

Capítulo III

La Integración y los Municipios

I. Status jurídico de los municipios

Consideramos que previamente a abordar la asociación intermunicipal, o la participación de los gobiernos locales en las instancias de integración superiores, resulta necesario y hasta indispensable analizar cual es el status jurídico de los municipios, dado que es a partir del alcance que se reconozca a dicho status, que los municipios contarán con las herramientas suficientes para asumir los procesos asociativos de un modo efectivo.

El tema de la autonomía municipal es posiblemente el tema más importante del derecho municipal argentino de los últimos años. El debate sobre la autonomía municipal ha transitado, prácticamente, durante todos los años de vida independiente, de allí, que Antonio María Hernández señala tres etapas históricas para precisar lo que ha ocurrido en nuestro país en torno a la autonomía municipal.

Una primera etapa, es situada desde 1853 hasta el año 1986; la segunda etapa, la ubica desde 1986 hasta 1994; y la tercera, desde 1994 hasta la actualidad.

¿Por qué se han señalado esas fechas? En 1853 se sanciona la Constitución Nacional, y con ella se consagra el artículo 5 que incorpora como obligación de cada provincia, condición para que pueda gozar del reconocimiento de su autonomía, el asegurar un régimen municipal.

En 1986 se comienza un amplio proceso de ejercicio de poder constituyente derivado a través de las provincias. Esto lleva a que 18 provincias argentinas modifiquen sus constituciones provinciales en el período que va entre 1986 a 1994, reconociendo en el ámbito de sus territorios provinciales el régimen autónomo para los municipios. Por otro lado, en 1994, se produce la reforma de la Constitución Argentina, que en el artículo 123, consagra el principio de la autonomía de los municipios.

Pero cuando hablamos de autonomía municipal ¿a qué nos referimos? Como lo expresa su significado etimológico, autonomía significa la posibilidad de darse la propia ley, la posibilidad de dictarse la propia norma. Por ello, la autonomía es un aspecto de la descentralización del poder que tiene que ver con la posibilidad de gobernarse, de legislarse, de administrarse. La autonomía entonces, es un concepto esencialmente político, un concepto de naturaleza política que supera lo propiamente legislativo.

En la historia Argentina la naturaleza jurídica del municipio era la autarquía. La autarquía, se encuentra vinculada también a un aspecto de la descentralización del poder, pero en este caso no de carácter político sino de carácter meramente administrativo.

A lo largo de estas tres etapas históricas que se mencionaron anteriormente, existió un profundo debate entre los hombres del derecho y de la política sobre el problema de la autonomía o de la autarquía. Ese debate permitía traslucir que en el fondo, no se estaba hablando solo de un análisis teórico sobre la naturaleza jurídica de una institución del Estado, por el contrario se estaba abordando un problema político y práctico de agudas consecuencias. Así, quienes defendían la autonomía municipal, postulaban al municipio como parte de la descentralización política del Estado, con una clara esencia o sustancia política, ello frente a quienes hablaban de una autarquía municipal reduciendo al municipio a una mera dependencia del poder provincial y circunscrito a fines y límites meramente administrativos.

Precisado la naturaleza del debate y sabiendo que cuando se habla de la naturaleza jurídica del municipio, se está abordando la posición del municipio dentro del Estado, resulta relevante afirmar que el municipio, siempre es tal, cuando esta inserto en una unidad política superior. Por eso, la polis griega, por ejemplo en siglo V a.C. no era un municipio sino que era un Estado.



Los municipios comienzan a desarrollarse con la expansión del Imperio Romano, siempre inserto en una unidad política superior. Y, a partir de esta realidad, siempre se generó el debate para saber qué posición tenía el municipio dentro de esa unidad política superior.

En la primera etapa de 1853 a 1986, se da un enorme debate, que separa por un lado a los constitucionalistas y municipalistas y por otro lado a los administrativistas. Los primeros sosteniendo la idea de autonomía municipal, los segundos el concepto de la autarquía del municipio. Por otra parte este debate se tradujo tanto en el campo de la doctrina, como en el de la jurisprudencia y de la legislación.

El artículo 5 de la Constitución, que da fundamento al régimen municipal, solo dice que las provincias tienen que asegurar el *régimen municipal*, sin embargo guardó silencio sobre cual era el alcance de ese *régimen municipal*. Esto lleva en un primer momento al desarrollo de una tesis restrictiva de la autonomía en los municipios. Ello hasta que en la Universidad Nacional de la Plata, un destacado profesor llamado Kon Villafañe, sostuvo que los municipios eran autónomos constituyendo verdaderas repúblicas representativas, ello por sostener que los principios representativos y republicanos del artículo 1° de la Constitución, tenían que tener vigencia también en los municipios en virtud del imperio del artículo 5 de la Constitución Nacional. De esta manera surge otra posición frente a la tesis imperante, la administrativista, que sostenía la autarquía municipal, y que había desarrollado fundamentalmente Rafael Bielsa.

Fue Bielsa, en su obra *Principios de Régimen Municipal*, el primero que dice que el municipio es autárquico. Lo hace a partir de un ejercicio de simplificación, al decir: la soberanía corresponde al gobierno federal, la autonomía es la naturaleza propia de las provincias argentinas, y por lo tanto a los municipios les corresponde la autarquía. Esta simplificación tuvo una enorme trascendencia jurídica y política a lo largo del tiempo, que va a intentar ser refutada, como ya lo hemos mencionado originalmente por Kon Villafañe, luego por la Escuela del Litoral, y después por la Escuela Jurídico-Política de Córdoba que, a partir de Pedro J. Frías esencialmente y posteriormente por Antonio María Hernández (h), entre otros, desarrolla toda una defensa de la autonomía municipal.

