



OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DEL DESARROLLO LOCAL Y LA ECONOMÍA SOCIAL. Revista académica, editada y mantenida por el Grupo EUMED.NET
ISSN: 1988-2483. Año 9 - Nro.18 - Diciembre de 2015

LIBERTADES Y LIMITACIONES INSTITUCIONALES A LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL. UNA APROXIMACIÓN A LOS CASOS DE MENDOZA (ARGENTINA) Y SEVILLA (ESPAÑA).

Dr. Enzo Ricardo Completa.¹

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET)
Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo)

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

Resumen:

El presente artículo analiza las políticas públicas de fomento para la creación y fortalecimiento de organismos intermunicipales desarrolladas por niveles superiores de gobierno. Dado el desarrollo incipiente de este tipo de experiencias en Iberoamérica, se propone un análisis comparado entre la Provincia de Mendoza (Argentina) y la Provincia de Sevilla (España), en donde la creación de estos organismos se encuentra en plena actividad. En función de estos desarrollos, reflexionaremos en torno a las restricciones institucionales y económicas más relevantes que dificultan la ejecución de proyectos articulativos intermunicipales.

Palabras clave:

Gobierno local – intermunicipal – provincia – restricciones institucionales – Constitución

Freedoms and institutional constraints to inter-municipal cooperation. An approach to the cases of Mendoza (Argentina) and Seville (Spain).

Abstract:

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

Keywords:

Local government – intermunicipal – province – institutional restrictions - Constitution

¹ Lic. en Ciencia Política y Administración Pública (UNCuyo), Máster en Ciencia Política y Sociología (FLACSO) y Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (Argentina). Actualmente se desempeña como docente e investigador en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNCuyo) y Becario Posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

1- Introducción.

Con distintos alcances y matices, la crisis del Estado de Bienestar y los procesos de descentralización administrativa generaron una nueva distribución de las funciones entre los diferentes niveles del Estado en Argentina y en España, 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, entendiendo por tales a aquellas entidades administrativas constituidas por la asociación voluntaria de dos o mas 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 para el fomento del asociativismo intermunicipal. Dado el desarrollo incipiente de articulaciones intermunicipales en Iberoamérica, se propone un análisis comparado entre la Provincia de Mendoza (Argentina) y la Provincia de Sevilla (Comunidad Autónoma de Andalucía - España), en donde la creación de estas entidades 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 entre municipios, lo que nos permitirá proponer algunos criterios para la modificación o elaboración de normas legales y políticas públicas destinadas a incrementar el asociativismo intermunicipal en Mendoza.

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

Como consecuencia, principalmente, de la crisis del Estado de Bienestar y del proceso de descentralización de la administración pública evidenciado a fines del siglo pasado, los municipios argentinos asumieron una multiplicidad de nuevas funciones, las cuales al presente se ejercen casi con la misma estructura jurídica y atribuciones fiscales que hace unas décadas. En muchos casos, estas funciones exceden el ámbito de resolución territorial de los municipios, así como también sus propias capacidades institucionales, lo que comenzó a hacer atractiva la generación de políticas articulativas de carácter horizontal.

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, quienes 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 el año 2002 existían 52 entes intermunicipales en la República Argentina (IFAM, 2003). Unos años mas tarde, Daniel Cravacuore y Adriana Clemente (2006) actualizaron este número a 76, de los cuales el 46% se encontraba ubicado en la región pampeana, el 18% en la región patagónica, el 16% en la región nordeste, el 13% en la región noroeste y sólo el 7% en la región cuyana.ⁱ

Actualmente no contamos con un estudio que de cuenta de la evolución que ha tenido el fenómeno en el país, aunque sí para el caso de la provincia de Mendoza en donde hemos identificado nueve organismos intermunicipales (cinco microrregiones y cuatro consorcios), todos creados a partir del año 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, la creación de organismos intermunicipales (denominadas *entidades locales*) se encuentra fuertemente vinculada a la situación de fragmentación municipal o

inframunicipalismo que caracteriza a la mayoría de sus provincias (Font y Parrado, 2000 y Arenilla Sáez, 2004), en 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 proceso descentralizador de la administración pública iniciado tras la transición democrática a finales de los años setenta.

En el régimen local español, se destacan cuatro tipos de organismos intermunicipales:

- a- Consortios: 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 1126, lo que representa al 60% de los municipios y al 50% de la población nacional (García Mesas, J., Ruiz, M. y Mélida 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 primer iniciativa asociativa en el territorio andaluz.ⁱⁱ

A continuación realizaremos una breve aproximación al análisis del marco legal y las políticas de fomento para la conformación de organismos intermunicipales en la República Argentina y en 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 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 intermunicipal en la provincia de Mendoza y en la Diputación Provincial de Sevilla, 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.

4- Restricciones institucionales para el asociativismo intermunicipal en Mendoza.

Según se establece en el artículo 123º de la Constitución Nacional reformada en el año 1994, cada una de las veinticuatro provincias en que se divide el país debe 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 Suprema Corte de Justicia de la Nación.ⁱⁱⁱ

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 solo 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, solo 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 del año 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 75º inciso 3 de la Ley Orgánica de Municipalidades Nº 1079 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*.^{iv} 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.

Otra importante restricción institucional para la cooperación intermunicipal se encuentra en la Ley Nº 6.243/94, que habilita a los municipios a constituir, por convenio escrito, Concejos de Cooperación Intermunicipal (CCI). Según el artículo 3º, los convenios que originen estos concejos 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 los mismos deberán reunirse, como mínimo, una vez por mes. Las decisiones de los concejos, por su parte, deberán ser adoptadas por simple mayoría y no obligarán sino a aquellos municipios que las hubieran ratificado por ordenanza. No podría 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 Nº 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 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 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 misma 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 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 jefes locales, quienes han generado estas formas asociativas sin el correspondiente respaldo normativo y bajo su exclusiva responsabilidad política y financiera.

