

# Políticas públicas para el fomento del asociacionismo intermunicipal. El caso de las provincias de Sevilla (España) y Mendoza (Argentina)<sup>1</sup>

Por: Enzo Completa

## Abstract

*This article analyzes the public policies to promote the establishment and strengthening of intermunicipal agencies developed by higher levels of government in Argentina and Spain. Due to the incipient development of these type of experiences in Ibero-America, this article deals with a comparatively analysis of these public policies to promote intermunicipal associativism in the Province of Mendoza (Argentina) and the Province of Sevilla (Spain), two intermediate governmental entities that have similar demographic and economic characteristics in the context of their respective countries, where the creation of these agencies is in full swing. Considering these developments, we will reflect on the institutional restrictions that hinder these articulative intermunicipal projects.*

<sup>1</sup> El presente artículo fue elaborado como resultado de la realización de una estadia de investigación en el Centro de Sociología y Políticas Locales de la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla, España) durante el período abril-mayo de 2010, financiada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Nación y la Universidad Nacional de Cuyo.

El presente artículo analiza las políticas públicas de fomento para la creación y fortalecimiento de organismos intermunicipales desarrolladas por niveles superiores de gobierno en Argentina y España. Dado el desarrollo incipiente de este tipo de experiencias en Iberoamérica, se propone un análisis comparado de las políticas públicas de fomento del asociativismo municipal en la Provincia de Mendoza (Argentina) y la Provincia de Sevilla (España), dos entidades gubernamentales intermedias que poseen características demográficas y económicas semejantes en el contexto de sus respectivos países y donde la creación de estas entidades locales se encuentra en plena actividad. En función de estos desarrollos, reflexionaremos en torno a las restricciones institucionales más relevantes que dificultan la ejecución de proyectos articulativos intermunicipales.

## 1- Introducción

El estudio del asociacionismo municipal en Argentina y España obliga a efectuar algunas aclaraciones previas. En este sentido, las circunstancias políticas, económicas y sociales son distintas en ambos países, hecho que condiciona la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno y, por ende, la configuración de las alianzas y asociaciones entre municipios.

Tampoco la naturaleza de los regímenes municipales es coincidente en los dos Estados, aunque en las últimas décadas se hayan apreciado tendencias semejantes en torno a la obtención de mayores cuotas de autonomía por parte de los gobiernos locales. Así, mientras que en España encontramos una profusa variedad de disposiciones normativas nacionales, autonómicas y provinciales que regulan el asociacionismo municipal, en Argentina el nivel de gobierno superior guarda silencio absoluto al respecto, dejando que sean las instancias político-administrativas intermedias entre el nivel nacional y el local las que regulen la creación, competencias y funcionamiento de los organismos asociativos municipales.

Hechas estas salvedades, puede sostenerse que la creación de este tipo de organismos asociativos municipales en Argentina y España se encuentra estrechamente vinculada a las múltiples transformaciones que sobrevinieron en la esfera gubernativa local como consecuencia de los procesos de globalización, crisis del Estado de bienestar y reforma estatal, que si bien emergieron y se desarrollaron en el marco de diferentes contextos históricos, políticos y socioeconómicos en ambos países, desencadenaron sendos procesos de descentralización de funciones y servicios desde niveles superiores de gobierno hacia la esfera gubernativa local.

En este sentido, con distintos alcances y matices, los procesos de descentralización política y administrativa generaron una nueva distribución de las funciones entre los diferentes niveles del Estado, aumentando la responsabilidad de los municipios en la gestión del bienestar local. El término *asociativismo municipal* traduce con cierta amplitud el extraordinario impulso que ha tenido la creación de organismos intermunicipales durante las últimas décadas, entendiéndose por tales a aquellas entidades administrativas constituidas por la asociación voluntaria de dos o más gobiernos locales, o entre aquellos y otras organizaciones públicas o privadas, para la prestación de servicios, realización de obras públicas y/o defensa y fomento de intereses comunes de competencia municipal.

El presente artículo analiza la normativa legal que sustenta este tipo de iniciativas y las políticas públicas desarrolladas por niveles superiores de gobierno en Argentina y España para el fomento del asociativismo intermunicipal. En función de estos desarrollos, reflexionaremos en torno a las restricciones institucionales más relevantes que dificultan la ejecución de proyectos articulativos entre municipios, lo que nos permitirá proponer algunos criterios para la modificación o elaboración de normas legales y políticas públicas destinadas a incrementar el asociacionismo municipal.

Dado el desarrollo incipiente de articulaciones intermunicipales en ambos países, se propone un análisis comparado entre las provincias de Mendoza (Argentina) y Sevilla (Comunidad Autónoma de Andalucía, España), dos entidades gubernamentales intermedias que poseen características demográficas y económicas semejantes en el contexto de sus respectivos países, donde la creación de estas entidades locales se encuentra en plena actividad.

En este sentido, de acuerdo a los últimos datos disponibles la Provincia de Mendoza ocupa el quinto lugar en términos poblacionales en la República Argentina, detrás de Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba y Santa Fe, una situación análoga a la de Sevilla, que también se ubica como la quinta provincia más poblada de España, luego de Madrid, Barcelona, Valencia y Alicante.

En el ámbito político, la ciudad de Sevilla se erige como la capital de la provincia homónima y de la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>2</sup>, lo que le otorga a la provincia una enorme relevancia política e institucional en el contexto regional español, concentrando todas las instituciones administrativas autonómicas y provinciales. En materia económica, por su parte, la Provincia de Sevilla es la primera economía dentro de la Comunidad Autónoma de Andalucía debido a sus elevados índices de producto bruto interno y renta per cápita, a la existencia de numerosos polígonos industriales y a su fuerte apuesta por la agricultura, el turismo y el sector terciario. Otro tanto puede decirse de Mendoza con respecto a su liderazgo económico dentro de la Región Nuevo Cuyo<sup>3</sup>, propiciada por la

2 La Comunidad Autónoma de Andalucía fue creada en 1980 al amparo de lo dispuesto por el artículo 2º de la Constitución Española de 1978 y está integrada por las provincias de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla.

3 Creada en 1988, la Región Nuevo Cuyo se encuentra integrada por las provincias de Mendoza, San Luis, San Juan y La Rioja.

ubicación geopolítica estratégica que ocupa la provincia dentro del Corredor Bioceánico Central que enlaza el Mercosur<sup>4</sup> con los mercados del Sudeste Asiático. En este sentido, la escasa distancia que separa Mendoza de Santiago de Chile (350km) y su vinculación terrestre con las ciudades de Buenos Aires (1.100km) y San Pablo (3.500km), la convierten en el camino más rápido para aquellas industrias que desean exportar sus productos desde el océano Atlántico al Pacífico y viceversa a través del Paso Internacional Cristo Redentor, situación que ha motivado un aumento exponencial de las inversiones extranjeras en la provincia en materia de equipamiento, logística, infraestructura y servicios.