En el ámbito de la jurisprudencia luego de que la Corte Suprema tuviera una posición vacilante, en los primeros años, a partir de un caso que se conoció como “*FERROCARRIL DEL SUR c/ Municipalidad de la Plata*”, la Corte a pesar de no decir expresamente que los municipios eran autárquicos, dijo prácticamente lo mismo cuando expresó que eran delegaciones provinciales, circunscriptos a fines y límites administrativos. Esta jurisprudencia va a durar 78 años, hasta que en 1989 la Corte Suprema de Justicia de la Nación cambia el criterio adoptando o dando lugar a la autonomía municipal.

Frente a la posición restrictiva de la Corte en torno a la autonomía, las mayorías de la Constituciones provinciales establecieron criterios restrictivos en cuanto al alcance de las competencias municipales y además, establecieron determinados avances de control de las provincias sobre los municipios.

En esta etapa parece importante destacar el proceso de reformas constitucionales que se dan entre los años 1958 y 1966, en esta etapa ocho provincias argentinas, van a posibilitar la sanción de Cartas Orgánicas Municipales en reconocimiento del aspecto más importante de la autonomía, que es el aspecto institucional, o sea la posibilidad de sancionar la propia Carta Orgánica Municipal en ejercicio de un Poder Constituyente de tercer grado.

En la segunda etapa que va desde 1986 a 1994, se va afirmando en la doctrina la tesis de los constitucionalistas y municipalistas que defienden la naturaleza jurídica de la autonomía municipal como propia de los municipios.

En el ámbito legislativo pasan a ser 18 las Constituciones Provinciales que facultan a los municipios, para sancionar sus Cartas Orgánicas Municipales. Así en este período, de una sola Carta Orgánica, se pasa a 110 Cartas Orgánicas Municipales vigentes en la Argentina. Un párrafo aparte merece la reforma constitucional de la Provincia de Córdoba que en 1987 se posiciona a la cabeza del proceso de autonomía de los municipios colocándose en la avanzada del país. Córdoba posee en la actualidad 19 Cartas Orgánicas Municipales vigentes, restando aún la sanción de 18 Cartas Orgánicas Municipales más, ya que todavía no se ha dado expreso y completo cumplimiento al mandato constitucional de los artículos 180 y concordantes de la Constitución Provincial de Córdoba.

Por otro lado en materia jurisprudencial la Corte Suprema, consagró la autonomía municipal y cambió aquella jurisprudencia que venía de 1911.

Por último, en la tercera y última etapa, tiene una preeminencia especial la Reforma Constitucional de 1994, allí el artículo 123 dice que cada provincia debe dictar su Constitución, reglando el alcance y contenido de la autonomía municipal en los aspectos institucional, político, económico - financiero y administrativo.

¿Qué significa autonomía en lo institucional? significa la facultad de sancionar su propia Carta Orgánica Municipal, dándose sus instituciones y reglando el funcionamiento de las mismas; ¿Qué significa el aspecto político de la autonomía municipal?, se refiere a la elección popular de las autoridades locales y demás aspectos de naturaleza política que deben ser definidos por cada municipio, ¿A qué se hace referencia con la autonomía en el aspecto económico y financiero?, a la libre recaudación e inversión de las rentas; ¿Qué significa el aspecto administrativo de la autonomía?, que el municipio puede prestar los servicios públicos y demás funciones de este carácter, sin depender de un órgano o instancia superior.

Por lo mencionado recientemente, al amparo de la sanción constitucional del nuevo artículo 123, en la Argentina no puede haber, como lo expresó el mismo Antonio María Hernández (h) en el propio debate en el seno de la Convención Constituyente, ningún otro

PLAN DE DESARROLLO DE GOBIERNOS LOCALES



tipo de municipio que no sea el municipio autónomo. Si, en cambio, será cada provincia los que puedan distinguir que municipios tendrán autonomía municipal plena, cuales semiplena o relativa, pero nunca podrán negar el reconocimiento a la autonomía municipal.

La autonomía municipal plena se da, cuando puede ejercitar todos los aspectos de la autonomía, empezando por el aspecto institucional, en cambio, un municipio tiene autonomía semiplena o relativa, cuando tiene todos los aspectos de la autonomía menos el aspecto institucional.

Así podríamos interpretar que de los 1900 gobiernos locales que hay en la Argentina, hay 110 que tienen autonomía municipal plena, al sancionar su propia Carta Orgánica Municipal. Todos los otros tienen autonomía municipal semiplena o relativa. Pero, en todos los casos y por imperio de la Constitución Nacional de 1994, siempre tienen autonomía municipal.

II. ¿Globalización o Glocalización? Pensar en global, actuar en local.

Ahora resulta importante reflexionar sobre el rol y la importancia de los gobiernos locales frente a la hora actual. El municipio como estadio de la organización estatal, ¿Será más o menos importante en el siglo XXI que en el pasado siglo XX? ¿Tendrá más o menos roles que cumplir hacia el futuro?. No cabe ningún tipo de dudas que los gobiernos municipales, la instancia de gobierno más cercana a la gente será cada día más importante. ¿Por qué?, porque el mundo en el cual estamos insertos, nos obliga, que para evitar los impactos negativos de la globalización, hagamos uso de un nuevo término, lo glocal, este neologismo significa que hay que pensar ubicado en el contexto del mundo global, en el que estamos insertos, pero esencialmente tenemos que actuar localmente. Este camino de pensar en global y actuar en local resulta ser una premisa para evitar ser arrasados por los aspectos negativos de la globalización, y sobre todo y ante todo, desde el punto de vista cultural con la presencia formidable de los medios de comunicación masivos que van a terminar uniformando todo el pensamiento, todo el sentir, y borrando consecuentemente todas las tradiciones y formas de ser.

