

LA INTEGRACIÓN INTERMUNICIPAL COMO ALTERNATIVA PARA VIABILIZAR LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN MENDOZA (ARGENTINA)

Inter-municipal integration as an alternative to make viable municipal autonomy in Mendoza (Argentina)

Enzo Ricardo Completa¹

ecompleta@uncu.edu.ar / enzocompleta@conicet.gov.ar

Recibido: 7 de enero de 2016

Aprobado: 8 de abril de 2016

Resumen: Luego de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, las provincias argentinas se encuentran obligadas a reconocer la autonomía municipal en sus constituciones en el orden institucional, político, administrativo y económico-financiero. Transcurridos más de veinte años luego de la reforma, algunas provincias aún incumplen el mandato constitucional, lo que ha generado consecuencias lamentables para sus gobiernos locales. El presente trabajo se focaliza en el caso de Mendoza, advirtiendo acerca de la necesidad de promover una reforma integral de su régimen municipal que contemple el reconocimiento del poder constituyente municipal y garantice el derecho de asociación intermunicipal. En función de estos desarrollos, se reflexiona en torno a las restricciones normativas más relevantes que dificultan la ejecución de proyectos asociativos de carácter intermunicipal, a los efectos de determinar el grado de autonomía que efectivamente detentan los municipios en la provincia y de sugerir criterios para fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales de Mendoza.

Palabras clave: Autonomía municipal; cooperación intermunicipal; gobierno subnacional; reforma constitucional

Abstract: Since the reform of the National Constitution in 1994, Argentinian provinces must recognize municipal autonomy in their constitutions in the institutional, political, administrative and economic order. More than twenty years after the reform was instituted, some provinces continue to violate the Constitution, which has led to unfortunate consequences for local governments. This paper focuses on the case of Mendoza, making note of the need to promote a comprehensive reform of the municipal regime that includes the recognition of the municipal constituent power and guarantees the right to inter-municipal association. Based on these developments, it reflects on the most relevant legal restrictions that hinder the implementation of inter-municipal partnership projects, for the purposes of determining the degree of autonomy that municipalities actually hold in the province and to suggest criteria for the strengthening of the institutional capacity of local governments in Mendoza.

¹ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la República Argentina (CONICET). Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo (Argentina).

Keywords: Municipal autonomy; inter-municipal cooperation, subnational government; constitutional reform.

“Los municipios son y serán siempre entidades políticas con autonomía. Si las normas dicen otra cosa, ocurrirá algo análogo a lo que acontecería si una norma dijera que algunos seres humanos no son personas; seguirán siendo personas aún cuando su capacidad jurídica, su libertad, sus derechos, quedaran muy limitados y estrangulados”.

Germán Bidart Campos (1989)

I. INTRODUCCIÓN

A lo largo de su vida institucional, la Provincia de Mendoza no ha promovido reformas constitucionales que consagren la autonomía municipal. De hecho, las reformas de la constitución provincial han sido muy poco frecuentes, especialmente durante las últimas décadas. Prueba de ello es que la constitución actual acaba de cumplir 100 años en febrero de 2016 y que desde hace más de veinte incumple el mandato impuesto por el artículo 123° de la Constitución Nacional incorporado en ocasión de la reforma de 1994, por medio del cual se obligó a las provincias a reconocer la autonomía municipal y a reglar su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo y económico-financiero. Como consecuencia de este incumplimiento, los municipios mendocinos continúan rigiéndose en base a lo dispuesto en una Ley Orgánica de Municipalidades que data del año 1934 y que posee serias contradicciones como consecuencia de múltiples e inconexas reformas parciales.

En materia de cooperación intermunicipal, si bien el ordenamiento jurídico provincial no prohíbe la creación de organismos asociativos municipales atenta notoriamente contra el dinamismo que requiere la gestión asociada, imponiendo restricciones a la cooperación financiera entre municipios, a la obtención de la personería jurídica de carácter público estatal por parte de los organismos intermunicipales, a la contratación de personal técnico, a la adquisición conjunta de equipos y maquinarias, a la concesión de avales y créditos recíprocos y a la prestación de servicios y realización de obras públicas de forma mancomunada.

La mayoría de los organismos intermunicipales creados en la provincia, de esta forma, funcionan de hecho, sin una figura jurídica ni competencias claramente reconocidas, lo cual ha condicionado su funcionamiento y desempeño. En adición a lo anterior, los mismos se han visto afectados por la coexistencia de otras restricciones y déficits de capacidad propios de la situación de debilidad institucional que afecta a los gobiernos locales de la provincia, tales como la falta de recursos presupuestarios, físicos y humanos suficientes para cumplir con las funciones asignadas; las pertenencias político-partidarias de las autoridades locales y disfuncionalidad de las estructuras internas microrregionales y consorciales para ejecutar programas y proyectos.

El presente trabajo pretende alertar sobre esta situación y promover algunos criterios que permitan a las autoridades gubernamentales de la provincia llevar a cabo un proceso de reforma integral del régimen municipal que se focalice en el reconocimiento de la autonomía

municipal a partir del fortalecimiento del derecho de asociación municipal y de la eliminación de las restricciones institucionales que al presente dificultan o impiden la coordinación de acciones entre gobiernos locales, otros niveles de gobierno y el sector privado.

II. AUTARQUÍA VERSUS AUTONOMÍA MUNICIPAL: ¿UN DEBATE SUPERADO?

Históricamente se ha considerado a los gobiernos locales argentinos como entidades autárquicas dentro del territorio provincial. Así, según comenta Alberto B. Bianchi, la conquista española trasplantó al nuevo continente el régimen municipal, que en líneas generales constituyó un fiel reflejo del viejo municipio castellano. Y si bien al momento de la colonización el municipio en España había llegado a un estado de postración y decadencia, en América, por el contrario, surgió vigoroso y representó un papel decisivo en la vida de las instituciones indianas. Lamentablemente, este período de florecimiento de las instituciones locales se vio frustrado tras la implantación –tanto en Indias como en España– de la práctica de enajenar en pública subasta al mejor postor los cargos públicos, cuya provisión correspondía a la Corona (Bianchi, 1989: 50).

Durante la época de la independencia nacional las instituciones locales (denominadas cabildos) recuperaron el protagonismo político de la mano de los caudillos provinciales. Dicho protagonismo, sin embargo, duró muy poco, ya que en 1821 la Junta de Representantes de la Provincia de Buenos Aires –adicta al centralismo de Bernardino Rivadavia, por ese entonces Ministro de Gobierno del Gobernador Martín Rodríguez– disolvió por ley a los cabildos de la provincia por considerarlos instituciones arcaicas no acordes con los tiempos que corrían. Quince años más tarde, aproximadamente, todas las provincias habían imitado a Buenos Aires, suplantando a sus instituciones locales por otras de carácter provincial. Como consecuencia de estas medidas, llegado el año 1853, los municipios ocupaban un lugar de escasa importancia dentro de la vida institucional argentina. “Prueba de ello lo constituye el hecho de que Alberdi no les dedicó párrafo alguno en su Proyecto de Constitución y que la Constitución sancionada aquel año apenas se ocupó de los mismos en la breve referencia que trae su artículo 5º” (Bianchi, 1989: 52)².

