraerse las siguientes conclusiones: en primer término, la asociación entre gobiernos locales se presenta como un fenómeno escasamente regulado en el ordenamiento jurídico, tanto nacional como provincial. En este sentido, a diferencia de lo que ocurre en otros países en donde se otorga rango constitucional al derecho de asociación municipal, la Constitución Argentina se limita a consagrar la autonomía municipal, delegando a las provincias la regulación del alcance y contenido de esta autonomía en el orden institucional, político, administrativo y económico financiero. En cuanto a las constituciones provinciales, sólo unas pocas incluyen cláusulas que regulan la creación, competencias y/o funcionamiento de los organismos intermunicipales. El resto, por su par-

(16) Fiscalía de Estado de la Provincia de Córdoba, Dictamen n. 912/83.

te, guarda silencio al respecto o simplemente se limita a habilitar a los municipios a suscribir acuerdos para la prestación de servicios públicos y/o realización de obras o actividades de interés común.

Respecto de la normativa provincial de carácter infraconstitucional, por lo general resulta bastante escueta e imprecisa, circunscribiéndose básicamente a “autorizar” a los gobiernos locales a conformar organismos intermunicipales, aunque imponiendo en la práctica numerosos controles a los mismos. Un estudio realizado hace algunos años por Bárbara Altschuler sustenta esta conclusión¹⁷. Según la autora, la mayoría de los organismos intermunicipales argentinos funcionan de hecho, sin una figura jurídica y una institucionalidad afianzada, lo cual representa una de las principales dificultades para el reconocimiento formal y legal de estos organismos y para la actuación de los mismos como entes intermedios ante los gobiernos provinciales, nacional e incluso con el exterior. Esta situación se agrava para el caso de los organismos intermunicipales conformados por actores de diferentes provincias y países, ya que resulta mucho más difícil encontrar una figura jurídica que se adapte a los regímenes municipales que regulan a los gobiernos locales involucrados.

Finalmente se destaca el exceso de reglamentarismo de ciertas normas provinciales, hecho que no sólo atenta contra la autonomía de los municipios sino que retrasa o dificulta el desarrollo de estrategias cooperativas intermunicipales. En este sentido, no consideramos apropiado que las legislaturas provinciales avancen sobre la regulación de materias tales como el contenido de los convenios intermunicipales, los aportes económicos y las condiciones de administración de los recursos asignados por los municipios a los proyectos conjuntos, la periodicidad de las reuniones o la metodología para la toma de decisiones, cuestiones que entendemos deben ser resueltas libremente por las autoridades de los municipios involucrados en base a sus intereses particulares y a la naturaleza de los programas o proyectos que deseen emprender.

(17) B. ALTSCHULER, *El asociativismo municipal como estrategia de desarrollo económico en la Argentina*, Seminario REDMUNI, Mendoza, Argentina, 2003.

5. La intermunicipalidad en balance

De acuerdo a los datos suministrados por la *Segunda Encuesta Nacional de Asociaciones Municipales* realizada en el año 2011 por la Universidad Nacional de Quilmes en conjunto con la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación, se estima el número de organismos intermunicipales en Argentina en alrededor de 100. Diferentes razones motivaron su surgimiento, destacándose entre ellas la necesidad de motorizar procesos de desarrollo local y la resolución de problemáticas compartidas por gobiernos locales geográficamente cercanos entre sí. En este sentido, la totalidad de las microrregiones y consorcios fueron conformadas por gobiernos locales limítrofes, lo que nos habla de la importancia que todavía conservan la dimensión territorial y las relaciones de vecindad en el ámbito local.

En términos generales, las articulaciones intermunicipales han alcanzado diferentes niveles de complejidad y desarrollo dependiendo, fundamentalmente, de las variaciones que presentan en la cantidad, pertenencia territorial y características de los actores involucrados. En cuanto a los promotores de los procesos asociativos, se destaca el rol de los intendentes municipales como principales impulsores y sostenes de estas iniciativas surgidas “desde abajo”, esto es, sin mediar mandato de niveles superiores de gobierno. En este sentido, y a pesar de que muchas de las problemáticas abordadas por las microrregiones y consorcios involucran jurisdiccionalmente a otros niveles de gobierno, en su totalidad fueron creados por iniciativa de las autoridades locales, lo que confirma la falta de interés de los gobiernos provinciales por la promoción de estos procesos, así como también (aunque en menor medida) del gobierno nacional, el cual como vimos ha promovido durante las últimas décadas este tipo de arreglos institucionales de manera intermitente a través de diversos planes y programas.