Afirmar lo local y las autonomías locales se convierte así cada día en una premisa mayor para evitar los impactos negativos del mundo globalizado.

III. El nuevo rol de los gobiernos locales

De nada serviría la premisa de pensar en global y actuar en local, si a la vez no se complementa indispensablemente con otro aspecto, la integración y la asociación.

La integración, el asociativismo intermunicipal, la regionalización entre municipios y la activa participación en los bloques de integración supra nacional se convierten en una premisa indispensable de los municipios en ejercicio de su autonomía para una eficaz respuesta a los desafíos de este mundo globalizado.

Así, el tema de la integración también ocupa cada día más la agenda de los gobiernos locales. Pero la integración tiene diversos aspectos, por un lado, la asociación entre municipios, y por otro, la participación de los gobiernos locales en los procesos de integración nacional y supranacional.

Así por ejemplo, resulta importantísimo para los municipios de las provincias de Córdoba, de Santa Fe y de Entre Ríos asumir el protagonismo que les corresponde en el marco de la REGIÓN CENTRO.

Y en la integración supranacional, ¿el municipio, va tener algo que ver? Pensemos por un instante lo que sucede en el bloque de integración regional más avanzado del mundo, la Unión Europea, para darnos cuenta que paralelamente al avance que ha tenido la integración continental europea, se ha impulsado y consolidado la integración municipal de ciudades de distintos estados, y hoy es común en Europa hablar de relaciones internacionales de los municipios, y en muchos casos los propios municipios han comenzado a desarrollar en sus estructuras de gobierno los espacios administrativos destinados a las relaciones internacionales, y del mismo modo, la administración del bloque regional prevé e implementa programas y acciones que tienen como destinatarios directos a los gobiernos locales. De este modo, por encima de los límites nacionales, se dan relaciones de región a región, de provincia a provincia y también, de municipio a municipio. O sea que tanto en la celebración de tratados internacionales, como en la ejecución de dichos tratados en el marco de la integración y en lo que en el futuro va a ser el Derecho Comunitario, los municipios van a tener nuevos roles que cumplir. De allí que podemos afirmar, sin temor a equivocarnos que los municipios tendrán un rol protagónico mucho mayor en lo que resta del siglo XXI y en el futuro, y con relación a la situación actual.

Por otra parte, el municipio tiene otro nuevo rol que cumplir, en la promoción del desarrollo económico y social, ya no se trata de un gobierno local que simplemente presta los servicios públicos tradicionales, se trata que el intendente busque los nichos en el comercio americano y mundial, para ver cómo puede proyectar a su población y a su ciudad y así mejorar la calidad de vida de la gente. A su vez, la descentralización del poder es otra idea brillante para mejor administrar y prestar servicios más eficientes y a menor costo. Porque un municipio siempre está en mejores condiciones económicas y financieras de prestar un servicio, que el gobierno provincial y así sucesivamente en relación con el gobierno federal.

Esto significa que también en esta materia de la delegación de funciones y competencias, el municipio va a tener nuevos roles y tareas que cumplir.

IV. Los procesos de integración y el asociativismo intermunicipal

Ya hemos expresado en reiteradas oportunidades el rol o papel que los municipios deben cumplir en los procesos de integración de instancias superiores de gobierno, por ejemplo la integración entre distintos Estados provinciales, como es el ejemplo tantas veces nombrado de la



REGIÓN CENTRO, o la tarea que deberá cumplir en el proceso de integración supranacional como en el caso del MERCOSUR, en ambas situaciones, concluimos en la importancia de que los gobiernos locales piensen en local y actúen en global, asumiéndose parte de dichos procesos de integración, es más, permitiendo, promoviendo, impulsando y construyendo esos procesos de integración desde lo local, asumiendo así el rol innovador que le corresponde como agente de integración y siendo garante de que dichos procedimientos de integración no van a repetir caer en la tentación de los modos centralistas, así se supone un nuevo paradigma en materia de integración consistente en atraer el MERCOSUR, o a la REGIÓN CENTRO, desde los espacios de gobierno locales.

Ahora bien, con independencia del protagonismo que los municipios pueden tener en los procesos de integración de instancias superiores de gobierno, la integración y el asociativismo entre los municipios o gobiernos locales ha adquirido cada vez mayor importancia en las agendas públicas de los mismos, y esta vez ya no hablamos de participar de instancias de integración superiores, sino de recurrir a espacios comunes con otros municipios a partir del ejercicio de su autonomía. Es así que aparecen variados ejemplos que nos ha parecido importante mencionar en este trabajo. En ellos encontraremos que bajo la misma premisa integracionista o asociativista aparecen matices diferentes que resultan valiosos distinguir, así analizaremos el proceso de regionalización de los gobiernos locales llevado adelante por el Gobierno de la Provincia de Córdoba; procesos asociativos entre municipios de la Provincia de Córdoba, a partir de situaciones o intereses comunes, como por ejemplo el Ente Intermunicipal para el Desarrollo Regional (En.In.De.R.), o el Ente Calamuchitano; o el proceso de asociación intermunicipal entre municipios pertenecientes a distintas administraciones provinciales y a gobiernos locales de distintos países, como es el ejemplo de la Micro Región Intermunicipal Cuyana Andina (M.I.C.A.), llevado adelante por municipios de las Provincias de Mendoza y San Juan y de la V Región de Chile; o el proceso asociativo entre gobiernos locales de Chile y de Argentina en el extremo sur de ambos Estados nacionales, dando lugar a la Micro - Región Patagonia Sur Sur.