Por intermedio de dicho artículo se impuso a las provincias la obligación de asegurar el “régimen municipal”³, una frase ambigua que dividió a la doctrina nacional entre quienes interpretaban la letra de este artículo en el sentido de “municipio-gobierno” con facultades de autodeterminación política, y en el sentido de “municipio-administración”, entendido como institución dedicada a la solución de los conflictos domésticos de la comunidad y a la prestación de los servicios públicos locales, carente de influencia política en niveles importantes de decisión (Fernández, 2001: 12).

² Constitución Nacional de 1853, artículo Nº 5: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo a los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.”

³ La frase “régimen municipal” no figuraba en el proyecto original de la Constitución Nacional diseñado por Juan Bautista Alberdi. La frase fue incorporada por el convencional cordobés Juan del Campillo (quien luego tendría a su cargo la transcripción en puño y letra del primer original de la constitución) y fue aprobada sin discusiones por la asamblea. La polémica sobre el significado de la frase vendría después y se extendería hasta fines del siglo pasado.

Promediando el año 1870 la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) se pronunció a favor de la autonomía municipal, en consonancia con la tradición hispano colonial y con las tesis de Juan Bautista Alberdi (Fallo 9; 279: “García, Doroteo c/Provincia de Santa Fe”, 1870). Unas décadas más tarde, sin embargo, la Corte cambió de idea y adhirió a la tesis de la autarquía cuando sostuvo que los municipios no eran más que “meras delegaciones de los poderes provinciales circunscriptas a fines y límites administrativos (art. 52°)” (Fallos 114: 282: “Ferrocarril del Sud c/Municipalidad de La Plata”, 1911), sentencia que fue luego reafirmada por la Corte en el año 1916 (Fallos 123: 313) y en 1942 cuando sostuvo que los municipios “no son entidades autónomas, ni bases del gobierno representativo, republicano y federal” (Fallos: 194: 111: “Labella de Corso, Gilda y otros c/Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”, 1942).

Finalmente, la CSJN volvió a fallar a favor de la autonomía municipal en el año 1989 en el famoso fallo titulado “Rivademar, Ángela Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario”, en donde el Alto Tribunal consideró a los municipios como “entidades autónomas de segundo grado”. Esta sentencia reviste una enorme trascendencia pues, por su intermedio, se devolvió formalmente a los municipios la autonomía que habían perdido 78 años antes.

De acuerdo a lo expresado en el considerando número ocho del fallo, la Corte sustentó la autonomía municipal fundando su opinión en la descripción de diversos caracteres municipales “que mal se avienen con el concepto de autarquía”, tales como su origen constitucional frente al meramente legal de las entidades autárquicas; la existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en tales entidades; la imposibilidad de la supresión o desaparición de los municipios, dado que la Constitución asegura su existencia, lo que tampoco ocurre con los entes autárquicos; el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente al de resoluciones administrativas de las entidades autárquicas; el carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios (art. 33° del Código Civil de la Nación, Vélez y Greco: 2006) frente al carácter posible o contingente de los entes autárquicos; el alcance de sus resoluciones, que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial y no solo a las personas vinculadas, como en las entidades autárquicas; la posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios, ya que no parece posible que una entidad autárquica cree a otra entidad autárquica dependiente de ella; y la elección popular de sus autoridades, inconcebible en las entidades autárquicas.

La incorporación del artículo 123° en la C.N. reformada de 1994 ratificó la postura tomada por la CSJN en el fallo de 1989, cortando así la vieja discusión doctrinaria y jurisprudencial que desde los albores de la patria oscilaba entre considerar a los municipios como entidades autárquicas o autónomas dentro del territorio provincial. Por intermedio de este artículo se estableció la obligación de las provincias de asegurar el carácter autónomo de los municipios y de reglar su alcance y contenido en cuatro categorías u órdenes diferentes (institucional, político, administrativo y económico financiero), lo que en la práctica ha generado una multiplicidad de regímenes municipales en las provincias, con profundos matices entre sí en torno a la forma de organización, competencias, delimitación territorial y categorización de los municipios.

En lo que respecta a los cuatro órdenes que comprende la autonomía municipal, el orden *institucional* supone la posibilidad para los municipios de dictar su propia Carta Orgánica

mediante una convención constituyente convocada a tales efectos. En este sentido, las provincias se encuentran facultadas a categorizar a sus municipios determinando cuáles de ellos detentarán este atributo y cuáles no, dependiendo de sus particularidades demográficas, políticas y socioeconómicas. Las cartas provinciales que reconozcan este atributo a uno o más municipios pueden regular el alcance y contenido de las Cartas Orgánicas imponiendo requisitos básicos para su sanción o contenido, sometiendo estos documentos a revisiones profundas por parte del Poder Legislativo provincial e incluso a su aprobación o rechazo.⁴

En segundo lugar se encuentra el orden *político*, por el cual se asegura a los municipios la potestad de elegir a sus propias autoridades de manera democrática y de regirse por ellas, de escoger entre distintas formas de gobierno y sistemas electorales, de determinar el grado de participación ciudadana en la gestión local y de decidir sobre la elección y/o destitución de los funcionarios locales, siempre y cuando estos aspectos no estén regulados en las respectivas constituciones provinciales.

El orden *administrativo*, por su parte, supone para los municipios la facultad de organizarse, administrar su gestión y ejercer el poder de policía local sin interferencia de ninguna autoridad provincial o nacional, pudiendo determinar libre y autónomamente qué servicios municipales deben prestarse y qué obra pública debe construirse, en qué tiempos, con qué recursos y mediante qué tipo de procedimientos.

Finalmente, el orden *económico y financiero* implica para los municipios la posibilidad de crear y recaudar tasas, impuestos, patentes, multas y contribuciones con el fin de cubrir los gastos de la gestión y de promover el desarrollo socioeconómico de la comunidad local, por supuesto con algunas limitaciones. En este sentido, por más que se reconozca a los municipios el más alto grado de autonomía en este orden, el ordenamiento jurídico vigente impone algunas limitaciones a sus potestades tributarias entre las que destacamos las siguientes:

- Imposibilidad de establecer tributos sobre materias imponibles taxativamente vedadas por el ordenamiento jurídico nacional⁵ o provincial⁶.
- Imposibilidad de establecer impuestos análogos a los nacionales (Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos) y provinciales (Convenio Multilateral, 1977, y Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, 1993).

Corresponde a las provincias –al sancionar o reformar sus constituciones– reconocer a uno o más municipios radicados en su territorio todos los atributos de la autonomía (en cuyo caso gozarían de autonomía plena) o bien, solamente, la autonomía política, administrativa

⁴ En caso de que las Cartas Orgánicas que sancionen los municipios no estén supeditadas a control legal o político alguno, los mismos gozarán de autonomía institucional o constituyente de carácter *pleno e irrestricto*. En cambio, si las Cartas Orgánicas deben ser sometidas a la Legislatura para su aprobación o rechazo los municipios que las sancionaron gozarán de autonomía plena aunque limitada. Finalmente, en caso de que la carta provincial no reconozca uno o más ordenes de autonomía a los municipios, se hablará entonces de autonomía semiplena e incluso de autarquía.