Desde el punto de vista político, no se observa que la pertenencia político-partidaria de los intendentes haya incidido en los procesos de conformación de las articulaciones. De hecho, la mayor parte de los organismos intermunicipales fueron creados por intendentes de diferente signo político a través de la suscripción de convenios ratificados por los respectivos Concejos Deliberantes. En lo que respecta al alto número de microrregiones que se encuentran disueltas o inactivas (entendien-

do por esta última situación a la ausencia de actividades ejecutadas de manera asociada durante un período superior a dos años) tampoco parece guardar relación con el color político de los intendentes de turno. En este sentido, tras producirse recambios en los departamentos ejecutivos municipales los organismos intermunicipales no se desactivaron, sino que siguieron ejecutando sus actividades normalmente. Estos datos demuestran que a la hora de avanzar en los proyectos asociativos las autoridades locales parecen haber dejado de lado los enfoques partidocráticos tradicionales, incorporando una visión de la política más consensuada y plural, tendiente a aunar esfuerzos y capacidades en pos de la obtención de soluciones comunes.

En cuanto a la modalidad de gestión microrregional, existen dos grandes modelos: el de gerencia autónoma (por el cual los gobiernos locales delegan la coordinación del ente a uno o más funcionarios contratados especialmente para que se dediquen de manera exclusiva a su gestión) y el de coordinación delegada del ente en uno o más funcionarios pertenecientes a las plantas de personal temporario o permanente de los municipios asociados¹⁸.

Para el caso argentino, la dirección y coordinación general de las actividades realizadas recae directamente en la figura de los intendentes y/o de alguno de sus colaboradores más cercanos, lo que revela el alto grado de personalismo que afecta a la gestión intermunicipal en la provincia. Esta situación ha generado numerosos conflictos entre los municipios asociados como consecuencia de la “excesiva atención” que suelen prestar los intendentes a cargo de las microrregiones con respecto a las necesidades de sus propios municipios y en desmedro de los intereses del conjunto.

A los efectos de corregir esta situación resultaría importante que los organismos intermunicipales contaran con una organización administrativa sólida y compleja, con órganos directivos, deliberativos, técnicos y de control con competencias y funciones diferenciadas, representativos de todos los gobiernos locales que participan en el mismo. Para el caso de la mayoría de las microrregiones y consorcios, sin embargo, su es-

(18) D. CRAVACUORE, *Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina*, en *Medio Ambiente y Urbanización*, cit.

estructura administrativa se encuentra muy poco desarrollada, lo que ha atentado contra la continuidad del trabajo asociativo. En este sentido, por lo general no cuentan con una estructura administrativa formalizada con funciones claramente delimitadas, equipos técnicos capacitados y con dedicación exclusiva a la gestión intermunicipal y/o mecanismos de monitoreo y control de las acciones ejecutadas.

El cuadro de debilidad institucional que afecta a estas articulaciones se agrava, finalmente, por la ausencia de planes estratégicos intermunicipales, estatutos, reglamentos internos y/o manuales de funciones que aseguren la implementación de los programas y proyectos asociativos, lo que da cuenta del escaso nivel de complejidad organizacional que poseen y de su disfuncionalidad estructural para el logro de los objetivos y metas propuestas.

La inexistencia de recursos presupuestarios suficientes se presenta como uno de los principales problemas que afectan la gestión de los organismos intermunicipales. En este sentido, la totalidad de los funcionarios locales entrevistados identificó esta variable como uno de los problemas que más han dificultado la continuidad de los proyectos intermunicipales emprendidos, obligando a las autoridades locales a recurrir periódicamente a diversas fuentes de financiamiento externas para evitar la paralización de las iniciativas.

En términos generales, todos los organismos intermunicipales se sostienen en base a una o más de las siguientes fuentes de financiamiento:

- aportaciones ordinarias o extraordinarias realizadas por los gobiernos locales, de acuerdo a los criterios establecidos en los estatutos o actas de acuerdo fundacionales;
- cobro de tasas por la prestación de servicios, establecidas por el organismo intermunicipal titular del servicio;
- obtención de subsidios para la realización de inversiones, pago de gastos corrientes, ejecución de programas, proyectos o estudios de factibilidad, etcétera;
- realización de operaciones de crédito ante organismos nacionales y/o internacionales, tanto de carácter público como privado.

La tendencia general es que los organismos intermunicipales se financien en base a una combinación entre dos fuentes de financiamiento, por un lado, a las aportaciones ordinarias que suelen realizar los

gobiernos locales asociados, y por el otro, a los subsidios que eventualmente reciban por parte del gobierno nacional, quien suele financiar la realización de estudios técnicos y la ejecución de numerosos proyectos, principalmente durante las etapas iniciales de los procesos asociativos.