Llegado el momento de analizar el proceso asociativo municipal en Argentina y España, se aportarán datos relativos a la población, superficie y régimen municipal de las provincias de Mendoza y Sevilla respectivamente, los cuales resultarán de suma utilidad al lector para ponderar el análisis comparativo propuesto. Anteriormente, sin embargo, se analiza y describe el contexto y los actores que intervienen en los procesos de asociacionismo municipal desarrollados en ambos países, proponiéndose un abordaje desde lo normativo-institucional.

## 2- La articulación intermunicipal en la gestión local argentina y española

Durante los dos últimos decenios los *gobiernos locales* de la República Argentina experimentaron un intenso proceso de redefinición de sus roles como resultado, principalmente, del impacto de la globalización y crisis del Estado-nación sobre la esfera subnacional; del cambio estructural producido por el pasaje del Estado de bienestar o desarrollista al neoliberal o mínimo y del consiguiente proceso de Reforma del Estado evidenciado durante la década del noventa, a través del cual se dio inicio a una brusca cesión de funciones y competencias desde la administración pública nacional hacia la esfera gubernativa provincial y municipal.

Como consecuencia de estos procesos, se promovió la aparición de un nuevo escenario local caracterizado por un aumento exponencial de la demanda ciudadana y de las responsabilidades de gestión de las administraciones locales en áreas tan complejas como la salud, educación, seguridad, vivienda, promoción

<sup>4</sup> El Mercado Común del Sur (Mercosur) es una unión aduanera creada en 1991 a partir de la suscripción del Tratado de Asunción por parte de la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay.

del desarrollo económico y empleo. Todas estas funciones, otrora de exclusiva incumbencia de la nación y de las provincias, se incorporaron a la agenda municipal con posterioridad al desmantelamiento del Estado de bienestar impulsado por el Consenso de Washington<sup>5</sup>, sobrecargando las tradicionales competencias locales vinculadas al mantenimiento del espacio y la infraestructura pública, a la regulación de la industria y el comercio local y a la prestación de servicios públicos básicos.

Como resultado de este complejo entramado de transformaciones, los gobiernos locales argentinos comenzaron a desarrollar nuevas estrategias organizativas y de gestión de carácter horizontal y colaborativo, fundadas en el establecimiento de acuerdos interjurisdiccionales e intermunicipales y en la interacción entre el sector público y privado. La creación de organismos asociativos municipales es un fenómeno que surge a partir de la ocurrencia de estos procesos como una herramienta de gestión innovadora orientada a potenciar el crecimiento socioeconómico de las comunidades locales en un contexto competitivo global.

Dentro del arreglo institucional argentino, sobresalen dos tipos de organismos intermunicipales, ambos de creación voluntaria, espontánea y ascendente:

a- **Consortios:** entidades constituidas por dos o más gobiernos locales, o entre aquellos y otras organizaciones públicas o privadas, para la prestación de servicios y la construcción de obras públicas.

b- **Microrregiones:** a diferencia de los consorcios, suponen un compromiso más grande por parte de los gobiernos locales asociados, que se vinculan voluntariamente para construir una instancia de desarrollo mucho más vasta, orientada a potenciar el desarrollo socioeconómico de las comunidades locales.

De acuerdo a un estudio realizado por el Ministerio del Interior de la Nación, en 2002 había 52 entes intermunicipales en la República Argentina (IFAM, 2003). Unos años más tarde, Daniel Cravacuore y Adriana Clemente (2006) actualizaron

<sup>5</sup> El Consenso de Washington fue un ámbito de discusión integrado por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y distintas instituciones públicas y privadas de los Estados Unidos durante la década de 1990 con el fin de impulsar un decálogo de políticas económicas neoliberales tendientes al desarrollo de América Latina, a saber: disciplina fiscal, reordenamiento de las prioridades del gasto público, reforma impositiva, liberalización de las tasas de interés, tasa de cambio competitiva, liberalización del comercio internacional, liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas, privatización, desregulación y derecho de propiedad.

este número a 76, de los cuales el 46% se encontraba en la Región Pampeana, el 18% en la Patagónica, el 16% en la Noreste, el 13% en la Noroeste y sólo el 7% en la Región Cuyana.

Actualmente no contamos con un estudio que muestre la evolución que ha tenido el fenómeno en el país, aunque sí para el caso de la provincia de Mendoza, donde hemos identificado nueve organismos intermunicipales (cinco microrregiones y cuatro consorcios), todos creados a partir de 2000, cuando la crisis política y socioeconómica que aquejaba al país comenzó a afectar a los municipios con más fuerza que nunca.

Respecto del caso español, el creciente protagonismo y desarrollo de organismos asociativos municipales evidenciado durante las últimas décadas en gran parte se relaciona con las múltiples transformaciones económicas, políticas y sociales operadas en por el proceso globalizador (entre las que se destaca el aumento del flujo migratorio), que hicieron entrar en crisis al concepto tradicional del Estado de bienestar tornandose necesaria la emergencia de una nueva manera de gobernar de carácter multinivel, sustentada en la participación de todos los sectores de la sociedad (Junta de Andalucía, 2007: 05).

En segundo término, el desarrollo incipiente de organismos asociativos municipales en España se debe a la situación de fragmentación municipal o inframunicipalismo que caracteriza a la mayoría de sus provincias (Font y Parrado, 2000 y Arenilla Sáez, 2004), donde se observa una gran cantidad de pequeños gobiernos locales sumamente dependientes de niveles superiores de gobierno, con escasas capacidades institucionales para gestionar las nuevas funciones asumidas tras el ingente proceso descentralizador de la administración pública iniciado con la transición democrática a finales de los años setenta.

En este sentido, el reciente proceso de descentralización español ha tenido una extensión sin precedentes en la historia del país, convirtiendo a un Estado inicialmente unitario en uno de los más descentralizados del continente europeo. «En poco más de tres décadas las comunidades autónomas han pasado, de su inexistencia, a gestionar más de una tercera parte del gasto público del Estado, a dirigir más de un millón de empleados públicos y a aprobar –e intentar hacer cumplir– una cifra superior a las tres mil leyes propias. Todo ello desde instituciones que dirigen dos centenares de consejeros y presidentes autonómicos y más de un millar de parlamentarios. Y además, conviviendo, por un lado, con un nivel local

de gobierno –con fuerte tradición– representado por más de 8.000 ayuntamientos y decenas de diputaciones provinciales que se distribuyen en todo el territorio español, y por el otro, con el poder que representan desde 1986 las instituciones de la Unión Europea. España es pues un claro ejemplo de gobierno multinivel de gran complejidad institucional» (Subirats, 2007).