a. Proceso de Regionalización en la Provincia de Córdoba (Ley Provincial N° 9.206)

La provincia de Córdoba, a través de su Ministerio de Gobierno, cuenta con un órgano de vinculación entre los gobiernos municipales y el Estado central cordobés llamado *Unidad Ejecutora Mesa Provincia Municipios*. Este órgano está integrado por los representantes de la instancia ministerial y por delegados de los distintos bloques de intendentes de los diversos partidos políticos; en la actualidad lo integran representantes de Unión por Córdoba, la Unión Cívica Radical, el Vecinalismo y el Partido Nuevo. De dicha mesa surgió, a propuesta de un debate animado por el Ministerio de Gobierno de la Provincia de Córdoba, a instancias del entonces Ministro Eduardo Accastello, la necesidad de avanzar hacia un proceso de regionalización del territorio provincial, en un marco de respeto por las autonomías provinciales reguladas en su extensión por la Constitución Provincial de 1987, sin disolver la organización jurisdiccional por departamentos y teniendo como principal objetivo dar un marco jurídico al proceso de descentralización de competencias y facultades como lo expresa el artículo 175 de la Constitución Provincial.

Así, luego de un valioso debate, el 22 de diciembre del año 2004, la Legislatura Provincial aprobó la ley N° 9.206, en dicha norma estableciendo la existencia de tantas Regiones en la Provincia de Córdoba como departamentos hay y reconociendo en cada una de esas Regiones a una persona jurídica de derecho público, con las competencias establecidas y delegadas por la presente ley, a la que denomina Comunidades Regionales. La Comunidad Regional es el órgano de administración de una Región, y la integran los municipios y comunas situados dentro de los límites del departamento que, voluntariamente, y a través de sus Concejos Deliberantes hayan decidido integrarla. Asimismo, y por vía de excepción, se autoriza a que municipios y comunas de un departamento puedan participar de la comunidad regional de otro departamento, pero en este caso será necesario que, además de la decisión de integrarse del municipio o la comuna, exista la autorización de la Comunidad Regional de recibirlo. Asimismo se autoriza a que un municipio o comuna forme parte de más de una Comunidad Regional, siempre respetando las autorizaciones y consentimientos necesarios.

Las Comunidades Regionales tienen por objetivo contribuir a hacer más efectiva la gestión de la Provincia y de los municipios y comunas en las Regiones, generar polos de desarrollo, facilitar la descentralización de funciones y competencias. Respecto a las funciones, atribuciones y competencias de las Comunidades Regionales podemos señalar, entre otras:

- a) El ejercicio de las atribuciones que la legislación atribuye a los municipios y comunas, en la jurisdicción del departamento que queda fuera de los radios urbanos (entendiendo a este como aquel donde los municipios prestan efectivamente los servicios permanentes a la población)- zonas grises -.
- b) El ejercicio de las atribuciones que los municipios cedan mediante convenios, dentro de la jurisdicción territorial de dichos municipios.
- c) En el ámbito de su jurisdicción zonas grises o de la zona urbana de municipios y comunas de la Región, las funciones y competencias de la provincia que le transfiera o delegue el gobierno provincial.
- d) El ejercicio del poder de policía de la Provincia, en materias propias de la competencia de los gobiernos municipales o comunales, en todo el territorio de la Región que no pertenezca al radio urbano donde los municipios y comunas presten efectivamente servicios a la población.
- e) Todo lo vinculado a la planificación y a la generación de desarrollo de la Región, la ejecución de planes y proyectos a ese efecto, las tareas de control de las vías de comunicación, la protección del medio ambiente, el manejo de los recursos naturales, la ejecución de obras o la prestación de servicios que trasciendan los límites urbanos de un municipio o comuna y / o afecte o interese a la Región o a una zona de ella.



El gobierno de la Comunidad Regional estará integrado por todos los intendentes y Presidentes Comunales de los municipios y comunas que formen parte de la comunidad y por el legislador provincial que tiene representación territorial por ese departamento. La Comisión designa una mesa Ejecutiva y una sindicatura y podrá designar de su seno un administrador que podrá ser rentado.

Los recursos de la Comunidad Regional serán las tasas, precios públicos, derechos, patentes, multas, contribuciones por mejoras, y cualquier otro ingreso por la administración o disposición de su patrimonio; la coparticipación de la renta que recauda la provincia o el gobierno federal, y los demás recursos que la provincia le asigne -sin afectar la coparticipación que la Constitución de la Provincia garantiza a los municipios y comunas-, y las donaciones, legados y aportes especiales.