⁵ A modo de ejemplo, el artículo 75º inciso 1 de la Carta Magna otorga al Congreso Nacional la facultad de establecer derechos de importación y exportación.

⁶ Entre las materias imponibles provinciales expresamente vedadas a los municipios encontramos el impuesto automotor y el impuesto inmobiliario.

y económica-financiera, con excepción de la autonormatividad constituyente (autonomía semiplena o relativa).

El grado de autonomía alcanzado por los municipios, de esta forma, varía en cada provincia según sus particularidades demográficas, socioeconómicas y políticas. En este sentido, el deber impuesto a las provincias de consagrar la autonomía municipal en sus constituciones no implica que todos los gobiernos locales deban gozar de este status jurídico. Siguiendo a María Gabriela Ábalos (2006), “en una misma provincia podrán coexistir municipios con un status de autonomía plena y otros con una autonomía semiplena o relativa acorde con su propia realidad. No obstante ello, lo que no podrá la provincia es desconocer la autonomía institucional a todos sus municipios, pues estaría incumpliendo el mandato constitucional ya que existiría un orden en el cual no se aseguraría un mínimo de autonomía” (p.80).

Como veremos a continuación, el caso de la Provincia de Mendoza se presenta como un claro ejemplo de incumplimiento del mandato impuesto por la C.N. en materia de reconocimiento de la autonomía municipal, situación que ha provocado significativas desventajas a todos los municipios de la provincia, especialmente al momento de trabajar de manera asociada.

III. EL ARTÍCULO 123° DE LA C.N. EN LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES. EL CASO DE MENDOZA

Transcurridas dos décadas desde la reforma constitucional de 1994 se observa que el mandato impuesto a las provincias de asegurar la autonomía municipal ha sido cumplido por un total de veinte provincias, de las cuales cuatro condicionan el ejercicio del poder constituyente municipal a lo dispuesto por sus respectivas Legislaturas.⁷ En cuanto a las provincias que aún no consagran la autonomía municipal en sus constituciones, son tres: Mendoza, Santa Fe y Buenos Aires, las cuales aún no reconocen la autonomía municipal plena a ninguno de sus municipios, desconociendo de esta forma el poder constituyente municipal⁸.

Claramente, la ausencia de una cláusula que imponga un límite temporal a las provincias para adecuar sus constituciones a lo dispuesto en la Carta Magna permitió a algunas de ellas extender la condición autonómica semiplena de sus municipios, con consecuencias lamentables para los mismos.

En la Tabla N° 1 se detalla el momento histórico en que las provincias argentinas reconocieron la autonomía municipal en función de la jurisprudencia de la CSJN, del proceso

⁷ (3) Se trata de las provincias de Neuquén (1957/94), Salta (1986/98), Chubut (1994) y Tucumán (2006).

⁸ Santa Fe reformó por última vez su Constitución en abril de 1962. El caso de esta provincia resulta paradójal si se tiene en cuenta, por un lado, que fue en esta misma provincia donde se suscitó el conflicto que luego llevaría al “*leading case*” Rivademar c/ la Municipalidad de Rosario, y por el otro, que promediando el año 1921 la provincia de Santa Fe dictó una Constitución sumamente progresista que garantizó por primera vez en el país el carácter autónomo a sus municipios. En cuanto a Buenos Aires, su constitución no se mantuvo invariable luego de la reforma constitucional de 1994, sino que fue modificada apenas un mes después de concluida la misma con el objetivo de permitir la reelección al gobernador Eduardo Alberto Duhalde. La Convención Constituyente, sin embargo, desconoció la obligación impuesta por el artículo 123° de la C.N. en materia de autonomía municipal, dejando que sus municipios continúen rigiéndose en base a las disposiciones constitucionales contenidas en la Constitución Provincial de 1934. En lo que respecta al caso de Mendoza, se hará referencia al mismo en detalle a continuación.

político-institucional que se inauguró en Argentina a partir del retorno de la democracia en el año 1983 y de la última reforma de la Constitución Nacional realizada en 1994.

Como puede apreciarse, con la notable excepción del antecedente autonomista santafecino de la Constitución provincial de 1921 (solo vigente durante el período 1932-1935), fue recién a partir de la década del 50 cuando comenzó a producirse una significativa evolución en el constitucionalismo provincial orientada a considerar a los municipios como entidades autónomas dentro del territorio provincial⁹. Luego del retorno de la democracia en 1983 se puso en marcha un nuevo proceso de reformas constitucionales a favor del reconocimiento de la autonomía municipal plena, proceso que toma fuerza y se consolida con posterioridad a la reforma de 1994, la que terminó de sepultar todo intento de volver a considerar a los municipios como entidades de naturaleza autárquica.

Con respecto a las tres constituciones provinciales que aún no reconocen la autonomía municipal de carácter pleno a ninguno de sus municipios, en la Tabla N° 1 se deja constancia de la fecha de su última reforma. Para el caso de Mendoza, la última reforma constitucional data del año 1916, lo que la convierte en la carta provincial más antigua del país. Un hecho sumamente curioso puesto que, en su momento, esta misma Constitución fue considerada de avanzada en el mundo por reglamentar el trabajo de mujeres y menores e incluir el tratamiento de diversos derechos sociales con anterioridad a la sanción de las constituciones de Querétaro (México-1917) y Weimar (Alemania-1919), pilares del constitucionalismo social, que dieron origen al Estado de Bienestar a partir del reconocimiento de derechos a los trabajadores (Área de Políticas Públicas, UNCuyo, 2012).

Con posterioridad a esta reforma, la Constitución de Mendoza sufrió reformas fallidas en el año 1943¹⁰, 1949¹¹ y 1965¹², y diez enmiendas de un solo artículo en 1939, 1943, 1959, 1964/65, 1985, 1989, 1990, 1997, 2005 y 2009, efectuadas sin que se convoque a una Convención Constituyente. Estas enmiendas fueron posibles porque los artículos 223 y 224 de la Constitución Provincial admiten la reforma de un artículo por año siempre y cuando la Legislatura declare la necesidad de reforma de este artículo y el pueblo la vote afirmativamente en las posteriores elecciones provinciales a diputados.

⁹ Tal cual se reseña en los fundamentos del fallo “*Rivademar, Ángela Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario*” (1989), las constituciones provinciales que reconocieron la autonomía provincial durante esta década fueron las de las provincias de Chubut (arts. 207°, 208° y 210°); Río Negro (arts. 168°, 176°); Formosa (arts. 140°, 143°); y Neuquén (arts. 182°, 184°, 186°); todas de 1957, de la constitución de Misiones (arts. 161°, 170°), de 1958; y la de Santiago del Estero (art. 156° bis, inc. 1) de 1932.