A diferencia del lugar que ocupan las provincias en el entramado institucional argentino (intermedio entre el gobierno nacional y los gobiernos locales), la Constitución Española define a las provincias como entidades de tercer grado (situadas por debajo del gobierno estatal y de las Comunidades Autónomas), de carácter local, determinadas por la agrupación de municipios y con personalidad jurídica propia y autonomía para la gestión de sus intereses. En este sentido, «las competencias locales que los municipios no pueden desempeñar, por sus escasos recursos o por la naturaleza de la materia, escaparían del ámbito municipal si no hubiera un ente intermedio que permitiera que tales competencias permanecieran en el ámbito local. (...) De esta forma, la provincia cobra una función capital: posibilitar que la subsidiariedad favorezca al gobierno más cercano, añadiendo valor a las competencias municipales en forma de economías de escala» (Pérez Pérez y Ruiz Seisdedos; 2007: 67).

Si se realiza una radiografía del mapa político-administrativo español, encontramos en primer término el nivel estatal (representado por el gobierno nacional), un nivel regional (compuesto por un total de 17 Comunidades Autónomas) y un nivel local desagregado en 50 provincias, más de 8.100 municipios y un número no especificado aunque superior a las 3.700 entidades de ámbito territorial inferior a los municipios (denominadas pedanías, parroquias rurales, etcétera) con escasos recursos humanos, físicos y económicos para cumplir con sus funciones de manera eficiente.

Este déficit de capacidad institucional existente en el nivel local de gobierno español está estrechamente vinculado al elevado número de municipios y entidades inframunicipales con índices de población muy bajos, situación que les dificulta, cuando no les imposibilita, prestar los servicios mínimos que tienen encomendados (Barrero Rodríguez, 2010: 331), situación que desde nuestra perspectiva se presenta como la principal causa para la emergencia de acuerdos territoriales entre municipios.

En el régimen local español se destacan cuatro tipos de organismos asociativos municipales:

**a- Consorcios:** entidad local conformada por dos o más municipios, o entre éstos y otras administraciones públicas (incluidas la administración autonómica y provincial, mancomunidades e incluso otros consorcios) o entidades privadas sin ánimo de lucro, quienes se asocian voluntariamente con fines de interés público de carácter local.

**b- Áreas metropolitanas:** entidades locales integradas por municipios radicados en grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existen vinculaciones socioeconómicas que hacen necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras. Su creación, fórmula de administración, régimen económico y de funcionamiento se instrumenta por ley de las Comunidades Autónomas. Los municipios no pueden oponerse a su creación.

**c- Comarcas:** creadas por leyes de las Comunidades Autónomas, las cuales determinan el ámbito territorial, composición y funcionamiento de los órganos de gobierno comarcales. Al igual que en el caso de los consorcios y las áreas metropolitanas, las comarcas pueden estar integradas por otros organismos públicos y/o privados. Cuando la comarca deba agrupar a municipios de más de una provincia, resulta necesario el informe favorable de las diputaciones provinciales respectivas.

**d- Mancomunidades:** entidades locales integradas exclusivamente por municipios. Son creadas de manera voluntaria para la gestión de intereses comunes de competencia municipal. Se rigen por sus propios estatutos, los cuales regulan su ámbito territorial, objeto, competencias, órganos de gobierno, funcionamiento, recursos y plazo de duración.

En cuanto al desarrollo de los mencionados organismos asociativos en España, las mancomunidades de municipios constituyen las iniciativas de mayor impacto, tanto por su número como por el elevado porcentaje de municipios asociados (Riera Figueras, et. al., 2005: 151) En este sentido, de acuerdo a los últimos datos disponibles, el número de mancomunidades de municipios asciende a 1.126, lo que representa el 60% de los municipios y el 50% de la población nacional (García Mesas, J.; Ruiz, M. y Mérida Nativí G; 2010).

El éxito de estas iniciativas se debe, entre otras razones, a la sencillez de su proceso de creación, a su estructura organizativa poco compleja, a la posibilidad de modificación y ampliación de sus funciones con facilidad y a la ausencia de restricciones a la hora de disolver las mancomunidades o de incorporar municipios de otras provincias o no colindantes a alguno de sus miembros.

Ahora bien, en los últimos años el ritmo de crecimiento de las mancomunidades se redujo en favor de otras figuras de cooperación intermunicipal, que presentan, al parecer de muchos, una mayor flexibilidad tanto en relación a sus miembros como a su funcionamiento (Riera Figueras, et. al., 2005). En buena medida, este aparente declive de las mancomunidades se deriva de las políticas explícitas de fomento de otro tipo de iniciativas intermunicipales desarrolladas por niveles superiores de gobierno.

Éste parece ser el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que claramente ha propiciado la creación de consorcios por sobre la figura de las mancomunidades, lo que se ha traducido en una mayor presencia de la primera iniciativa asociativa en el territorio andaluz<sup>6</sup>.

A continuación realizaremos una breve aproximación al análisis del marco legal y las políticas de fomento para la conformación de organismos asociativos municipales en Argentina y España, en tanto variable que dificulta o facilita la institucionalización de las articulaciones intermunicipales y la implementación de los proyectos cooperativos entre gobiernos y entidades locales.

### 3- Fomento institucional para la articulación intermunicipal

Con frecuencia se han señalado las asimetrías existentes entre las competencias legales que poseen los municipios y las funciones que realmente cada uno de ellos realiza, las cuales exceden con holgura a las primeras. Parte del análisis para comprender la dinámica de institucionalización de los organismos intermunicipales

<sup>6</sup> Actualmente hay 89 mancomunidades en la Comunidad Autónoma de Andalucía, las cuales agrupan un total de 497 municipios. Respecto de los consorcios, se han creado 151, que nuclean 727 municipios, con una media de 15,7 municipios por consorcio frente a 8,5 municipios por mancomunidad. Respecto de la Diputación Provincial de Sevilla, el número de mancomunidades y consorcios es muy equilibrado (19 y 22 respectivamente), con un elevado índice de solapamiento entre los distintos organismos intermunicipales (Consejería de Gobernación de Andalucía, 2007).

y su relación con los demás niveles de gobierno que constituyen su entorno de referencia supone el estudio de estas asimetrías, tarea indispensable para identificar las restricciones institucionales que condicionan la efectividad de las políticas asociativas elaboradas por los municipios y otros niveles de gobierno.

Giandoménico Majone considera a las instituciones dentro del conjunto de restricciones que operan como condiciones para el comportamiento racional de los actores políticos. De acuerdo a este autor, los analistas de políticas usualmente se ocupan de manera explícita de unas cuantas limitaciones que se pueden medir con facilidad, como las restricciones técnicas y presupuestarias, pero tienden a tratar las restricciones políticas e institucionales, si acaso, como aclaraciones o salvedades de último minuto que se agregan como apéndices a una estructura analítica ya establecida. (Majone, 1997: 109).