Creemos pertinente hacer algunas afirmaciones referidas a la filosofía que promovió la creación de este modelo y que es coincidente con todo lo expresado a lo largo de este trabajo. El gobernador de la provincia de Córdoba, Dr. José Manuel De la Sota, al impulsar la norma decía que apuntaba a un nuevo federalismo cordobés, a partir de ello es que desde la sanción de esta ley hay que expresar que en Córdoba existen tres niveles de gobierno entendido este como instancia de gestión: el Provincial, el Regional y el Municipal, y que ha otorgado la administración del segundo estadio, al conjunto de municipios y comunas pertenecientes a ella, con el objeto de favorecer la desconcentración administrativa, la más eficiente prestación de servicios públicos y el diseño y ejecución de las políticas comunes para el progreso y desarrollo regional, haciendo que los gobiernos locales sean artífices de la construcción no solo de sus comunidades sino de la región de la que forman parte.

b. El Ente Intermunicipal para el Desarrollo Regional - En.In.De.R. (Córdoba)

El En.In.De.R. es una asociación intermunicipal constituida el 13 de julio del año 2000, bajo la figura de una entidad autárquica con personería jurídica pública y con capacidad para adquirir y contraer obligaciones jurídicas públicas y privadas tendientes o necesarias para la constitución de su objeto.

El estatuto del En.In.De.R. en su artículo 3º establece como sus objetivos la asistencia a los socios que lo integren, o a otros Estados, de manera directa o a través de terceros en:

- a) La prestación de servicios públicos
- b) La construcción de obras públicas
- c) El diseño de estrategias conjuntas de financiamiento
- d) Administración
- f) Recupero de acreencias
- g) Reducción de costos
- h) Incremento en la capacidad recaudadora
- i) Sistematización
- j) Robotización
- k) Radicación de Emprendimientos
- l) Todo otro tema que haga al mejoramiento de los Estados y de sus habitantes.

La conducción del ente está a cargo de un Consejo Directivo, en quien reside la dirección, la representación y la administración del En.In.De.R.. Este Consejo Directivo tiene seis miembros designados por Asamblea, la que distribuye en su seno las funciones de Presidente, Vicepresidente, Secretario de Actas, Director, Tesorero y Contador. La Asamblea designa también a un Revisor de Cuentas en quien reside la actividad de fiscalización del Ente.

Los socios del En.In.De.R. se dividen en activos y pasivos. En todos los casos para integrarlo se requiere la autorización del Concejo Deliberante en caso de los municipios y de la Comisión en caso de las Comunas. Los socios activos son los fundadores. En este caso reunían originariamente esa categoría Villa María, Villa Nueva, La Carlota, Alejandro Roca, General Deheza y Las Perdices. A su vez los socios adherentes que sean aceptados como activos por los socios activos existentes también pueden alcanzar esa categoría.

En la actualidad integran este Ente intermunicipal las siguientes localidades de la Provincia de Córdoba: Alejandro Roca, Alicia, Asunta, Ausonia, Colonia Prosperidad, Colonia San Bartolomé, El Arañado, El Fortín, El Rastreador, General Deheza, Huanchilla, La Carlota, La Palestina, La Playosa, Las Perdices, Las Varas, Las Varillas, Los Cisnes, Luca, Pacheco de Melo, Quebracho Herrado, Santa Eufemia, Sacanta, Saturnino Laspiur, Ticino, Tío Pujio, Villa María y Villa San Esteban. Villa Nueva que había sido socio fundador no obtuvo la ratificación por parte de su Concejo Deliberante por lo que debió dejar de pertenecer a este Ente.

Según datos emanados de las publicaciones del Centro Estadístico Regional dependiente de la Secretaría General y de Gobierno de la Municipalidad de la Ciudad de Villa María, la Región que abarca el En.In.De.R. cuenta con una población cercana a los 180.000 habitantes y alcanza una superficie de 14.796 kilómetros cuadrados. El PBI estimativo de la región alcanza aproximadamente una suma de \$ 1.179.995.000 y como lo menciona Silvana López en su trabajo titulado *"Sumando esfuerzos para el desarrollo Económico Local y Regional . El caso de Villa María"*, publicado en el libro *"Alianzas para el Desarrollo Local en la Argentina. Experiencias, aprendizajes y desafíos"*, las principales actividades económicas de la misma son:

PRODUCCIÓN PRIMARIA: cereales (trigo, maíz, mijo, centeno, cebada, avena), oleaginosas (maní, girasol, soja) y producción pecuaria (ganado bovino, porcinos, lanares, aves de corral).



ACTIVIDAD INDUSTRIAL: fundamentalmente dedicada a la producción de alimentos, particularmente derivados de la leche, siendo la de Villa María la segunda cuenca lechera provincial, produciendo el 34,49% del total provincial, porcentaje al que hay que adicionarle parte del 10% que aportan los departamentos San Justo y Río Primero puesto que hasta allí se extienden localidades del En.In.De.R.. En la Provincia, en promedio se destina de lo producido por las tres cuencas lecheras un 20% al consumo directo de las poblaciones y un 80% a instalaciones industriales para producir leche en polvo, variedades de quesos, mantecas y postres lácteos. esa industria de alimentos de complementa con la derivada de la soja y la producción de bebidas no alcohólicas, productos farináceos, chacinados y embutidos, productos de confitería, pasas frescas, variedades de dulces. También son importantes las industrias vinculadas a la construcción y maquinarias de variados tipos. Otras industrias de la región son las textiles y los cueros, madereras, del papel e impresiones, químicas, minerales no metálicos, excepto petróleo, metálicas básicas (fundiciones), de maquinarias agrícolas, equipos, metalmecánica y manufactureras.

LA ACTIVIDAD COMERCIAL: Operan en el territorio del Ente más de 4500 comercios.

ACTIVIDAD DE SERVICIOS: Operan en el Territorio del Ente más de 1700 empresas.