En cuanto a la realización de operación de crédito, ningún ente intermunicipal ha solicitado préstamos o emitido obligaciones negociables para financiar inversiones, ejecutar proyectos o efectuar el pago de gastos corrientes, lo que nos parece prudente puesto que si bien no existen limitaciones normativas específicas que les impidan celebrar este tipo de operaciones crediticias, si se utilizara esta herramienta de manera frecuente se correría el riesgo de que las obligaciones de pago asumidas por las autoridades locales trasciendan los períodos de gobierno de los municipios asociados, comprometiendo futuros ejercicios presupuestarios. Por otra parte, en el caso de que los entes consiguieran endeudarse se condicionaría la permanencia de los gobiernos locales a los mismos (violándose de esta forma el principio de voluntariedad), puesto que los gobiernos locales deberían permanecer forzosamente dentro de los mismos, al menos hasta que cancelen la parte que les corresponda del crédito.

Finalmente y con relación al establecimiento de tasas, ningún ente intermunicipal ha considerado hasta el momento la posibilidad de avanzar en este sentido en el futuro. Esta pérdida de potencial recaudatorio entraña una gran debilidad, puesto que el cobro de tasas por la prestación de servicios disminuiría la dependencia que actualmente poseen frente a los subsidios nacionales y provinciales y a los aportes ordinarios y extraordinarios que realizan los municipios.

6. Alternativas para la superación de los déficits y restricciones detectadas

En Argentina la reforma del Estado estuvo estrechamente ligada a los procesos de descentralización estatal, que impulsaron a los gobiernos locales a reformular sus políticas de desarrollo y a generar formas de gestión innovadoras que les permitieran hacer frente a una demanda ciudadana ampliada como consecuencia del traspaso de funciones y competencias desde niveles superiores de gobierno. Las iniciativas de

articulación intermunicipal pueden ser interpretadas como respuestas a este complejo escenario, en la medida en que reconocieron a la búsqueda del desarrollo socioeconómico local como uno de sus principales objetivos.

En términos generales las estrategias asociativas intermunicipales han generado considerables ventajas a los municipios que participaron de las mismas, las cuales se resumen en los siguientes puntos:

- promoción e integración del territorio microrregional, a partir de la construcción de consensos entre autoridades gubernamentales de diferentes niveles, organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial;
- desarrollo de estrategias productivas, sociales y económicas orientadas al mediano y largo plazo, que superen la coyuntura política y el cortoplacismo propio de las autoridades locales;
- reducción de costos y optimización de los recursos físicos y humanos municipales a través de la transferencia de prácticas municipales exitosas y de la distribución de funciones de acuerdo a la capacidad instalada de cada gobierno local;
- acceso a tecnología, infraestructura, técnicas de gestión y equipamiento costoso que de manera individual los gobiernos locales no podían financiar;
- mayor representación y fuerza negociadora en materia de demanda de recursos y resolución de problemas comunes ante el gobierno provincial y el sector privado.

Los logros reseñados dan cuenta de los resultados alcanzados por la gestión intermunicipal, los cuales redundaron en un aumento neto de las capacidades municipales para gestionar políticas públicas de alto impacto en la calidad de vida de los ciudadanos. En cuanto a los déficits y restricciones contextuales que afectaron la gestión intermunicipal corresponde aportar algunos criterios para la definición de soluciones técnicas y el diseño de estrategias políticas que disminuyan su magnitud, lo que podría contribuir a fortalecer la capacidad institucional de los municipios asociados para dar cumplimiento a los objetivos establecidos.

Naturalmente, las estrategias de fortalecimiento de las capacidades institucionales pueden variar considerablemente, dependiendo de qué as-

pectos o procesos específicos de la gestión se pretendan mejorar. Según Oszlak y Orellana, la experiencia demuestra que, llegado el momento de encontrar las soluciones técnicas o políticas que permitan superar las dificultades identificadas, se abre un abanico de acciones y decisiones potenciales que caen dentro de las siguientes cuatro categorías básicas¹⁹:

- 1) obtención de los recursos humanos, físicos o financieros necesarios para llevar a cabo las tareas que presentan déficits. Por ejemplo, contratación de personal especializado para reforzar la ejecución de ciertas tareas; adquisición de equipamientos industriales o herramientas informáticas u obtención de subsidios para el pago de honorarios o la compra de bienes;
- 2) contratación de servicios de consultoría externa para viabilizar la ejecución de tareas de carácter no permanente cuya realización resulta imposible de encarar con recursos propios. Por ejemplo, para el desarrollo de estrategias comunicacionales, diseño de programas informáticos, instalación y puesta en marcha de nuevas tecnologías de gestión, generación de instancias de participación física y virtual, elaboración de planes estratégicos, etc.;
- 3) capacitación orientada a proporcionar información, aumentar conocimientos y/o modificar actitudes del personal actual o a contratar en el futuro, en la medida requerida para el eficaz cumplimiento de sus respectivos roles en el marco del programa que se encuentre en ejecución;
- 4) toma de decisiones por parte de autoridades públicas (nacionales, provinciales o municipales), del sector empresario u/o de otros actores orientadas a superar las restricciones que impiden la ejecución de determinadas tareas. Nos referimos, por ejemplo, a la aprobación de leyes, decretos u ordenanzas, a la suscripción de acuerdos o bien a la decisión de acometer procesos de reforma constitucionales con el fin de ampliar las competencias de los municipios o de eliminar alguna restricción concreta que haya dificultado la ejecución de una o más tareas.

(19) O. OSZLAK, E. ORELLANA, *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*, Artículo inédito, Buenos Aires, Argentina, 1993.

Un primer aspecto a tener en cuenta para superar las restricciones contextuales y déficits detectados es la obtención de los recursos físicos y económicos necesarios para ejecutar las acciones consensuadas. En la medida de lo posible se recomienda que las autoridades municipales recurran a fuentes de financiamiento internas (aportes ordinarios y extraordinarios para el pago de gastos corrientes, adquisición de insumos, ejecución de tareas menores y elaboración de estudios de factibilidad técnica o económica) y en menor medida a fuentes externas (fondos concursables o donaciones condicionadas por parte de agencias de cooperación internacional para llevar a cabo proyectos de mayor envergadura), lo cual promoverá la autogestión de las microrregiones, disminuyendo progresivamente la dependencia que mantienen las mismas con respecto al gobierno provincial o nacional. Esto no significa que los municipios deban descartar la búsqueda de alternativas para incrementar los ingresos de los organismos intermunicipales que integran. En este sentido, opciones tales como el establecimiento de tasas o el cobro de ingresos específicos por servicios prestados deberían ser estudiadas detenidamente por los intendentes y Concejos Deliberantes, puesto que podrían llegar a contribuir sensiblemente al logro de los objetivos fijados.

En cuanto a los aportes ordinarios y extraordinarios realizados por los municipios, no resultaron significativos (especialmente los primeros) ni frecuentes (especialmente los segundos), destinándose principalmente al pago de sueldos de consultores privados y/o de gastos corrientes vinculados a la gestión intermunicipal. En la medida de lo posible, se recomienda que este tipo de aportes se acrecienten de manera proporcional a sus capacidades económicas, para lo cual se propone el establecimiento de un mecanismo de aportación que asegure que el municipio que posea más recursos presupuestarios (o que se vea más beneficiado por la aplicación de un programa o proyecto en concreto) sea el que realice el mayor esfuerzo económico.

Por otra parte, resultaría importante la inclusión de cláusulas en las actas de acuerdo fundacionales que aseguren la automaticidad de los aportes económicos de los municipios, con prescindencia de los eventuales problemas presupuestarios que puedan surgir en los mismos o de las prioridades establecidas por los Intendentes. Adicionalmente, en

el caso de que las microrregiones obtengan ingresos económicos específicos provenientes de la toma de créditos y/o del establecimiento de tasas, se recomienda la creación de fondos especiales que impidan la afectación de estos recursos económicos para financiar el déficit de los gobiernos locales asociados.

Un segundo aspecto a tener en cuenta es la cantidad y calidad del recurso humano involucrado en la gestión intermunicipal. Como mencionamos anteriormente, las microrregiones no disponen de equipos técnicos calificados con dedicación exclusiva a la gestión intermunicipal, lo que ha repercutido de manera negativa en el cumplimiento de los objetivos establecidos. A los efectos de facilitar la ejecución de tareas complejas se recomienda que los municipios estimulen la capacitación y formación de equipos técnicos para el diseño, implementación, monitoreo y control de programas intermunicipales, lo que ayudará a disminuir de manera progresiva los costos derivados de la contratación de servicios de consultoría externa para la ejecución de tareas cuya realización resulta imposible de encarar con el recurso humano existente. En el caso que deba recurrirse a la contratación de personal, se sugiere que el mismo posea conocimientos y habilidades técnicas suficientes para el cumplimiento de las funciones asignadas, debiendo ser seleccionado a través de concursos públicos de antecedentes que garanticen su idoneidad y eviten la injerencia política en los procesos de contratación.