Un análisis competente de la factibilidad de estas políticas trataría de identificar todas las restricciones, separarlas de los obstáculos ficticios, evaluar su importancia para diferentes estrategias de ejecución y estimar los costos y beneficios del relajamiento de las restricciones que no sean absolutamente fijas. Como señala Majone, se cometería un grave error si se subestimaran las restricciones institucionales ya que, de manera inequívoca, limitan la libertad de acción de los gobernantes, políticos, burócratas, grupos de interés y ciudadanos comunes, obligándolos a actuar dentro de las reglas definidas por el marco institucional existente (Majone, 1997: 109).

En este sentido, el análisis de la correspondencia entre las fórmulas asociativas intermunicipales y las políticas de fomento de estas prácticas desarrolladas por niveles superiores de gobierno conforme a un arreglo institucional dado, nos permitirá efectuar una prospección acerca de los límites y posibilidades para la articulación municipal en las provincias de Mendoza (Argentina) y Sevilla (España), en el contexto inmediato de las políticas de descentralización estatal y en el más amplio de los procesos concurrentes señalados *ut supra* para el caso de ambos países.

### 3-1. Restricciones institucionales para el asociacionismo municipal en Argentina y Mendoza

La provincia de Mendoza se encuentra en el centro-oeste de la República Argentina, junto a la extensa Cordillera de los Andes. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, cuenta con un total de 1.741.610 habitantes, de

los cuales el 65%, aproximadamente, reside en la zona conocida como Gran Mendoza, integrada por los departamentos de Capital, Las Heras, Guaymallén, Godoy Cruz, Luján de Cuyo y Maipú. La superficie provincial asciende a 148.827km<sup>2</sup>, lo que indica una densidad poblacional de 11,7hab/km<sup>2</sup>, un número relativamente bajo con relación al índice nacional, que disminuye a 0,7hab/km<sup>2</sup> en el departamento de Malargüe y que asciende a 2.527hab/km<sup>2</sup> en Godoy Cruz.

Según se establece en el artículo 197 de la Constitución de Mendoza, la administración de los intereses y servicios locales de cada uno de los dieciocho departamentos de la provincia está a cargo de una municipalidad, compuesta de un Departamento Ejecutivo y otro Deliberativo, cuyos miembros duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones, renovándose el Departamento Deliberativo por mitades cada dos años<sup>7</sup>.

Nada se dice en la Constitución provincial acerca de los organismos intermunicipales. De hecho, ni siquiera se incluye una cláusula que habilite a los municipios a suscribir actas de acuerdo o convenios entre sí para la satisfacción de intereses mutuos vinculados a áreas de su competencia. La autorización para suscribir convenios asociativos municipales se desprende del artículo 123 de la Constitución nacional reformada en el año 1994, que obligó a cada una de las veinticuatro provincias en que se divide el país a dictar su constitución asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Ahora bien, a pesar del carácter imperativo de las disposiciones constitucionales, las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza aún no han receptado la autonomía municipal en sus constituciones, con lo cual la situación de sus municipios se retrotrae a la época anterior al reconocimiento de la autonomía municipal por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Este sistema de jurisdicción territorial, en el que la superficie provincial (incluida sus zonas rurales) se subdivide en tantas jurisdicciones como municipios existan se conoce con el nombre de *ejido colindante*. Un segundo sistema, denominado *ejido urbano o no colindante*, se aplica a aquellos gobiernos locales cuyos límites coinciden con los de la villa o localidad, esto es, con una determinada zona geográfica fijada por ley (definición territorial) o hasta donde el municipio preste servicios (definición funcional). Cuando al límite establecido para el ejido urbano se adiciona un área rural como previsión al crecimiento de la ciudad, el sistema se denomina *mixta*.

<sup>8</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación. Caso «Rivademar c/ Municipalidad de Rosario». 21/03/1989.

Respecto del asociativismo intermunicipal en la legislación de las provincias, llama la atención su ausencia en varias constituciones. En este sentido, solamente siete provincias habilitan constitucionalmente a sus municipios a constituir organismos intermunicipales: Buenos Aires, Corrientes, Río Negro, Chubut, La Rioja, Córdoba y Neuquén. Por su parte, las constituciones de Salta, San Juan, Santiago del Estero, Chaco, Catamarca y Tierra del Fuego habilitan a sus municipios a firmar convenios entre sí para la satisfacción de intereses mutuos vinculados a la construcción de obras y prestación de servicios comunes.

Por razones de espacio, no analizaremos la normativa de carácter infraconstitucional sancionada en las provincias en materia de articulación intermunicipal. La misma, sin embargo, resulta sumamente escasa y limitada en cuanto a su contenido. En este sentido, sólo hemos podido detectarla en las provincias de Chaco, Córdoba, Buenos Aires y Mendoza, lo cual nos da una idea de las restricciones reales y potenciales que deben afrontar los municipios argentinos al momento de desarrollar estrategias cooperativas interinstitucionales.

El caso de Mendoza es especial por varias razones. En primer lugar, porque la última Reforma constitucional data de 1916, lo que la convierte en la carta provincial más antigua del país, y en segundo, porque la escasa normativa de carácter infraconstitucional sancionada en materia de asociativismo intermunicipal resulta ciertamente restrictiva para los municipios, consiguiendo en la práctica el efecto opuesto al deseado por el legislador.

En este sentido, el artículo 75 inciso 3 de la Ley Orgánica de Municipalidades N°1.079 otorga a los concejos deliberantes la facultad de proveer y reglamentar los servicios de aguas corrientes, sanitarios, usinas de electricidad, gas, tranvías, teléfonos y demás servicios análogos, ya sea por cuenta de la municipalidad o por concesiones, estableciendo que cuando la explotación de estos servicios comprenda más de un departamento, se requerirá sanción de cada una de las municipalidades afectadas, «debiendo someterse asimismo a la aprobación de la Legislatura»<sup>9</sup>. Este requisito se erige como una importante restricción institucional a la articulación municipal en la provincia en tanto condiciona la cooperación para la provisión de servicios públicos a la decisión de un cuerpo colegiado perteneciente a un nivel superior de gobierno.

<sup>9</sup> La Ley Provincial N°5.979, artículo 6, estipula que no será necesaria la autorización legislativa cuando se trate de convenios de gestión de residuos.