SERVICIOS EDUCATIVOS: En el área geográfica del En.In.De.R. se ofertan carreras de estudios superiores a través de cuatro universidades y más de veinte institutos de nivel terciario, además de tener cubiertos todos los niveles de educación desde el inicial hasta la enseñanza media.”

Si bien el En.In.De.R. se constituyó por las exigencias del gobierno provincial a partir de la firma del Pacto de Saneamiento Fiscal, al momento de su nacimiento se fijó objetivos más ambiciosos y fue ello lo que le permitió subsistir una vez que en la práctica la obligatoriedad o la exigencia de estos Entes cayó en desuso. Así entre las tareas emprendidas por el En.In.De.R. en estos años surgieron numerosas iniciativas, algunas de las cuales llegaron a concretarse y otra no, pero aún así resultaron una valiosa experiencia de emprendimiento intermunicipal, así podemos mencionar:

- a) La licitación llevada adelante por el Ente para incorporar la asistencia técnica de apoyo a la gestión de cobro a los municipios y comunas del En.In.De.R., con la finalidad de incorporar la tecnología informática para instrumentar la administración por resultados, la modernización de la administración financiera, los procesos de control de gastos y la recaudación y la capacitación del personal municipal en el manejo de dichas tecnología o procedimientos.

- b) La creación, junto con el Ministerio de la Producción de la Provincia de Córdoba y la delegación de la Universidad Tecnológica Nacional Facultad Regional Villa María de una Corporación destinada a la exportación de los productos lácteos de la región.
- c) En una experiencia innovadora se implementó una Escuela Regional de Gobierno destinada a los funcionarios y empleados de los municipios y comunas del Ente, así mediante convenios y articulaciones con instituciones como la Universidad Nacional de Villa María, la Fundación Konrad Adenauer, la Asociación Civil de Estudios Populares y el Instituto de Ciencias de la Administración (I.C.D.A.) de la Universidad Católica de Córdoba se llevaron adelante importantes experiencias de capacitación, incluyendo el dictado de dos promociones del Diplomado en Gestión Pública del I.C.D.A. de la U.C.C..
- d) La creación de viveros comunitarios asistidos por la Agencia Córdoba Ambiente, a los efectos de proveer elementos para la forestación y reforestación de lugares comunes, ejemplo de ello es la tarea realizada en la ruta Provincial N° 4.
- e) La implementación de acciones tendientes a la armonización legislativa y la posterior acción conjunta en temáticas de interés común como por ejemplo tránsito y seguridad vial o el control bromatológico.
- f) La implementación de convenios para la compra conjunta de medicamentos para abastecer a todos los municipios y comunas del En.In.De.R., procurando de este modo la obtención de precios más favorables.
- g) La adquisición conjunta de maquinaria vial para ser afectada a la realización de obras por parte de los municipios y comunas integrantes del En.In.De.R.

c. La Asociación de Municipios y Comunas de Traslasierras (Córdoba)

La *Asociación de Municipios y Comunas de Traslasierras* fue constituida formalmente de 4 de setiembre del año 2004, en cumplimiento del Acta de Intención suscripta el 7 de agosto del mismo año en la ciudad de Villa Dolores por los Intendentes y Jefes Comunales, legisladores provinciales y representantes de instituciones intermedias con actuación regional, y en donde, reconociendo los fuertes vínculos históricos, económicos, sociales y culturales de los municipios y comunas de traslasierras, manifestaban la decisión política de constituir una región en el contexto de la REGIÓN CENTRO de la que forma parte; y entendiendo al anhelo de integración como respuesta a los desafíos que les presentaba la política provincial, regional, nacional, latinoamericana y mundial, procurando fortalecer el federalismo y, en cumplimiento a los preceptos de la Constitución Nacional y Provincial, impulsar el desarrollo económico y social de los pueblos.

Así, los representantes de las Comunas y Municipios de Los Talares, San Jerónimo, Los Cerrillos, Chancaní, Villa de Pocho, Luyaba, La Población, Arroyo de los Patos, Salsacate, Tala Cañada, Conlara, Las Palmas, Ambul, de las Calles, San Vicente, Villa Sarmiento, Las Tapias, San Javier, Villa Dolores, Mina Clavero, Nono, Cura Brochero, entre otros; todos pertenecientes a los Departamentos de San Alberto, San Javier y Nono de la Provincia de Córdoba, resuelven constituir, en uso de las facultades conferidas por el Título II 2ª parte de la Constitución de la Provincia de Córdoba y de los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional, y sobre la base del ejercicio autónomo de sus funciones, la *Asociación de Municipios y Comunas de Traslasierra* con el objetivo general de promover el bienestar y el desarrollo del oeste cordobés, en un marco de respeto a la diversidad y particularidad de las localidades y poblaciones que la integran.



Los principios de la Asociación son:

- * La subsidiaridad y la cooperación entre las poblaciones de la región en el ejercicio de las funciones de gobierno.
- * La igualdad jurídica y política de los municipios integrantes en la toma de decisiones de alcance regional.
- * La proporcionalidad y la redistribución solidaria en el financiamiento de la asociación y en la asignación de los recursos.
- * El Estatuto de la *Asociación de Municipios y Comunas de Traslasierras* en su artículo 2º establece cuales son las atribuciones que se le asigna, señalando:
 - * El ejercicio coordinado de funciones y atribuciones inherentes a la competencia municipal y comunal, en el radio de las municipalidades que la integran, pudiendo ejecutar obras o prestar servicios de interés común.
 - * La coordinación con el gobierno provincial para la ejecución y prestación de obras y servicios que esta ejecute o preste en el radio de las municipalidades que la integran.
 - * La posibilidad de convenir con la provincia el desempeño del poder de policía provincial en la zona de la región que no se encontrara sujeta a la jurisdicción territorial de los municipios o comunas.
 - * La posibilidad de celebrar acuerdos con el gobierno federal u organismos descentralizados para ejercer intereses concurrentes, como así también el celebrar acuerdos con ONG, organizaciones gremiales, cooperativas, mutuales, universidades, empresas privadas y/o particulares.