¹⁰ Declarada la necesidad de reforma de la Constitución Provincial mediante la ley N° 1.486, se convocó un referéndum popular para el día 3/1/1943, el cual fue aprobado por el 75% de los votantes, un número elevado que sin embargo sólo representó al 38% de los inscriptos en el padrón electoral. El golpe de Estado del 4/6/1943 impidió a los convencionales constituyentes cumplir con sus funciones (Diario Los andes, 2004).

¹¹ La Constitución de 1949 solo tuvo vigencia hasta 1955 cuando el gobernador de facto Busquets la derogó por el decreto-ley N° 2.158/56 que declaró vigente a la Constitución Provincial de 1916 y modificatorias.

¹² La reforma constitucional de 1965 fue objeto de innumerables críticas por no respetar el principio del *poder constituyente constituido*, al abordar una temática para la cual no había sido convocada la reforma. En este sentido, una vez reunida la Convención Constituyente, la misma se declaró “soberana”, modificando el sistema de elección del gobernador y vicegobernador (art. 120°), punto que no había sido incluido en la ley N° 2.732. Dicha modificación tuvo plena aplicación en las elecciones provinciales de 1966. Luego de esto, y tras las enmiendas de 1985 y 1989, las reformas introducidas quedaron tácitamente derogadas.

TABLA Nº 1
Reconocimiento de la autonomía municipal en las constituciones provinciales

Período histórico	Provincia	Año de la reforma constitucional y artículo por el que se reconoció la autonomía	Fecha de la última reforma	Numeración actual del art.
Período 1911 -1983 Provincias que reformaron su Constitución después fallo "Ferrocarril del Sud c/Municipalidad de La Plata" y antes del inicio del actual período democrático.	Mendoza	—	11/02/1916	—
	Santa Fe	1921 (art. 149)	14/04/1962	—
	Neuquén	1957 (art. 184)	17/02/2006	271
	Río Negro	1957 (arts. 168 y 176)	03/06/1988	225
	Formosa	1957 (art. 177)	07/07/2003	180
	Misiones	1958 (arts. 161 y 170)	22/12/1988	161 y 170
Período 1983-1989 Provincias que reformaron su Constitución por última vez después del inicio del nuevo período democrático y antes de la reforma de la Constitución Nacional de 1994.	San Juan	1986 (art. 247)	—	247
	La Rioja	1986 (art. 154)	20/05/2008	168
	Jujuy	1986 (art. 178)	—	178
	Salta	1986 (art. 170)	07/04/1998	170 y 174
	S. del Estero	1986 (art. 220)	26/11/2005	204
	San Luis	1987 (art. 248)	—	248
	Córdoba	1987 (art. 180)	14/09/2001	180
	Catamarca	1988 (arts. 244 y 245)	—	244 y 245
	T. del Fuego	1991 (art. 169)	—	169
Corrientes	1993 (art. 158)	08/06/2007	216	
Período 1994 en adelante Provincias que reformaron su Constitución después de la reforma de la Constitución Nacional de 1994.	Bs. Aires	—	13/09/1994	—
	Santa Cruz	1994 (art. 141)	27/11/1998	141
	La Pampa	1994 (art. 115)	—	115
	Chubut	1994 (art. 224)	—	224
	Chaco	1994 (art. 182)	—	182
	Tucumán	2006 (art. 132)	—	132
	Entre Ríos	2008 (art. 231)	—	231

Fuente: Elaboración propia, en base a Constituciones Provinciales.

Además de estas enmiendas, se sancionaron dos leyes que declararon la necesidad de reforma total o parcial de la constitución de Mendoza (Ley N° 5.197/87 y Ley N° 6.896/01). Desafortunadamente, ambos intentos no prosperaron porque la Suprema Corte de Justicia de Mendoza determinó que no se alcanzó la mayoría de votos requerida para convocar a la Convención Constituyente (mitad más uno de los “electores o empadronados” y no de los “votantes” a favor de la reforma). En consecuencia, y a pesar de las modificaciones efectuadas por el mecanismo de la enmienda, en términos generales Mendoza mantiene vigente el texto constitucional de 1916. Esto se explica, por un lado, si se tiene en cuenta la complejidad del procedimiento de reforma (que establece una mayoría especial muy exigente para viabilizar una reforma), y por el otro, debido a la cultura política provincial, respetuosa del principio republicano de la alternancia y por ende renuente a modificar el principio de no reelección del gobernador con el fin de evitar la entronización de caudillos o estructuras clientelares de dominación social.

En materia de régimen municipal, sin embargo, el texto constitucional vigente plantea serias restricciones al funcionamiento de los municipios, tanto de manera individual como asociada. Desde una perspectiva restringida el mecanismo de la enmienda permitiría solucionar el incumplimiento del mandato impuesto por el artículo 123° de la C.N., en cuyo caso bastaría con modificar un artículo a los efectos de incluir los lineamientos generales de la autonomía municipal, dejando luego a la Ley Orgánica de Municipalidades y/o cartas orgánicas que se sancionen, según el caso, la reglamentación acorde con cada realidad local.

De no avanzarse en este sentido, algunos juristas señalan que se corre el riesgo de poner en peligro la autonomía de la provincia, “ya que podría acarrearle a su constitución una posible declaración de inconstitucionalidad por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación por infringir el mandato impuesto por el artículo 123° de la C.N., así como también, la intervención federal” (Ábalos, 2006: 83).

Desde la lógica política consideramos altamente improbable que el gobierno nacional intervenga a una provincia con el fin de asegurar el régimen municipal autonómico pleno, en virtud de que las tres posibles causales que motivarían esta intervención federal (contenidas en el artículo 6° de la C.N., a saber: garantizar la forma republicana de gobierno, repeler invasiones exteriores y por requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición o por invasión de otra provincia) no guardan relación alguna con el régimen municipal.

Esto no menoscaba, sin embargo, la imperiosa necesidad de modernizar el régimen municipal de Mendoza y del resto de las provincias que aún no reconocen la autonomía municipal, a los efectos de modificar aquellas cláusulas (constitucionales e infraconstitucionales) que generan restricciones al funcionamiento individual y asociado de los municipios, obligando a los mismos a solicitar autorización a la Legislatura o a comportarse en base a lo dispuesto en las resoluciones emanadas de organismos administrativos provinciales.

IV. LA ARTICULACIÓN EN LA GESTIÓN LOCAL

Durante las últimas décadas, los gobiernos locales argentinos experimentaron un proceso de redefinición de sus roles como consecuencia de la globalización, de la crisis del Estado de

Bienestar y del proceso de reforma del Estado, a través del cual se dio inicio a un proceso de cesión de funciones desde la administración pública central hacia la esfera gubernativa local. Como consecuencia de este complejo entramado de transformaciones, y en el marco de una creciente municipalización de la crisis política y socioeconómica nacional, las administraciones municipales comenzaron a transformarse en verdaderas gestoras de políticas públicas para la promoción del desarrollo local, lo que supuso el desarrollo de prácticas orientadas al fortalecimiento y/o adquisición de nuevas capacidades de gestión que permitieran atender a una agenda local ampliada (García Delgado, 1997; Cravacuore, 2007; Completa, 2014).