Otra importante restricción institucional para la cooperación intermunicipal se encuentra en la Ley N°6.243/94, que habilita a los municipios a constituir, por convenio escrito, Consejos de Cooperación Intermunicipal (CCI). Según el artículo 3, los convenios que originen estos consejos deberán contener, al menos, la acción a desarrollar en conjunto por los municipios, los aportes económicos y recursos para el cumplimiento del fin a emprender, las condiciones de su administración, la forma de distribución de los beneficios y la creación de un ente de control de carácter interjurisdiccional con participación del Poder Ejecutivo provincial, en caso de afectarse poderes concurrentes con la provincia. Respecto del funcionamiento de los CCI, la ley establece que deberán reunirse, como mínimo, una vez por mes. Las decisiones de los consejos, por su parte, deberán ser adoptadas por simple mayoría y no obligarán sino a aquellos municipios que las hubieran ratificado por ordenanza. No podrían suponerse mayores detalles en orden a la imposición de restricciones institucionales a los municipios, a pesar del propósito confesado por la ley de promover la articulación intermunicipal. Seguramente por esta razón, hasta el momento no se creó ningún CCI en la provincia.

Finalmente, debemos hacer referencia a la Ley N°6.957, que autoriza a los municipios a crear consorcios entre sí, con la Nación, la Provincia u otras provincias, para la promoción y/o concreción de emprendimientos de interés común que tengan como fin el fomento territorial y el desarrollo regional. Según se establece en su artículo 4, «los consorcios serán autorizados a funcionar, previa aprobación de sus estatutos y demás requisitos legales que disponga la Dirección de Personas Jurídicas, quien otorgará, cuando así corresponda, la personería jurídica propia a los consorcios».

En este caso las restricciones a la articulación intermunicipal provienen de un órgano provincial meramente administrativo, el cual se encuentra habilitado para autorizar el funcionamiento de los consorcios, pudiendo denegarles su carácter de personas jurídicas por incumplir alguno de los requisitos legales fijados por esta repartición pública, hecho que en sí mismo importa una grave restricción a la autonomía municipal en tanto condiciona el funcionamiento de los consorcios al arbitrio de un órgano administrativo provincial.

A modo de síntesis del escenario descripto, desde el punto de vista del régimen legal el proceso asociativo intermunicipal en Argentina ha quedado librado a la

iniciativa de la Nación<sup>10</sup> o de las provincias, en aquellos casos en los que se han incorporado cláusulas específicas en las respectivas constituciones o en los que se han sancionado leyes que regulan la materia, y en otros, a la sola iniciativa de algunos intendentes, quienes han generado estas formas asociativas sin el correspondiente respaldo normativo-institucional y bajo su exclusiva responsabilidad política y financiera.

En estos últimos casos –entre los que se destacan los organismos intermunicipales creados en Mendoza– el gobierno provincial no ha impedido el proceso asociativo municipal pero tampoco ha generado políticas de apoyo o fomento institucional a estas iniciativas. A modo ilustrativo de esta situación, al presente el gobierno de Mendoza no reconoce a las microrregiones su condición de personas jurídicas de carácter público, status legal que les permitiría, entre otras cosas, ser consideradas sujetos de derecho y crédito en el orden nacional e internacional, contratar personal propio y/o recibir concesiones por parte del gobierno provincial.

Consultado al respecto, el responsable de la Dirección de Personas Jurídicas de la provincia, Jorge Romera, fue concluyente: «No podemos otorgarles este status jurídico a las microrregiones porque las mismas no se encuentran tipificadas dentro del artículo 33 del Código Civil de la República Argentina, por el cual se dividen a las personas jurídicas entre públicas y privadas»<sup>11</sup>. De acuerdo al mencionado artículo, tienen carácter público: a) el Estado nacional, las provincias y los municipios, b) las entidades autárquicas y c) la Iglesia católica; y carácter privado: a) las asociaciones y fundaciones y b) las sociedades civiles y comerciales o entidades que conforme a la ley tengan capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, aunque no requieran de autorización expresa del Estado para funcionar.

«En caso de querer dotar a las microrregiones de personería jurídica –concluye el escribano Romera–, deberían modificarse los estatutos constitutivos de estos

10 A pesar de su falta de competencia directa en la materia, el gobierno nacional ha generado algunas políticas de apoyo a las entidades asociativas municipales que en algunos casos derivaron en la creación de organismos intermunicipales. Entre estas políticas se destaca el Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales implementado durante el período 2000-2001 por la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior.

11 Entrevista realizada el 15 de junio de 2010 en la Casa de Gobierno de la Provincia de Mendoza.

organismos intermunicipales anteponiendo la palabra *asociación* a la de *microrregión*, tal cual se ha hecho con algunos consorcios públicos». Una solución cuanto menos inapropiada, desde nuestro punto de vista, ya que terminaría desnaturalizando el carácter público de las microrregiones, obligando a los municipios que las integran a rendir cuentas ante una dirección administrativa del gobierno de la provincia.

Otro criterio se sigue en la provincia de Córdoba, 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 y capital aportado por el Estado (en este caso por los municipios, que son entes estatales)<sup>12</sup>. En esta provincia, el reconocimiento de la personería jurídica a las microrregiones se deriva, además, 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.

### 3-2. Incentivos institucionales para el asociacionismo municipal en España y Andalucía

La Provincia de Sevilla se encuentra al suroeste de la Península Ibérica, en la Comunidad Autónoma de Andalucía. De acuerdo a los últimos datos disponibles, su población asciende a 1.849.269 habitantes distribuidos en una superficie de 14.042km<sup>2</sup>, lo que indica una densidad poblacional de 131,8hab/km<sup>2</sup>, un número relativamente alto en relación con el índice andaluz y español, que disminuye a 3,4hab/km<sup>2</sup> en el municipio de Madroño y que asciende a 1.042hab/km<sup>2</sup> en la capital provincial (INE, Censos, Padrón 2001 y Padrón 2007). Contrastes similares se manifiestan en el resto de la provincia, con municipios territorialmente pequeños aunque profusamente poblados (como Sevilla, que concentra el 40% de la población provincial) y municipios territorialmente extensos aunque casi deshabitados (como Almadén de la Plata, que posee una población de 1.577 habitantes en una superficie de 255km<sup>2</sup>).

En cuanto a la organización territorial de la provincia, se encuentra compuesta por 105 municipios, los cuales gozan de personalidad jurídica propia y de plena autonomía en el ámbito de sus intereses, pudiendo agruparse con otros municipios

12 Fiscalía de Estado de la Provincia de Córdoba. Dictamen N°912/83.

para el mejor cumplimiento de sus fines en el marco de lo dispuesto por la Constitución nacional y el Estatuto Autonómico. En este sentido, la Constitución de 1978 dio un gran impulso a la creación de entidades intermunicipales, otorgando a las nacientes Comunidades Autónomas un papel relevante en el desarrollo de las corporaciones locales. Otro gran impulso para la asociación de municipios estuvo dado por la Ley N°7 de 1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), que reconoció el derecho de asociación de las entidades locales para la protección y promoción de sus intereses comunes<sup>13</sup>.