La Asociación, a quien se considera un organismo intergubernamental -haciendo que los responsables de los organismos públicos (municipios y comunas) que lo integran sean responsables del cumplimiento de sus resoluciones-, está gobernada por una Asamblea de Gobierno integrada por la totalidad de presidentes comunales e intendentes que forman parte de ella, debiendo las decisiones que allí se tomaran ser ratificadas por los municipios y comunas de acuerdo a la normativa vigente en cada localidad. Existen también dos Consejos, el de Administración y el de Fiscalización, el primero está integrado por: Un presidente, dos Vice Presidentes, un secretario, un Prosecretario, un Tesorero, un Pro - tesorero y cuatro vocales, todos elegidos del seno de la Asamblea de Gobierno y con una duración de un año en sus funciones; y el Consejo de Fiscalización, integrado por tres miembros titulares y tres suplentes, elegidos del seno de la Asamblea de Gobierno y con una duración de un año en sus funciones, es el encargado de revisar el plan de actividades y el presupuesto de gastos y recursos del Consejo de Administración.

Esta asociación regional fue el resultado de una firme promoción al asociativismo del Ministerio de Gobierno, durante la gestión de Eduardo Accastello, quien a través del Programa de Fortalecimiento Intermunicipal del Instituto de Ciencias de la Administración de la Universidad Católica de Córdoba y con el financiamiento de la Fundación Konrad Adenauer llevaron adelante durante el año 2004 el *Programa de Asistencia Técnica a Traslasierra*. Así, luego de diferentes encuentros con los representantes del sector público y privado de la región se procuró conformar una agenda política regional a la que se arribara luego de definir y analizar los problemas de las comunidades y las dificultades para abordar su solución de manera individual concluyendo en la necesidad de la visión regional de los mismos; luego logrando un análisis del conjunto de ventajas / beneficios y desventajas / obstáculos para abordar dichos problemas desde la región; para así concluir en la elaboración de la mencionada agenda con cinco ejes de trabajo a los que se consideró prioritarios.

De este modo se determinó que la necesidad de asociarse en traslasierras estaba vinculada a la necesidad de obtener solución a los siguientes asuntos:

INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS: Provisión de gas, agua y cloacas y energía eléctrica a sectores que hoy no cuentan con estos servicios básicos; la construcción, mejoramiento y mantenimiento de los caminos de la región y la implementación de un sistema o medio de transporte regional.

AMBIENTE: Tratamiento de residuos sólidos, patógenos y peligrosos de la región; tratamientos de efluentes cloacales; prevención y solución de incendios; y el uso y preservación de los recursos naturales de la región.

ACTIVIDADES PRODUCTIVAS / EMPLEO: Promoción de las inversiones y el desarrollo de las Pymes; impulso a la producción y a la comercialización de productos regionales; políticas de fomento al empleo y combate al desempleo.

SOCIAL: Abordaje regional de la problemática de la salud y la educación y coordinación de las políticas de promoción humana destinadas a los cordones de pobreza y a la tercera edad.

INSTITUCIONAL: Coordinación de políticas impositivas; definición de los ejidos municipales; construcción una red de relaciones institucionales de la región y promoción de sistemas para acceder al financiamiento desde acciones regionales.

d) La Micro - Región Patagonia Sur Sur

El 27 de setiembre del año 2004, en la ciudad de Punta Arenas en Chile, y entre los intendentes de las ciudades de Río Gallegos, Ushuaia, Río Grande, El Calafate y de la comuna de Tolhuin y los alcaldes de las comunas de Porvenir, Río Verde, Laguna Blanca, San Gregorio, Torres del Paine, Primavera, Timaukel y Cabo de Hornos, se suscribió un convenio de integración municipal con una particular característica, se trataba de gobiernos locales de dos países: Argentina y Chile, y dentro de Argentina, de dos provincias Tierra del Fuego y Santa Cruz.

Es por ello que las partes intervinientes lo definen como un proyecto de comunicación regional e internacional de los gobiernos locales que integran el extremo sur de una región mayor que es la patagonia con el objeto de promocionar las actividades económicas, sociales y culturales, resaltando su calidad de vida y la capacidad potencial de sus comunidades y planteando originariamente la integración sobre dos ejes: el territorial y el económico, dando prioridad dentro de este último al desarrollo del recurso turístico.



Si bien en este proceso de integración surgen claras dificultades, en especial la intervención de otros niveles de gobierno, debido a superar instancias de jurisdicciones provinciales y nacionales, como así también de orden de armonización normativa entre las legislaciones de ambos Estados, a la vez surgen valiosas potencialidades dado que son gobiernos locales que se reconocen claramente integrantes de un mismo espacio micro - regional y que asumen desafíos, oportunidades, recursos y problemas dentro de un universo de coincidencias.