Debido a que el ámbito de resolución de las problemáticas de esta nueva agenda municipal excede en la mayoría de los casos los límites territoriales y capacidades individuales de los gobiernos locales, la cooperación y el asociativismo intermunicipal comenzaron a emerger como alternativas para su tratamiento.

Siguiendo a Claudio Tecco (2007), existen dos modalidades diferentes de gestión asociada municipal, las cuales –a riesgo de simplificar– resumen las distintas estrategias y arreglos institucionales elaborados por los municipios de manera voluntaria y ascendente (nunca impuesta desde niveles superiores de gobierno)¹³ para superar la fragmentación política e institucional de los territorios en los que se asientan: el modelo *supramunicipal* y el *intermunicipal*.

El primer modelo supone la creación de un nuevo nivel de gobierno, con legitimidad política directa y autonomía plena (institucional, política, administrativa y económica-financiera) al cual se articulan, de modo subordinado, las instituciones locales preexistentes. El modelo *intermunicipal*, por su parte, consiste en la construcción de acuerdos voluntarios entre gobiernos locales, los cuales conservan su autonomía y su legitimidad política, asociándose solo para prestar (por sí o por terceros) determinados servicios o coordinar la ejecución de programas y/o proyectos específicos. Una modalidad, esta última, ciertamente más ventajosa que la supramunicipal, que no debilita la autonomía de los municipios asociados y que además resulta compatible con las constituciones provinciales en cuanto a la prohibición de crear nuevos niveles de gobierno, intermedios entre los municipios y las provincias.

En adición a lo anterior, el modelo intermunicipal presenta la ventaja de posibilitar su puesta en práctica de modo gradual. A modo de ejemplo, un organismo intermunicipal puede constituirse a los fines de prestar ciertos y determinados servicios o coordinar políticas públicas específicas, dejando en sus estatutos las puertas abiertas, tanto para el ingreso de nuevos municipios como para incorporar nuevas cuestiones a la agenda de la organización. Esta mayor flexibilidad de la alternativa *intermunicipal* es un factor a tener en cuenta, ya que los espacios funcionales cambian más rápidamente que los espacios institucionales. En efecto, los sistemas urbanos regionales y sus vinculaciones con el contexto nacional e internacional experimentan rápidas modificaciones, en las que inciden los cambios económicos y

¹³ Los procesos de regionalización intraprovincial generalmente son promovidos por gobiernos provinciales afectados por alguna variante del inframunicipalismo con el fin de fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales, de aumentar su eficiencia en la prestación de servicios públicos o de facilitar la implementación de procesos de descentralización o desconcentración administrativa. Se trata, de esta forma, de procesos de agrupamiento municipal descendentes, promovidos “de arriba hacia abajo” (mediante normativas que fijan los límites de las regiones creadas y sus competencias administrativas) y no de iniciativas espontáneas y voluntarias, promovidas por los propios actores involucrados.

tecnológicos a escala global. Sin embargo, los territorios institucionales no se adaptan tan fácilmente a dichos cambios. En países como Argentina, en donde no existen antecedentes de gobiernos metropolitanos (supramunicipales) y se posee una tradición municipalista arraigada no resulta sencillo construir una nueva institucionalidad que sustituya a la anterior. El régimen federal argentino en general, abona la posibilidad de construir de modo flexible, gradual y mediante consenso social una nueva institucionalidad intermunicipal (Tecco; 2001).

De manera paulatina esta nueva institucionalidad ha ido emergiendo y consolidándose a partir de la celebración de acuerdos asociativos intermunicipales, de los cuales normalmente suele derivar la creación de nuevas entidades a cargo de la administración de los proyectos comunes. De acuerdo a Daniel Cravacuore (2006: 6-7), dentro del arreglo institucional argentino prevalecen dos tipos de organismos intermunicipales, caracterizados de la siguiente manera:

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

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

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

En cuanto a la modalidad de gestión microrregional, existen dos grandes modelos: el de gerencia autónoma (por el cual los gobiernos locales delegan la coordinación del ente a uno o más funcionarios contratados especialmente para que se dediquen de manera exclusiva a su gestión) y el de coordinación delegada del ente en uno o más funcionarios pertenecientes a las plantas de personal temporario o permanente de los municipios asociados (Cravacuore, 2006).

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

A los efectos de corregir esta situación resultaría importante que los organismos intermunicipales contaran con una organización administrativa sólida y compleja, con órganos directivos, deliberativos, técnicos y de control con competencias y funciones diferenciadas, representativos de todos los gobiernos locales que participan en el mismo. Para el caso de la mayoría de las microrregiones y consorcios, sin embargo, su estructura administrativa se encuentra muy poco desarrollada, lo que ha atentado contra la continuidad del trabajo asociativo. En este sentido, por lo general no cuentan con una estructura administrativa formalizada con funciones claramente delimitadas, equipos técnicos capacitados y con dedicación exclusiva a la gestión intermunicipal y/o mecanismos de monitoreo y control de las acciones ejecutadas.

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

Para el caso específico de Mendoza, gran parte de estos problemas se derivan de la normativa excesivamente restrictiva que posee la provincia en materia de autonomía, cooperación y asociativismo municipal. En este sentido, si bien el ordenamiento jurídico provincial no contiene cláusulas que prohíban expresamente la suscripción de acuerdos intermunicipales y/o la creación de organismos asociativos municipales de ningún tipo, esto no significa que el funcionamiento de los organismos creados no se encuentre condicionado por la normativa vigente. De hecho, tras analizar la legislación mendocina se ha podido constatar que, bajo la forma de vacíos legales y autorizaciones, aún subsisten importantes controles sobre el derecho de los municipios de cooperar o asociarse entre sí con fines de interés común en materias de su competencia.

A modo de ejemplo, el art. 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”*.

Una cláusula igualmente restrictiva para la cooperación intermunicipal se fija en el artículo 168º de la referida norma, según el cual los Concejos Deliberantes podrán ordenar la municipalización de cualquier servicio público, mediante combinaciones financieras, explotaciones mixtas, cooperativas o contrataciones de empréstitos destinados al pago de las expropiaciones, *“sometiendo los convenios respectivos a la Legislatura en los casos del artículo 73º inciso 6 de esta ley”*¹⁴. *En materia de servicios municipalizados, las comunas entre sí podrán celebrar convenios y, en general, ponerse de acuerdo para su establecimiento, organización y funcionamiento”*. Como puede apreciarse, si bien la norma habilita a los municipios a suscribir convenios entre sí para la prestación conjunta de uno o más servicios públicos, se establece como requisito previo que las municipalidades cuenten con la autorización de la Legislatura, lo que importa una grave restricción a los procesos cooperativos intermunicipales.