Con posterioridad a esta ley, numerosas disposiciones normativas terminaron de definir el marco jurídico institucional que regula la creación, funcionamiento y fomento de los organismos intermunicipales, entre ellas los Reales Decretos N°382/1986 (que regula el funcionamiento de entidades locales), N°781/1986 (que armoniza las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local), N°1.960/1986 (de población y demarcación territorial de las entidades locales), N°665/1990 (sobre cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales), N°705/2002 (que regula la autorización de las emisiones de deuda pública de las entidades locales), N°1.263/2005 (que regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales) y Real Decreto-ley N°5/2009 (de medidas extraordinarias para facilitar a las entidades locales el saneamiento de deudas pendientes de pago).

Conforme a los criterios dispuestos por la legislación estatal precedente, corresponde a los Parlamentos Autonómicos determinar las competencias y formas de organización administrativa de las entidades supramunicipales, competencia que en la práctica ha generado una regulación normativa sumamente diversa en cada una de las Comunidades Autónomas, dependiendo de sus realidades políticas y económicas.

En efecto, a través de la legislación y del desarrollo de diversos programas de fortalecimiento institucional, las Comunidades Autónomas han propiciado la creación de tipos específicos de entidades intermunicipales relegando a otras. Tal es el caso de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Valencia, La Rioja, Murcia

13 El artículo 3 de la ley establece una tipología de las entidades locales que pueden ejercer este derecho, distinguiendo entre municipios, provincias, islas; entidades de ámbito territorial inferior al municipal, comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios.

y del Principado de Asturias, que desde su propio Estatuto han apostado por la administración comarcal como fórmula de organización territorial (Barrero Rodríguez, 1995: 58). Por su parte, otras Comunidades Autónomas (como Aragón) han fomentado la creación de mancomunidades como primer paso para la futura creación de comarcas (Infante, 2003).

Finalmente, algunas Diputaciones Provinciales han impulsado la creación de consorcios debido a que esta figura asociativa permite la participación de niveles superiores de gobierno. Una política que, por un lado, contribuye a solucionar los problemas de financiación que poseen la mayoría de los organismos intermunicipales, pero que por el otro «constituye un freno y hasta cierto punto una tutela de la Diputación respecto de la iniciativa de los ayuntamientos de asociarse voluntariamente con los municipios que decidan y para los objetivos que libremente acuerden» (Riera Figueras, et. al., 2005: 154).

Para el caso específico de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley N°3/1983 de Organización Territorial impuso al Consejo de Gobierno la tarea de fomentar «la utilización por los municipios de fórmulas asociativas encaminadas a lograr una distribución óptima de recursos escasos y a lograr la máxima funcionalidad en las inversiones públicas». Entre las fórmulas asociativas impulsadas por la Comunidad Autónoma resalta la figura consorcial<sup>14</sup>, los espacios metropolitanos<sup>15</sup> y las mancomunidades. Respecto de las comarcas, se destaca su ausencia en la realidad política-administrativa andaluza, a pesar de encontrarse prevista su creación en el artículo 5 del Estatuto Autonómico, así como en la Ley de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma.

Por último, cabe mencionar lo dispuesto por la Ley N°7/1993 de Demarcación Municipal, que autoriza a la Comunidad Autónoma a colaborar con las entidades intermunicipales mediante la asistencia técnica para su constitución, la entrega de subsidios y otras medidas de carácter financiero para la ejecución de obras y la prestación de servicios y la determinación de prioridades en los planes provinciales y en los programas de cooperación municipal.

14 Un temprano apoyo a los consorcios como ente local para la prestación de servicios supramunicipales puede encontrarse en el artículo 16 de la Ley N°11/1987 de Relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales.

15 No incluidas en el Estatuto Autonómico de Andalucía, las áreas metropolitanas se encuentran ampliamente contempladas en la Ley N°7/1993 de Demarcación Municipal.

### 3-3. El rol de PRODETUR para el fomento del asociativismo intermunicipal en Sevilla

En ejercicio de su autonomía y para el mejor cumplimiento de sus funciones, la mayoría de los municipios de Sevilla han fundado una profusa variedad de organizaciones no gubernamentales denominadas *sociedades de desarrollo*, las cuales nuclea a una amplia gama de actores públicos y privados comprometidos con el desarrollo socioeconómico del municipio.

En una escala superior, las entidades locales de carácter supramunicipal afincadas en la provincia (mancomunidades, sociedades mercantiles<sup>16</sup> y consorcios) también han creado sus propias sociedades de desarrollo, orientadas a promover y gestionar proyectos en sus territorios. Desde 2006, estas sociedades cuentan con el apoyo explícito de la Diputación Provincial de Sevilla, que creó una entidad denominada PRODETUR con el fin de promover el crecimiento de la provincia y colaborar con las sociedades de desarrollo fundadas por los municipios y entidades locales supramunicipales.

De acuerdo a lo expresado por el gerente de PRODETUR, Juan Carlos Expósito<sup>17</sup>, la naturaleza jurídica del precitado ente es ciertamente ambigua. Por un lado, se rige por el derecho privado, en tanto toma la forma de sociedad anónima, y por el otro, por el derecho público, ya que el único socio de esta sociedad es la Diputación Provincial, que realiza su función de promoción del desarrollo socioeconómico mediante gestión directa a través de una sociedad comercial (aportando para ello el 100% del capital societario). Como consecuencia de esta dualidad jurídica, las actuaciones de PRODETUR son mucho más ágiles y flexibles que las realizadas por la propia Diputación Provincial, lo que la hace particularmente atractiva para las sociedades de desarrollo que desean promover sus territorios a través de la implementación de programas mucho más dinámicos en cuanto a los tiempos administrativos necesarios para su ejecución.

A modo ilustrativo de esta situación, al presente PRODETUR presta asistencia técnica, jurídica y financiera a once de las diecinueve mancomunidades de Sevilla,

16 Organizaciones de derecho privado (toman la forma jurídica de sociedades anónimas o de responsabilidad limitada) integradas por ayuntamientos y otras entidades privadas con expectativas similares en materia de desarrollo económico.

17 Entrevista realizada el 29 de abril de 2010 en la sede de PRODETUR SA, Isla de la Cartuja, Ciudad de Sevilla, España.

quedando fuera de su ámbito de actuación aquellas que no se encuentran orientadas al desarrollo socioeconómico de sus territorios y que poseen funciones de carácter más específico o sectorial, como la prestación de servicios públicos. Respecto de las sociedades de desarrollo mancomunarias, en la mayoría de los casos PRODETUR posee parte de su capital accionario, lo que le permite integrar sus Consejos de Administración. El rol de esta entidad, sin embargo, se limita al apoyo de los proyectos locales definidos por las Comisiones de Gobierno y los Plenos Municipales así como al diseño y ejecución de iniciativas propias vinculadas al desarrollo socioeconómico provincial, absteniéndose de intervenir en cuestiones de índole política local.