La Micro Región Patagonia Sur Sur está conformada por seis piezas de diferente significación. Dos continentales: Río Gallegos y Punta Arenas, y cuatro isleñas: Río Grande, Ushuaia, El Porvenir y Tolhuin. El conjunto de la región cuenta con una población superior a los 350.000 habitantes. En este lugar se dan los dos caminos de vinculación entre los grandes océanos del planeta (Pacífico y Atlántico), mediante el canal de Magallanes y el canal del Beagle, con las consecuencias económicas, sociales y políticas que todo ello acarrea.

Es una región que potencialmente reúne una gran sustentabilidad, no sólo por el desarrollo del aspecto turístico, sino por la actividad comercial y de servicios que reúne. Sin embargo, esta micro región encuentra también elementos que conspiran para su desarrollo. Así, podemos mencionar los grandes vacíos territoriales y la debilidad o carencia de comunicaciones, tanto por el déficit de infraestructura como por carencia de medios que utilicen la infraestructura existente; la tenencia de tierra de grandes extensiones en manos de extranjeros; y la ausencia de proyectos comunes de explotación turística integrada y local, dado que la mayoría de los operadores no pertenecen a la micro región.

El escenario de la integración, que opera como factor activo en la sustentabilidad de la microregión, se manifiesta en la articulación de un Plan de Desarrollo Estratégico Regional que inicialmente pivotee sobre tres ejes: Turismo, Comercio y Ciencia y tecnología.



El eje turístico se propone centrar la estrategia en la construcción o fortalecimiento de una red de vínculos y comunicaciones, el desarrollo de una oferta integrada de recursos turísticos, la configuración de una oferta complementaria de equipamiento y servicios turísticos de calidad y la integración jurídico institucional para el libre intercambio y circulación en la región, con especial atención a la problemática de las aduanas y pasos fronterizos.

En el área industrial comercial se procura una redefinición de la producción regional procurando que esta dependa en la menor medida posible de paraísos creados al amparo de leyes de promoción y se proyecte en las potencialidades locales como por ejemplo en el caso de la madera, la lana, la pesca, las verduras y hortalizas, como así también la unificación y la ampliación de los mercados.

En el área científica, se busca la integración de las universidades y centros de educación superior no universitaria de la región a fin de vincular la actividad educativa a la actividad productiva regional y a la identidad cultural y social de la misma.

Toda esta tarea se emprende entendiendo como medio la sensibilización y compromiso de las instituciones y sectores de la vida comunitaria de la región, mediante la constitución de un Foro Micro Regional encargado de definir una agenda periódica de trabajo.

e) La Micro - Región Intermunicipal Cuyana Andina

Impulsados por los cambios en los paradigmas que genera el mundo globalizado -como lo hemos abordado al inicio de este trabajo-; los intercambios económicos; el desarrollo de las comunicaciones; la revalorización de los espacios locales; la necesidad de definir estrategias comunes frente a desafíos que involucran o afectan a los gobiernos locales y cuya definición está en manos de los niveles regionales o nacionales -como por ejemplo el desarrollo del corredor bioceánico- ; y el fortalecimiento de la identidad regional, municipios de la región cuyana andina desarrollaron una herramienta de gestión política a la que denominaron Micro Región Intermunicipal Cuyana Andina o M.I.C.A., de este modo, los municipios intentan dar un giro en el rol a cumplir, transformándose en articuladores de las dinámicas productivas y canalizando los intereses y demandas locales relativas al desarrollo productivo y social.



La M.I.C.A. representa para los municipios que la integran un lugar de encuentro en la diversidad, un espacio donde definir estrategias comunes basadas en el aprovechamiento de los recursos endógenos y en la búsqueda de entornos territoriales apropiados para el desarrollo productivo; un ámbito multisectorial que tiene por objeto el garantizar la articulación de las iniciativas y la integración de los gobiernos, basadas en un desarrollo local sostenible y sustentable.

Representa una superficie aproximada de 56.396 Km² y aglutina aproximadamente a 1.730.000 habitantes. La característica geográfica de la zona es homogénea, es una zona semi árida, con un desarrollo económico acotado a la actividad agropecuaria y ganadera, y al desarrollo de actividades turísticas, culturales y deportivas. También esta zona reúne numerosas carencias en la infraestructura urbana y social y en la estructura prestadora de servicios, siendo la necesidad de aunar políticas para superar estas carencias, también motivadora para el asociativismo alcanzado en la M.I.C.A..

La Micro Región Intermunicipal Cuyana Andina se extiende, al igual que la Micro Región Patagonia Sur Sur, no solo por territorio nacional, abarcando superficie de municipios de las provincias de San Juan y Mendoza, sino por territorio chileno, siendo en ambos casos, las únicas experiencias asociativas intermunicipal de municipios de ambos países, es decir micro regiones de carácter internacional, significando para los gobiernos locales, en el contexto de la redefinición de funciones y en pos del ejercicio de su autonomía, una dimensión totalmente nueva a explorar.

Integran la M.I.C.A. los Municipios de Calingasta y Sarmiento (de la Provincia de San Juan); los de Las Heras y General Levalle (de la Provincia de Mendoza) y la V Región de Chile, encontrándose actualmente en estudio la incorporación de nuevos municipios.

Por último resulta importante enunciar los objetivos acordados al momento de la constitución de la MICA, ellos son:

- a) Optimizar el desarrollo socio productivo
- b) Fomentar el desarrollo turístico regional
- c) Promover la atracción de proyectos de inversión públicos y privados que contribuyan al crecimiento de la región.
- d) Impulsar políticas asociativas para la creación de fuentes de trabajo estables