Otra restricción normativa que dificulta la emergencia o consolidación de procesos asociativos intermunicipales se encuentra en la Ley N° 6.243/94, que habilita a los municipios a constituir, por convenio escrito, *Concejos de Cooperación Intermunicipal*, una denominación ciertamente confusa que no tiene un correlato en ninguna provincia o en el extranjero. Según el artículo 3º de la referida norma, los convenios que originen estos concejos deberán contener, al menos, *“la acción o tarea a desarrollar en conjunto por los municipios firmantes; los aportes económicos y los recursos para el cumplimiento del fin a emprender y las condiciones de su administración; la forma de distribución de los beneficios y la creación de un ente de control de carácter interjurisdiccional o la asignación de tal rol a otra institución pública creada o a crearse, que permita en caso de afectarse poderes concurrentes con la provincia, la participación del Poder Ejecutivo en la fiscalización y evaluación técnica que deben adoptarse en beneficio de la seguridad de la población”*.

Respecto del funcionamiento de los Concejos de Cooperación Intermunicipal, la ley establece que los mismos deben reunirse, como mínimo, una vez por mes; pudiendo constituir fondos comunes en cuenta bancaria especial y contratar al personal que sea estrictamente indispensable para el estudio de las necesidades, soluciones comunes y el cumplimiento de las medidas que tome. Las decisiones de los concejos, por su parte, deben ser adoptadas por simple mayoría y no obligan sino a aquellos municipios que las ratifiquen por ordenanza dictada por su Concejo Deliberante (HCD).

Como puede apreciarse, la norma en cuestión impone numerosos requisitos y reglamentaciones a aquellos municipios que deseen conformar Consejos de Cooperación Intermunicipal, hecho que ciertamente ha atentado contra la libre asociación de municipios para la ejecución de acciones de interés común de su competencia. Seguramente por esta razón, transcurridas dos décadas desde la sanción de la norma de referencia no se creó ningún Concejo de este tipo en la provincia, aunque sí diez microrregiones y seis consorcios públicos por fuera de esta normativa.

¹⁴ Los casos a los que se refiere dicha cláusula corresponden a la solicitud de empréstitos y uso del crédito.

Finalmente, debemos hacer referencia a las restricciones contenidas en la ley N° 6.957/02 (y a su modificatoria N° 7.804/07), 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 4º, “*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 una dependencia administrativa provincial de segundo orden dependiente del Ministerio de Trabajo, Justicia y Gobierno, la cual se encuentra habilitada para autorizar el funcionamiento de los consorcios públicos intermunicipales, pudiendo denegarles su carácter de personas jurídicas por incumplir alguno de los requisitos legales fijados por esta misma repartición pública. Distinta suerte corren las microrregiones, a las cuales el gobierno provincial en ningún caso les otorga personería jurídica, estatus legal que les permitiría ser consideradas sujetos de derecho y crédito de carácter nacional e internacional, contraer préstamos, contratar personal propio (independiente de las plantas de personal municipales) y recibir concesiones por parte del gobierno provincial.

Consultado respecto de la posibilidad de que las microrregiones tramiten su personería jurídica, el responsable de la Dirección de Personas Jurídicas de la provincia durante el período 2007 - 2011, Esc. Jorge Romera¹⁵, fue concluyente: “no podemos otorgarles este estatus jurídico porque las microrregiones no se encuentran tipificadas en el artículo 33º del Código Civil de la República Argentina” (Romera, 2008). Según este artículo, las personas jurídicas se dividen entre públicas y privadas, teniendo 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.

“La única posibilidad para que las microrregiones tramiten su personería jurídica –concluye el escribano Romera (2008)– es que las mismas modifiquen sus estatutos constitutivos anteponiendo la palabra *asociación* a la de *microrregión*, tal cual se ha hecho con algunos consorcios públicos”. Una solución cuanto menos inapropiada desde nuestra perspectiva, puesto que terminaría desnaturalizando el carácter público de las articulaciones, obligando a los municipios que las integran a rendir cuentas ante una dirección administrativa provincial.

Un criterio diferente se sigue en la provincia de Córdoba, en donde su Fiscalía de Estado reconoció a los organismos intermunicipales su carácter de personas jurídicas públicas debido a que reúnen los requisitos básicos que la doctrina administrativa de la provincia establece para asignarle a un ente este carácter, a saber: creación legal (por ordenanza), fin público específico (establecido en la Constitución Provincial, vinculado a la prestación de servicios, realización de obras públicas y cooperación técnica y financiera) y capital aportado por el Estado (en

¹⁵ Director de Personas Jurídicas, Ministerio de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Mendoza.

este caso por los municipios, que son entes estatales)¹⁶. En esta provincia, el reconocimiento de la personería jurídica a las microrregiones se deriva del artículo 190º 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 que aún no garantizan el poder constituyente municipal.

A modo de valoración y síntesis de la regulación legal analizada, pueden extraerse las siguientes conclusiones: en primer término, la asociación entre gobiernos locales se presenta como un fenómeno escasamente regulado en el ordenamiento jurídico, tanto nacional como provincial. En este sentido, a diferencia de lo que ocurre en otros países en donde se otorga rango constitucional al derecho de asociación municipal, la Constitución Nacional se limita a consagrar la autonomía municipal, delegando a las provincias la regulación del alcance y contenido de esta autonomía en el orden institucional, político, administrativo y económico financiero. En cuanto a las constituciones provinciales, solo unas pocas incluyen cláusulas que regulen la creación, competencias y/o funcionamiento de los organismos intermunicipales. El resto, por su parte, guarda silencio al respecto o se circunscribe a “habilitar” a los municipios a suscribir acuerdos para la prestación de servicios públicos y/o para la realización de obras o actividades de interés común de su competencia.

Respecto de la normativa de carácter infraconstitucional sancionada en las provincias, por lo general resulta bastante escueta, desactualizada e imprecisa, circunscribiéndose básicamente a “autorizar” a los gobiernos locales a conformar organismos asociativos municipales para la prestación de servicios y realización de obras públicas. En este sentido, bajo la forma de autorizaciones aún subsisten importantes controles legales sobre el derecho de los municipios de cooperar o asociarse entre sí con fines de interés común en materias de su competencia. Esto se evidencia claramente en la regulación que realizan las legislaciones provinciales (especialmente en Mendoza) con respecto a la naturaleza jurídica de los organismos intermunicipales, en donde se advierten serios impedimentos a que los entes intermunicipales sean considerados personas jurídicas de derecho público.

Un estudio realizado hace algunos años por Bárbara Altschuler (2003) sustenta esta conclusión. Según la autora, la mayoría de los organismos intermunicipales argentinos funcionan de hecho, sin una figura jurídica y una institucionalidad afianzada, lo cual representa una de las principales dificultades para el reconocimiento formal y legal de estos organismos y para la actuación de los mismos como entes intermedios ante los gobiernos provinciales, nacional e incluso con el exterior. Esta situación se agrava para el caso de los organismos intermunicipales conformados por actores de diferentes provincias y países, ya que resulta mucho más difícil encontrar una figura jurídica que se adapte a los regímenes municipales que regulan a los gobiernos locales involucrados (Altschuler; 2003: 15).