En lo que se refiere a la estructura interna de los organismos intermunicipales, en términos generales se encuentra muy poco desarrollada, lo que se explica mayormente por el centralismo y personalismo que caracteriza a la gestión municipal. En este sentido, el excesivo protagonismo de los intendentes en los procesos asociativos intermunicipales se condice con la ausencia de órganos con competencias y funciones claramente diferenciadas (principalmente deliberativos y de control), lo que da cuenta del escaso nivel de complejidad organizacional de la microrregión y de su disfuncionalidad estructural para el logro de los objetivos propuestos.

Según se desprende del análisis efectuado, resultaría recomendable que los entes intermunicipales se administren en base a una estructura administrativa que garantice la representación de los gobiernos locales asociados y la existencia de instancias de debate y control que cuenten

con la participación del resto de los actores públicos y privados involucrados en el cumplimiento de los objetivos establecidos. Dicha estructura debería componerse por los órganos de gobierno que los municipios autónomamente establezcan, garantizando que ningún gobierno local posea mayoría absoluta en los mismos.

En relación a la planificación estratégica, se recomienda utilizar esta herramienta de gestión para orientar los esfuerzos y capacidades de todos los actores que se desenvuelven en los territorios mancomunados, a través de la generación de consensos tendientes a superar las debilidades internas y los desafíos que plantea el entorno. Concretamente, debería priorizarse el diseño de planes estratégicos microrregionales, a los efectos de superar la visión fragmentada del territorio local que prevalece actualmente, reflejada en la existencia de planes estratégicos municipales que se contraponen con las visiones u objetivos establecidos por gobiernos locales vecinos.

Finalmente, resta referirnos a la toma de decisiones necesarias para superar las restricciones contextuales y déficits de capacidad que dificultaron la gestión intermunicipal. Desde nuestra perspectiva, esta última categoría es la que reviste el mayor grado de complejidad (y también de incertidumbre) puesto que gran parte de las decisiones requeridas deben ser tomadas por instituciones o individuos ajenos a los organismos intermunicipales, lo que supone un esfuerzo adicional para los intendentes y funcionarios locales a cargo de las mismas, quienes deben mantener un diálogo fluido con estas entidades e individuos con el fin de conseguir que los mismos accionen de la manera esperada.

De acuerdo al análisis efectuado, la principal decisión que deberían tomar los gobiernos provinciales en donde aún no se encuentra reconocida la autonomía municipal en sus constituciones es emprender un proceso de reforma del régimen municipal con el objetivo principal de eliminar las restricciones institucionales vigentes a la cooperación y el asociativismo entre gobiernos locales. Dicha reforma, sin embargo, no debería limitarse al simple reconocimiento de la autonomía de los municipios sino que además debería avanzar sobre otros aspectos que completan la organización municipal, entre ellos: composición, elección y duración de los cargos electivos locales; representación de todos los departamentos en la Cámara de Senadores de la Legislatura Provin-

cial; incorporación de mecanismos de democracia directa en la esfera local y reconocimiento de la capacidad impositiva municipal.

En adición a lo anterior, consideramos fundamental que se incorporen cláusulas que reconozcan expresamente el derecho de asociación municipal para la prestación de servicios, la realización de obras públicas y la cooperación técnica y financiera para la ejecución de actividades de interés común de competencia municipal. Dicho artículo debería reconocer el carácter de personas jurídicas públicas a los organismos intermunicipales, siempre y cuando reúnan los requisitos básicos que la doctrina administrativa de la provincia establezca para asignarle a este tipo de entes este carácter, a saber: creación legal, finalidad pública específica y capital aportado por el Estado (en este caso por los municipios).

Finalmente, cabe efectuar una última recomendación, en aras de que las reformas que eventualmente se promuevan en los regímenes municipales tengan el efecto esperado. Nos referimos al diseño e implementación de políticas públicas nacionales y provinciales de fomento a la cooperación intermunicipal orientadas al mediano y largo plazo, lo que facilitará la creación de agrupaciones estables de municipios y su funcionamiento, extendiendo los beneficios de la cooperación intermunicipal a todos los gobiernos locales de la provincia.

Entre las acciones que podrían promoverse en este sentido se encuentra la creación de unidades administrativas provinciales que brinden asesoramiento y asistencia técnica y jurídica a los organismos intermunicipales que lo requieran; la creación de un Banco de Experiencias Locales para la difusión de las “buenas prácticas intermunicipales”; la puesta en marcha de programas de capacitación para el personal municipal en materia de gestión pública asociada y el otorgamiento de subsidios o créditos blandos para financiar iniciativas productivas, construcción de infraestructuras, adquisición de materiales y contratación del recurso humano necesario para garantizar el sostenimiento y continuidad de las iniciativas.