En estos últimos casos -entre los que se destacan los organismos intermunicipales de Mendoza- el gobierno provincial casi no ha interferido en el proceso asociativo municipal pero tampoco ha generado políticas de apoyo o fomento a estas iniciativas. No ha ocurrido lo mismo con el orden nacional, que a pesar de su falta de competencia directa en la materia ha generado algunas políticas de apoyo a estas entidades asociativas, entre las que 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.

5- Incentivos institucionales para el asociativismo intermunicipal en Sevilla.

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 Nº 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.^v

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 Nº 382/1986 (que regula el funcionamiento de entidades locales), Nº 781/1986 (que armoniza las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local), Nº 1960/1986 (de población y demarcación territorial de las entidades locales), Nº 665/1990 (sobre cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales), Nº 705/2002 (que regula la autorización de las emisiones de deuda pública de las entidades locales), Nº 1263/2005 (que regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales) y Real Decreto-ley Nº 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 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 Nº 3/1983, de Organización Territorial, impuso al Concejo 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^{vi}, los espacios metropolitanos^{vii} 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 5º del Estatuto Autonómico, así como en la Ley de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma.

Por último, cabe mencionar lo dispuesto por la Ley Nº 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.

6- 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 105 municipios de Sevilla han fundado una profusa variedad de organizaciones no gubernamentales

denominadas *sociedades de desarrollo*, las cuales nuclean 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^{viii} y consorcios) también han creado sus propias sociedades de desarrollo, orientadas a promover y gestionar proyectos en sus territorios. Desde el año 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 de colaborar con el resto de las sociedades fundadas por los municipios y entidades locales.

La naturaleza jurídica de PRODETUR 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 intermunicipales 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, 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 mancomunitarias, en la mayoría de los casos PRODETUR posee parte de su capital accionario, lo que le permite integrar sus Concejos 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.

7- Balance de las experiencias asociativas.

Las articulaciones intermunicipales generadas en la República 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, existe 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.

Desde el punto de vista político, no se observa que la pertenencia partidaria de los intendentes y alcaldes municipales se presente como una variable relevante para la creación de los organismos intermunicipales, aunque sí para su continuidad. En este sentido, la mayoría de las entidades asociativas locales –tanto en Argentina como en España– fueron fundadas por intendentes o alcaldes de diferente signo político-partidario, lo que demuestra que a la hora de avanzar en los proyectos asociativos intermunicipales las autoridades municipales parecen haber dejado de lado los enfoques partidocráticos tradicionales, incorporando una visión de la política mucho más amplia y consensuada, tendiente a aunar esfuerzos y capacidades en pos de la obtención de soluciones a problemáticas comunes. 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, en 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, en 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 necesidad de contar con una organización administrativa acorde 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 pertenecientes a los municipios de la Provincia de Mendoza 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, Dr. Fernando de La Rúa, en diciembre del año 2001.^{ix}

Adicionalmente, merece destacarse el servicio de capacitación y asesoramiento prestado por la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación durante los últimos años 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 de los mismos es a financiarse a partir de subvenciones provenientes de niveles superiores de gobierno, organismos públicos y entidades privadas nacionales o extranjeras^x, 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 para las mismas 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.

8- 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, en 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.

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.^{xi}

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.

9- Referencias bibliográficas.

- BARRERO RODRÍGUEZ, M. C. *La comarca, una administración de marcada vocación territorial*, En: “Jornadas de Estudios sobre Consorcios Locales”, Granada, España; CEMCI. 1995.
- CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN DE ANDALUCÍA. *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 (2010). Unión Iberoamericana de Municipalistas. Granada, España.
- 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*. México. Fondo de la Cultura Económica, 1997.
- MERINO ESTRADA, V. “Las mancomunidades de municipios”. En: Carbonero Gallardo, J. (Coord.), *La intermunicipalidad en España*. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, España; 2005.
- PRECEDO LEDO, Andrés. “El modelo de desarrollo comarcal”, *Boletín de la A.G.E.*, N° 38 (2004), España.
- RIERA FIGUERAS, Pilar, HAAS, Carlos y AMER CAPDEVILA, Cristian. “Las mancomunidades en España”, *Boletín de la A.G.E.*, N° 39 (2005), España.
- SANCHEZ BLANCO, Ángel. *Organización intermunicipal*. Biblioteca de Derecho Municipal. Ediciones IUSTEL. Madrid, España; 2006.

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

ⁱⁱ Actualmente existen 89 mancomunidades en la Comunidad Autónoma de Andalucía, las cuales agrupan a un total de 497 municipios. Respecto de los consorcios, se han creado 151, los cuales nuclea a 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)

ⁱⁱⁱ Corte Suprema de Justicia de la Nación. Caso “Rivademar c/ Municipalidad de Rosario”. 21/03/1989.

^{iv} La ley provincial N° 5.979, artículo 6º, estipula que no será necesaria la autorización legislativa cuando se trate de convenios de gestión de residuos.

^v El artículo 3º 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.

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

^{vii} No incluidas en el Estatuto Autonómico de Andalucía, las áreas metropolitanas se encuentran ampliamente contempladas en la Ley Nº 7/1993 de Demarcación Municipal.

^{viii} 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.

^{ix} 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 del año 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.

^x 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.

^{xi} 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.