Finalmente se destaca el exceso de reglamentarismo de ciertas normas, hecho que no solo atenta contra la autonomía administrativa, política e institucional de los municipios sino que retrasa o dificulta el desarrollo de estrategias cooperativas intermunicipales. En este sentido, no consideramos correcto –y mucho menos oportuno o conveniente– que el gobierno nacional o las legislaturas provinciales avancen sobre la regulación de materias tales como el

¹⁶ Fiscalía de Estado de la Provincia de Córdoba. Dictamen N° 912/83.

contenido de los convenios intermunicipales, los aportes económicos y las condiciones de administración de los recursos asignados por los municipios a los proyectos conjuntos, la periodicidad de las reuniones y/o la metodología para la toma de decisiones, cuestiones que entendemos deben ser resueltas libremente por las autoridades de los municipios involucrados en base a sus características particulares y a la naturaleza de los programas o proyectos que deseen emprender.

V. PROPUESTA DE REFORMA

Como se ha dejado en evidencia, la falta de reconocimiento de la autonomía municipal en la Constitución de Mendoza ha atentado contra el dinamismo que requiere la gestión intermunicipal, imponiendo restricciones legales a la cooperación económica-financiera entre los municipios, al acceso a fuentes de financiamiento externas, a la contratación de personal técnico, adquisición de equipos y maquinarias de forma conjunta, prestación de servicios y ejecución de obras públicas de manera asociada. En este sentido, entre otras tantas restricciones vigentes los municipios no tienen permitido sancionar sus propias Cartas Orgánicas, por lo que su funcionamiento se encuentra regulado en la Ley Orgánica de Municipalidades N° 1.079 y en una serie de leyes y decretos reglamentarios emanados de la Legislatura y el Poder Ejecutivo Provincial.

De acuerdo a Daniel Cravacuore (2006: 9) las provincias suelen antipatizar con el asociativismo intermunicipal, dado que este fomenta los lazos entre los políticos locales, emancipándolos e incrementando su poder de negociación. Para el caso de Mendoza, no se han detectado resistencias activas a la creación de organismos intermunicipales, sino que las resistencias se expresaron más bien de forma pasiva, no reconociendo a las microrregiones y consorcios públicos como interlocutores válidos y mostrándose poco colaborativo con sus proyectos.

A modo de síntesis del escenario descripto, desde el punto de vista del régimen legal el proceso asociativo intermunicipal analizado ha quedado librado a la iniciativa de los intendentes, quienes conforman y sostienen estas entidades bajo su exclusiva responsabilidad política y financiera. Claramente, este escenario ha condicionado la efectividad de los programas y proyectos llevados a cabo por los mismos, los que además se vieron afectados por la coexistencia de otras restricciones y déficits de capacidad propios de la situación de debilidad institucional que afecta a los gobiernos locales de la provincia y gran parte del país.

Si al presente los gobiernos locales se asocian entre sí dando origen a organismos intermunicipales de diferente naturaleza se debe exclusivamente a la vocación cooperativa que manifiestan los mismos y no al mandato o autorización expresa de ninguna normativa o cláusula constitucional. En este sentido, el régimen municipal mendocino se encuentra en mora legislativa y constituyente, encontrándose pendiente su reforma total o parcial desde el año 1994.

En términos generales, se propone reconocer la autonomía municipal en la Constitución Provincial manteniendo la estructura departamental (un municipio por cada departamento) y distinguiendo entre dos categorías organizativas municipales, a denominarse municipios

y comunas, siendo el número de habitantes el criterio distintivo entre una y otra. De acuerdo a esta propuesta, la Constitución Provincial deberá reconocer a los dieciocho municipios de Mendoza su carácter autónomo pleno (en el ámbito institucional, político, administrativo y económico financiero, respetando de esta manera la idiosincrasia y la historia local); mientras que a las comunas que se creen en el interior de cada departamento (en aras de alcanzar mayores niveles de descentralización administrativa, económica y política, favoreciendo de esta forma a comunidades locales populosas o alejadas de las cabeceras departamentales) solo se les negaría la autonomía institucional, pasando a regirse por la Ley Orgánica de Municipalidades que sancione la Legislatura.

Siguiendo a Gabriela Ábalos, no nos parece apropiado que la constitución reformada fije la cantidad de habitantes a tener en cuenta para la diferenciación entre municipios y comunas. Si se desea darle perdurabilidad a la norma suprema provincial, debe dejarse tal aspecto en manos de la legislación infraconstitucional, lo que oportunamente permitirá receptor los cambios que surjan del crecimiento demográfico (Ábalos; 2006:87).

Respecto del procedimiento para la reforma, consideramos inadecuado reconocer la autonomía municipal a través de la enmienda o reforma de un solo artículo, conforme al procedimiento estipulado en el artículo 223º y concordante de la constitución provincial. Quienes plantean esta alternativa pretenden modificar el artículo 197º reconociendo una autonomía plena a la totalidad de los municipios y una autonomía semiplena a las comunas que se creen en su interior, dejando un amplio margen de reglamentación a la Ley Orgánica de Municipalidades y a las Cartas Orgánicas que se sancionen.

Si bien esta alternativa resulta mucho más factible en términos políticos que la realización de una reforma total o parcial, la enmienda de un solo artículo obligaría a los constituyentes a acotar demasiado el espectro de la reforma, relegando a un número importante de cláusulas y disposiciones.

En este sentido, y de acuerdo al análisis efectuado, si se desean superar las restricciones institucionales señaladas debería propiciarse una reforma integral del régimen municipal que no se limite al simple reconocimiento de la autonomía en la Constitución Provincial, sino que avance, además, sobre otros aspectos que completan la organización municipal, entre ellos: composición, elección y duración de los cargos electivos locales; representación de todos los departamentos en la Cámara de Senadores de la Legislatura Provincial; incorporación de mecanismos de democracia directa en la esfera local y reconocimiento de la capacidad impositiva municipal.

En adición a lo anterior, consideramos fundamental que la reforma incorpore un artículo por medio del cual se reconozca expresamente el derecho de asociación municipal para la prestación de servicios, la realización de obras públicas y la cooperación técnica y financiera para la ejecución de actividades de interés común. Dicho artículo deberá garantizar el carácter de personas jurídicas públicas a los organismos intermunicipales, lo cual facilitará el funcionamiento de los mismos, permitiéndoles contratar personal, efectuar gastos de manera conjunta y acceder a fuentes de financiamiento provinciales y nacionales (subsidios, concesiones públicas, etc.). De avanzarse en este sentido, en pos del fortalecimiento de la gestión asociada y de la eliminación de las trabas legales que restringen el proceso asociativo

municipal, se daría un paso sumamente importante hacia la efectivización de la autonomía municipal en la provincia, aun cuando formalmente todavía no se reconozca a la misma en su constitución.

Finalmente, cabe efectuar una última recomendación, en aras de que la reforma que eventualmente se promueva en el régimen municipal de Mendoza tenga el efecto esperado. Nos referimos al diseño e implementación de políticas públicas nacionales y provinciales de fomento a la cooperación intermunicipal orientadas al mediano y largo plazo (que superen al menos el período de una gestión de gobierno), lo que facilitará la creación de agrupaciones estables de municipios y su funcionamiento, extendiendo los beneficios de la cooperación intermunicipal a todos los gobiernos locales de la provincia.