Además de las funciones de fomento mencionadas, PRODETUR posee programas de financiamiento de gastos corrientes para entidades locales (destinados al pago de servicios eléctricos, telefónicos y a contrataciones de personal), sin importar que las mismas se encuentren integradas por municipios pertenecientes a otras Diputaciones Provinciales. Durante el año 2009, por ejemplo, PRODETUR distribuyó una cifra superior al millón de euros, destacándose el subsidio entregado a la *Mancomunidad de Fomento y Desarrollo de El Aljarafe* por un total de ciento cincuenta mil euros.

En el último año la entrega de este tipo de subsidios se ha reducido en favor de la implementación de diversos programas de fortalecimiento institucional, entre los que se destaca el Proyecto Proempleo (orientado a la generación de políticas que favorezcan la inclusión social en el ámbito local), el Plan de Optimización Energética Municipal y la instalación de servicios de banda ancha en los municipios y comunidades rurales.

### 4- Balance de las experiencias asociativas

Las articulaciones asociativas municipales generadas en Argentina y en España poseen diferentes niveles de complejidad dependiendo de las variaciones que presentan en la cantidad, pertenencia territorial y características de los actores involucrados; del marco jurídico que las regula y del grado de desarrollo organizacional alcanzado, sin que puedan establecerse correlaciones o constantes entre estas variables, lo que dificulta la comparación de las experiencias asociativas.

En todos los casos, los municipios que integran microrregiones y consorcios en Mendoza mantienen vínculos limítrofes entre sí, lo cual nos habla de la

importancia que todavía conservan las relaciones de vecindad en el ámbito local argentino. Respecto del caso sevillano, hay una minoría de organismos intermunicipales compuestos por municipios no contiguos entre sí e incluso pertenecientes a diferentes provincias o Comunidades Autónomas (en aquellos casos que lo permite la normativa autonómica), lo que no dificulta el normal funcionamiento de estos organismos.

En relación con el funcionamiento de los organismos intermunicipales, se advierte que la ausencia de lazos político-partidarios entre la mayoría de los intendentes asociados ha atentado contra la continuidad de los proyectos emprendidos por los organismos intermunicipales de la Provincia de Mendoza, en tanto y en cuanto una vez producido el recambio democrático de los líderes de estas iniciativas las mismas tendieron a disolverse. Esta situación no se presenta en Sevilla, donde las iniciativas asociativas entre municipios se encuentran muy arraigadas en la historia y la tradición local.

En cuanto al desarrollo organizacional de los entes intermunicipales de la Provincia de Mendoza, resulta ciertamente escaso. En ninguno de los casos analizados se detectó el funcionamiento de órganos deliberativos, técnicos o de control, ni la presencia de planes estratégicos, reglamentos internos y/o manuales de funciones que aseguren la implementación de los proyectos asociativos, lo que habla del bajo nivel de complejidad organizacional de los proyectos intermunicipales y de su disfuncionalidad estructural para el logro de los objetivos y metas propuestas. Seguramente la falta de estímulos legales, fiscales y económicos que potencien la cooperación intermunicipal en la Provincia de Mendoza ha atentado contra la institucionalización de estas experiencias, desalentando la conformación de nuevas iniciativas asociativas entre municipios.

Un escenario diferente se presenta en la Diputación de Sevilla, donde los organismos supramunicipales han alcanzado un alto grado de desarrollo organizacional y permanencia en el tiempo como consecuencia, básicamente, de la ausencia de restricciones institucionales significativas en la abundante legislación local española y de las políticas explícitas de fomento emanadas de niveles superiores de gobierno (entre las que se destaca el accionar de PRODETUR). Resulta llamativo, sin embargo, el bajo nivel de institucionalización del Área Metropolitana de Sevilla respecto de otras fórmulas asociativas. En este sentido, en repetidas oportunidades los municipios que la integran han manifestado su

descontento hacia las autoridades provinciales por considerar desatendida su requerimiento de contar con una organización administrativa conforme a las necesidades de sus habitantes. De acuerdo a Concepción Barrero Rodríguez, las respuestas a las necesidades de este tipo de ámbitos territoriales están llegando de forma puntual y por otras vías: las que ofrecen las mancomunidades de municipios –dotadas de un altísimo nivel de competencias– o las propiciadas por las normas de coordinación urbanística dictadas por la propia Comunidad Autónoma (Barrero Rodríguez, 1995: 96).

En cuanto a la asistencia técnica y económica brindada a los organismos intermunicipales por parte de niveles superiores de gobierno, los informantes consultados en la Provincia de Mendoza<sup>18</sup> coinciden en clasificarla como escasa o nula. Sobresale, solamente, el Plan Nacional de Modernización de Gobiernos Locales desarrollado por el Ministerio del Interior de la Nación en el año 2000, cuyo componente N°5, denominado Plan de Desarrollo Microrregional, alentó la conformación de microrregiones intermunicipales en el país hasta la renuncia del presidente de la Nación Fernando de la Rúa, en diciembre de 2001<sup>19</sup>.

Adicionalmente, merece destacarse el servicio de capacitación y asesoramiento prestado por la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación durante el último decenio y la asistencia económica brindada por la Unidad de Preinversiones del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, que otorgó créditos a las microrregiones *Mendosur* y *Centro* de la Provincia de Mendoza para la realización de estudios técnicos orientados al desarrollo socioeconómico de sus territorios en el marco del Programa Multisectorial de Preinversión II, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Respecto de la financiación de los organismos supramunicipales en Sevilla, la tendencia general es la financiación a partir de subvenciones provenientes de

18 Durante el período mayo de 2009-junio de 2010 se realizaron encuestas (a través de un cuestionario semiestructurado) a intendentes, concejales y agentes de la administración pública local de la totalidad de los municipios de la Provincia de Mendoza que han participado en experiencias asociativas intermunicipales.

19 Entre las microrregiones creadas merced al mencionado Plan Nacional de Modernización de Gobiernos Locales se encuentra la XI Microrregión del Sur de Mendoza (actualmente *Mendosur*), creada el 14 de junio de 2000 por los municipios de General Alvear, Malargüe y San Rafael, siendo la primera experiencia de este tipo en la provincia y la décima primera del país.

niveles superiores de gobierno, organismos públicos y entidades privadas nacionales o extranjeras<sup>20</sup>, y en menor medida, a partir de aportaciones ordinarias y extraordinarias de los municipios asociados (en función de los criterios establecidos en sus estatutos o leyes de creación).

