

¿CÓMO SALIR DE LA TRAMPA DEL INFRAMUNICIPALISMO EN ARGENTINA Y NO MORIR EN EL INTENTO?

Una realidad preocupante: el 80% de los gobiernos locales argentinos posee menos de 10.000 habitantes, sin embargo tan sólo el 35% del total ha optado por el asociacionismo municipal como estrategia para promover el desarrollo local.

Mgter. Enzo Ricardo Completa

La República Argentina no es ajena a las dificultades emergentes del inframunicipalismo institucional. Este fenómeno -ampliamente estudiado en Europa- se ha vuelto frecuente en varias provincias del país, en donde se observa una gran cantidad de pequeños gobiernos locales sumamente dependientes de niveles superiores de gobierno, caracterizados por estructuras administrativas, poblaciones y presupuestos reducidos, lo que dificulta el ejercicio de las funciones demandadas por sus ciudadanos.

Múltiples razones explican el agudizamiento de este problema en Argentina durante las últimas décadas. En este sentido, a la histórica incapacidad de gestión de los gobiernos locales argentinos derivada del escaso desarrollo socioeconómico y del despoblamiento de sus territorios (factores que les impiden recaudar una masa de recursos suficientes para sostener una gestión eficiente y eficaz), a fines del siglo pasado se agregó un nuevo factor que agravó aún más su marcada situación de debilidad institucional: el inicio de un brusco proceso descentralizador de la administración pública nacional, que delegó numerosas funciones y atribuciones a los gobiernos provinciales en el marco de un proceso de reforma del Estado de neto corte neoliberal que tiró la crisis fiscal del Estado nacional hacia abajo, desde la nación a las provincias primero y de éstas a los municipios. Como consecuencia de estos procesos, al presente los municipios ejercen buena parte de estas funciones casi con los mismos recursos (económicos, físicos y humanos) y atribuciones fiscales con los que contaban que hace unas décadas, lo que no ha hecho más que sobrecargar sus responsabilidades en la promoción del bienestar social de sus comunidades.

En Europa, el problema del inframunicipalismo ha sido abordado de diversas maneras, muchas de ellas cuestionadas por su carácter drástico y violatorio de la identidad y la cultura local, entre ellas la fusión y/o supresión de gobiernos locales considerados “inviabiles” por falta de dimensión o escala para el desarrollo. Para el caso argentino, caracterizado por la existencia de grandes extensiones territoriales despobladas y con elevados índices de subdesarrollo, la supresión

o fusión de municipios no constituye una solución aceptable ni deseable. Lamentablemente, en numerosas oportunidades los gobiernos provinciales han promovido esta polémica alternativa, por lo general precedida por la sanción de leyes y la promoción de reformas constitucionales tendientes a limitar la creación de municipios con escasas capacidades de gestión.

En este sentido, actualmente casi todas las constituciones provinciales establecen mínimos poblacionales para la creación de gobiernos locales. Los límites fijados, sin embargo, suelen ser muy bajos (entre 500 y 1000 habitantes, aproximadamente) situación que en la mayoría de los casos estaría justificada por el aislamiento geográfico que presentan buena parte de éstas comunidades locales. Por todo lo anteriormente expuesto, consideramos que la solución más apropiada para superar los déficits de capacidad institucional asociados al inframunicipalismo en Argentina no es la supresión de municipios ni el establecimiento de mínimos poblacionales o presupuestarios, sino la promoción de procesos cooperativos y asociativos municipales voluntarios y ascendentes, orientados a potenciar el crecimiento socioeconómico de la comunidad local en un contexto competitivo global.

Ahora bien, tradicionalmente el gobierno nacional no ha promovido el asociacionismo municipal como estrategia para el desarrollo local. Recién durante la década del '90 se evidencian las primeras acciones en este sentido, entre las que podemos destacar la instrumentación de un *Programa de Microrregiones Patagónicas (PMP)* por parte del Ministerio del Interior en 1993; la reforma de la Constitución Nacional de 1994 (que reconoció la autonomía municipal y dejó implícito el principio de subsidiariedad); el *Plan Nacional de Modernización de Gobiernos Locales* (1999-2001) y el apoyo institucional y económico brindado a numerosos organismos intermunicipales del país durante los últimos años por parte de diversas dependencias públicas nacionales entre las que se destacan la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación, la Unidad Nacional de Preinversiones (UNPRE) y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Respecto del fomento o regulación del asociacionismo municipal en el ordenamiento jurídico provincial, llama la atención su ausencia en varias constituciones. En este sentido, al presente solamente ocho (8) cartas provinciales habilitan expresamente a sus municipios a constituir organismos intermunicipales, a saber: Buenos Aires, Corrientes, Río Negro, Chubut, La Rioja, Córdoba, Entre Ríos y Neuquén. En cuanto a la normativa de carácter infraconstitucional sancionada en las provincias, la misma resulta sumamente escasa y restrictiva, llegando al extremo en algunas provincias de prohibirse a los municipios celebrar acuerdos entre sí por los cuales se instrumenten la asignación de partidas presupuestarias propias para la realización de emprendimientos compartidos (construcción de obra pública y prestación de servicios) con otros municipios.

A modo de síntesis del escenario descripto, transcurridas dos décadas desde la creación de las primeras microrregiones y consorcios municipales en Argentina advertimos que la falta de políticas públicas y estímulos fiscales, económicos y legales que fortalezcan el reciente proceso de cooperación y asociacionismo municipal ha atentado contra la institucionalización de estas experiencias, desalentando la conformación de nuevas iniciativas y haciendo que muchos municipios y gobiernos locales sin jerarquía municipal prescindan del asociacionismo incluso cuando se presenta como una solución viable para la resolución de problemas comunes tales como la imposibilidad de acceder a tecnología y equipamiento costoso, duplicación de esfuerzos, falta de fuerza negociadora frente a terceros en materia de demandas comunes y/o de escala para generar o fortalecer actividades económicas con un alto impacto social que motoricen el desarrollo local en sus territorios.

Una situación sumamente preocupante si se tiene en cuenta que la mayoría de los problemas de los ciudadanos actualmente se desenvuelven y resuelven en el ámbito microrregional o metropolitano, lo que convierte a la cooperación y el asociacionismo municipal en una estrategia de gestión sumamente determinante para superar el dilema del inframunicipalismo institucional que aqueja a la mayoría de las provincias argentinas.

Mgter. Enzo Ricardo Completa

Máster en Ciencia Política y Sociología (FLACSO) y Doctorando en Ciencia Política (UNR). Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET).
Mail: enzocompleta@fcp.uncu.edu.ar