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

A 100 años de la última reforma constitucional, los municipios de la provincia reclaman se les reconozca como entidades autónomas dentro del territorio provincial. Numerosas comunidades locales, por su parte, claman por mayores cuotas de autonomía en el orden político, económico y administrativo, a los efectos de poder elegir libremente a sus autoridades, administrar sus servicios y disponer de sus recursos de la forma que mejor les parezca. El cambio en materia de régimen municipal en Mendoza es impostergable. Desde nuestra perspectiva, favorecer la cooperación intermunicipal permitiría viabilizar el proceso de reconocimiento de la autonomía municipal, fortaleciendo las capacidades de los gobiernos locales a través del establecimiento de acuerdos que movilicen el potencial de todos los actores locales y extralocales en pos del desarrollo y mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Ábalos, M. G. (2006). *Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial*. Mendoza: EDIUNC.
- Altschuler, B. (2003). “*El asociativismo municipal como estrategia de desarrollo económico en la Argentina*”. Ponencia presentada en el V Seminario REDMUNI, 09 y 10 de octubre de 2003. Mendoza, Argentina.
- Bianchi, A. (1989). La Corte Suprema ha extendido carta de autonomía a las municipalidades. *Revista La Ley*, 1989-C: 47.
- Caso Ferrocarril del Sud c/ Municipalidad de La Plata, Fallos 114:282 (Corte Suprema de Justicia 01 de junio de 1911).

Caso García, Doroteo c/ Provincia de Santa Fe, Fallos 9:279 (Corte Suprema de Justicia 21 de julio de 1870).

Caso Gilda Labella De Corso y Otros c/ Municipalidad De La Ciudad De Buenos Aires, Fallos 194:111 (Corte Suprema de Justicia 23 de octubre de 1942).

Caso P. Césari y Cía. c/ la Empresa del Ferrocarril Central Argentino, s/cobro de pesos, Fallos 123:313 (Corte Suprema de Justicia 18 de febrero de 1916).

Caso Rivademar, Ángela c/ Municipalidad de Rosario, Fallos 312:326 (Corte Suprema de Justicia 21 de marzo de 1989).

Completa, Enzo Ricardo (2014). Microrregiones intermunicipales. Nuevas tácticas cooperativas en la arena local. En: "III Premio a la Innovación y Mejoramiento de las Políticas Públicas 2012. Categoría Maestría". Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP, ISBN 978-987-9483-33-6. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Congreso de la Nación (1994). *Constitución de la Nación Argentina*. Santa Fe.

Constitución de la Provincia de Buenos Aires. 1994.

Constitución de la Provincia de Catamarca. 1988.

Constitución de la Provincia de Chaco. 1994.

Constitución de la Provincia de Chubut. 1994.

Constitución de la Provincia de Córdoba. 1987 y 2001.

Constitución de la Provincia de Corrientes. 1993 y 2007.

Constitución de la Provincia de Entre Ríos. 2008.

Constitución de la Provincia de Formosa. 1957 y 2003.

Constitución de la Provincia de Jujuy 1986.

Constitución de la Provincia de La Pampa. 1994..

Constitución de la Provincia de La Rioja. 1986 y 2008.

Constitución de la Provincia de Mendoza. 1916.

Constitución de la Provincia de Misiones. 1958 y 1988.

Constitución de la Provincia de Neuquén. 1957 y 2006.

Constitución de la Provincia de Río Negro. 1957 y 1988.

Constitución de la Provincia de Salta. 1986 y 1998.

Constitución de la Provincia de San Juan. 1986.

Constitución de la Provincia de San Luis. 1987.

Constitución de la Provincia de Santa Cruz. 1994 y 1998.

Constitución de la Provincia de Santa Fe. 1921 y 1962.

Enzo Ricardo Completa

- Constitución de la Provincia de Santiago del Estero. 1986 y 2005.
- Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego. 1991.
- Constitución de la Provincia de Tucumán. 2006.
- Constitución de la República Argentina. Años 1853 y 1994.
- Cravacuore, D. (2006). Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina. *Medio Ambiente y Urbanización*, Año 22, Nº 64: 3-16.
- Cravacuore, Daniel (2007). "Los municipios argentinos (1990-2005)", en Cravacuore, Daniel e Israel, R. (Comp.), *Procesos políticos comparados en municipios de Argentina y Chile (1990-2005)*, Buenos Aires: UNQ - UAC.
- Diario Los Andes. "La reforma de la Constitución de Mendoza". 11 de agosto de 2004. Disponible en: <http://archivo.losandes.com.ar/notas/2004/8/11/un-120571.asp>
- Fernández, C. (2001). La autonomía en los municipios argentinos, en Fernández, Carlos (Coord.) *Cuadernos de Economía*, Nº 56. La Plata: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Fiscalía de Estado de la Provincia de Córdoba. Dictamen Nº 912, 1983.
- García Delgado, Daniel (1997). "Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina", Buenos Aires: FLACSO, Oficina de Publicaciones del CBC (UBA) y UCA de Córdoba.
- Ley Nacional Nº 8.157. Convenio Multilateral. 22 de diciembre de 1977.
- Ley Provincial de Mendoza, Orgánica de Municipalidades Nº 1.079, 1934, H. Legislatura de Mendoza (Ley General Vigente con Modificaciones).
- Ley Provincial de Mendoza, declarando la necesidad de reforma de la Constitución Provincial, Nº 5.197, 1987. H. Legislatura de Mendoza.
- Ley Provincia de Mendoza de Concejos de Cooperación Intermunicipal, Nº 6.243, 1994, H. Legislatura de Mendoza. (Ley General Vigente).
- Ley Provincial de Mendoza, declarando la necesidad de reforma de la Constitución Provincial, Nº 6.896, 2001. H. Legislatura de Mendoza.
- Ley Provincial de Mendoza sobre conformación de Consorcios Públicos en la Provincia de Mendoza, Nº 6.957, 2001, H. Legislatura de Mendoza. (Ley General Vigente).
- Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, suscripto entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, 12 de agosto de 1993.
- Romera, J. L. (17 de diciembre de 2008). Entrevista realizada al Esc. Jorge Liberto Romera.
- Tecco, C. (2001). *Regiones Metropolitanas ¿fragmentación político-administrativa o gestión asociada? Aportes para una discusión sobre la Región Metropolitana Córdoba*. Administración Pública y Sociedad. Nº 14, IIFAP, UNC.

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

Universidad Nacional de Cuyo. Área de Políticas Públicas. "Recomendaciones para una reforma institucional de la Provincia de Mendoza". Año 2012.

Universidad Nacional de Quilmes. *Segunda Encuesta Nacional de Asociaciones Municipales. Año 2011*.

Vélez, D. y Greco, R. (2006). *Código Civil de la República Argentina*. Buenos Aires: Legis Argentina.