Como sostiene Valentín Merino Estrada, son pocos los organismos supramunicipales que imponen y gestionan sus propias tasas y precios públicos por los servicios prestados, lo que entraña una gran debilidad puesto que las hace dependientes de los subsidios y/o de las vicisitudes que atraviesen las haciendas de los municipios integrados. La definición de un marco general de financiación para organismos supramunicipales, con reglas básicas que impulsen la autogestión financiera, puede resultar conveniente para el funcionamiento de este tipo de organismos (Merino Estrada, 2005: 128). Seguramente esta medida no eliminará la necesidad de las aportaciones periódicas, e incluso de los subsidios, pero importará un importante avance hacia la autonomía financiera de este tipo de iniciativas.

## 5- Reflexiones finales

La creación y desarrollo de organismos intermunicipales en España no sólo no es ajena e independiente de las normas legales y políticas públicas que emanan de las entidades autonómicas y provinciales sino que está directamente fomentada por ellas. No sucede lo mismo en Argentina, donde la creación de organismos intermunicipales surgió como una respuesta adaptativa de los municipios a los procesos descentralizadores de la administración pública, esto es, como una herramienta de gestión innovadora aunque institucionalmente no consolidada ni fomentada por la legislación y por los niveles superiores de gobierno.

Como hemos señalado, la ausencia de reconocimiento de la autonomía municipal en el régimen municipal de Mendoza ha condicionado tanto la estructura como el desempeño de las microrregiones y consorcios públicos, imponiendo numerosas restricciones institucionales y económicas a la ejecución de tareas que requieren altos niveles de coordinación y complejidad.

<sup>20</sup> La concesión de subvenciones a organismos intermunicipales para el pago de gastos corrientes – muy frecuente en España – resulta discutible ya que si se realiza de forma habitual y generalizada se corre el riesgo de financiar déficits estructurales de los municipios asociados.

En adición a lo anterior, la falta de políticas públicas –especialmente en el ámbito provincial– que fomenten el reciente proceso de articulación intermunicipal ha llevado a que muchas administraciones municipales no participen en este tipo de iniciativas, prescindiendo de la cooperación incluso cuando se presenta como solución viable a problemas específicos que los municipios no pueden resolver individualmente.

Propiciar cuanto antes una reforma constitucional que reconozca la autonomía municipal e institucionalice a los organismos intermunicipales podría ser el primer paso para extender la cooperación intermunicipal a todos los municipios de Mendoza. Dadas las dificultades políticas para concretar esta reforma, un avance en pos del fortalecimiento del asociativismo intermunicipal sería el dictado de una ley provincial que autorice a los municipios a disponer de recursos financieros y organizativos con este destino, librándolos de las restricciones administrativas y legales existentes, que limitan el uso de los recursos a las obras y servicios de cada municipio, restringiendo de este modo la realización de emprendimientos comunes<sup>21</sup>.

En el futuro, aquellas administraciones municipales que posean una articulación débil con los gobiernos locales vecinos pasarán a depender exclusivamente de los avatares del mercado y de las transferencias de recursos del poder político central. Por el contrario, aquellos municipios que transiten la senda asociativa y promuevan la integración social y económica de la región en la que se asientan con independencia de las pertenencias partidarias o sectoriales obtendrán mayores cuotas de representación, autonomía y capacidad negociadora frente a terceros, alcanzando mayores beneficios para sus comunidades.

<sup>21</sup> A modo de ejemplo, el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza no autoriza la asignación de partidas presupuestarias municipales a emprendimientos compartidos con otros municipios.

## BIBLIOGRAFÍA

- BARRERO RODRÍGUEZ, M. C. «La comarca, una administración de marcada vocación territorial». En: Jornadas de Estudios sobre Consorcios Locales. CEMCI. Granada, España, 1995.
- BARRERO RODRÍGUEZ, M. C. «Asociacionismo municipal». En: CASTILLO BANCO, F. (dir.), *Gobierno y Democracia Local: La experiencia andaluza y andina*. Unión Iberoamericana de Municipalistas. Granada, España. 2010.
- JUNTA DE ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN. Redes de cooperación y nuevas formas de gobernanza en Andalucía. Una aproximación inicial. Junta de Andalucía, España. 2007.
- CRAVACUORE, D. y CLEMENTE, A. «El proceso reciente de asociativismo intermunicipal en Argentina». XI Congreso Internacional del CLAD, Guatemala. 2006.
- FONT, J.; PARRADO DÍEZ, S. «Eligiendo socios en la Administración municipal española: los consorcios y las mancomunidades». *Cuadernos de Gobierno y de Administración*, Número 3. España, 2006.
- GARCÍA MESAS, J., RUIZ, M. y MELIDA NATIVI G. «El asociacionismo municipal. Casos de España, Nicaragua y Honduras». *Serie Síntesis*, N°42. Unión Iberoamericana de Municipalistas. Granada, España, 2010.
- INFANTE, J. «El camino de Aragón hacia las comarcas». IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. CIOT. Nuevos territorios para nuevas sociedades. Zaragoza, España. 2003.
- Instituto Federal de Asuntos Municipales. Microrregiones argentinas. Ministerio del Interior de la Nación de la República Argentina. 2003.
- MAJONE, G. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de la Cultura Económica, México. 1997.
- MERINO ESTRADA, V. «Las mancomunidades de municipios». En: CARBONERO GALLARDO, J. (coord.), *La intermunicipalidad en España*. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, España. 2005.
- PEREZ PÉREZ, María Luisa, y RUIZ SEISDEDOS, Susana. «Las Diputaciones provinciales en España y las estructuras supramunicipales». En: *Estudio comparado del proceso de descentralización en España, Francia y en Québec: la gestión pública multinivel*. Centro de Estudios Andaluces, España. 2007.
- PRECEDO LEDO, Andrés. «El modelo de desarrollo comarcab», *Boletín de la AGE*, N°38. España. 2004.

- RIERA FIGUERAS, Pilar; HAAS, Carlos, y AMER CAPDEVILA, Cristian. «Las mancomunidades en España», *Boletín de la AGE*, N°39, España. 2005.
- SÁNCHEZ BLANCO, Ángel. «*Organización intermunicipal*». Biblioteca de Derecho Municipal. Ediciones IUSTEL. Madrid, España. 2006.
- SUBIRATS, Joan. «España como sistema multinivel de gobierno: logros y frustraciones. Notas para un balance de 25 años». En: *Postdata - Revista de Reflexión y Análisis Político*. N°12. Buenos Aires, agosto de 2007.

## 7- Fuentes de información:

- Archivo de la Legislatura de la Provincia de Mendoza. República Argentina.
- Biblioteca de la Universidad Pablo de Olavide. Sevilla, España.
- Censo Nacional de Población y Viviendas. República Argentina. 2010.
- Constitución Nacional de España. 1978.
- Constitución Nacional de la República Argentina. 1994.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) España.