



El rol del municipio en el desarrollo y la integración

INTRODUCCIÓN

El tema de la integración obviamente se encuentra vinculado con el proceso asociacionista de los estados que caracteriza a las relaciones internacionales en distintas partes del mundo y por el cual se ha planteado un nuevo modo de relación (y aún de organización político-institucional) que conmueve profundamente al Estado Nación tradicional y condiciona definitivamente cualquier análisis geopolítico o económico en la actualidad.

Al mismo tiempo, numerosos especialistas se plantean si no nos encontramos ante una nueva utopía inmersa en el esquema de la globalización que se presenta como el dominante en el mundo a partir de 1989 (si es que puede aceptarse este año, ya casi paradigmático, como la referencia de un cambio de era para la humanidad).

Creemos que, en realidad, nos encontramos ante un tema nuevo pero muy "antiguo". En efecto, y como veremos, no se trata sino de una nueva formulación de la vieja cuestión acerca de cómo asegurar la *unidad en la diversidad* tanto en el sentido del bien común como en orden a políticas de pretendida dominación internacional, según se trate de la intención que mueve a sus promotores.

El desarrollo social como desarrollo local. Participación de los municipios en la economía provincial y nacional.

Dentro del contexto de reformas provinciales y municipales en que se encuentra empeñadas la Argentina y nuestra región en general, puede afirmarse que, tanto la *gestión político-administrativa municipal como el desarrollo local*, aparecen como objetivos a alcanzar antes que expresiones de transformaciones ejemplares.

Se destacan las reformas que debieran concretar las **provincias** y los **municipios** para producir una transformación efectiva de los **gobiernos locales** y constituirse en eficaces **promotores del desarrollo social**.

Si algo se puede observar, respecto del modo en que se han encarado ambas cuestiones, esto es la idea de que son temas que pueden promoverse y atenderse independientemente el uno del otro.

Es más, todavía se ha manejado en forma disociada la promoción de las transformaciones en las provincias, de las que podrían concretarse en los municipios.

Entonces, lo primero que debe afirmarse es que el **desarrollo social** es, ante todo, **desarrollo local**.

Que el **desarrollo local** debe encontrar en el **gobierno municipal** su principal **promotor**.

Que el **gobierno municipal**, para ello, debe ser un verdadero **gobierno** y no sólo una eficiente **administración** de servicios a la comunidad.

Y, por último, que la **transformación de los gobiernos municipales** sólo puede concretarse plenamente en el marco de una auténtica **transformación provincial**.

En este marco, una verdadera **descentralización de base municipal** es el soporte imprescindible para el **desarrollo social** desde lo local.

Esto implica reconocer en el **gobierno municipal** el rol de **promotor de este desarrollo**, más allá de su función como administrador de servicios locales.

En definitiva, implica afirmar que existe una íntima relación entre **autonomía y autosuficiencia local**, y que ambas se ordenan a la satisfacción de las necesidades de la familia arraigada en un ámbito territorial determinado.

Todo lo expuesto lleva a concluir que una estrategia de transformación y fortalecimiento del sector público municipal es (o debiera ser), al mismo tiempo, una **estrategia para el desarrollo local**.

Ello supone **integrar** los aspectos **político; institucional; jurídico; administrativo; fiscal; económico; social y urbanístico**.

Así, la reforma del **gobierno y la administración municipal** debe ser una reforma integrada **vertical y horizontalmente**.

Verticalmente por su inserción en una **estrategia provincial** que relacione **interjurisdiccionalmente** las acciones para asegurar eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos comunes.

Horizontalmente por la coordinación territorial de carácter **intermunicipal** y la coordinación sectorial de los objetivos político-institucionales, fiscales y socio-económicos.

No se trata, por lo tanto y solamente, de fortalecer la gestión institucional, o de dotar de infraestructura o equipamiento al municipio (lo que

ha caracterizado, en general, a los programas de reforma municipal), sino de producir un **reordenamiento integral del gobierno y la administración municipal** asegurándole los medios necesarios en esta etapa, para su orientación a la **promoción del desarrollo local**.

Pensamos que es a partir de una estrategia que contemple criterios o pautas como los descriptos, que podrá ordenarse eficazmente, además, la asignación de los recursos destinados al desarrollo social, y aún al denominado "*gasto social*", con base municipal.

Este es un *primer sentido* del concepto de **integración** como respuesta a la necesidad de bien común de tender a asegurar la **unidad en la diversidad**, desde la pauta del principio de **subsidiariedad**.

Ya hemos anticipado un concepto de desarrollo social como desarrollo local, pero ¿qué decir específicamente de este último término?

En primer lugar creemos que por **desarrollo local** no debe entenderse solamente **crecimiento socio-económico**, sino también un desarrollo **urbanístico** al servicio del hom-

bre, que permita alcanzar y mantener un adecuado nivel de calidad de vida de la población, favoreciendo la promoción social.

Por desarrollo local entendemos también el progreso **educativo y cultural** necesario para colaborar con aquellas finalidades.

El desarrollo local, así entendido, supone realizar la justicia social desde la base comunitaria que representa el municipio y, por lo tanto, debe constituir una preocupación permanente del gobierno municipal, correspondiendo su reconocimiento como competencia del municipio.

Esta aspiración encuentra dos grandes problemas que aparecen como marco restrictivo en la materia: la **centralización político-administrativa** —rechazada en los discursos y modificada en el marco legal, pero vigente en la práctica de las

Una verdadera descentralización de base municipal es el soporte imprescindible para el desarrollo social desde lo local.

Esto implica reconocer en el gobierno municipal el rol de promotor de este desarrollo, más allá de su función como administrador de servicios locales.



relaciones interjurisdiccionales—, y la **amenaza de quiebra de las economías regionales intranacionales**.

Esto último que afecta gravemente a nuestros municipios, provincias y regiones, tiene causas identificadas que persisten a pesar de las profundas transformaciones que se han operado en la economía nacional.

Ellas son, particularmente: la *concentración económica* en perjuicio de las economías regionales; la *oligopolización* de algunos sectores importantes de la economía nacional, en detrimento de las pequeñas y medianas empresas y de las cooperativas; la *terciarización* que privilegia artificialmente los servicios por sobre la economía primaria y secundaria lo que, si bien constituye un fenómeno propio de la globalización y los cambios económicos mundiales, no deja de constituir un sesgo crítico para las economías regionales, y finalmente, el *cuentapropismo* creciente y la subsistente “*economía informal*”, que aparecen como única alternativa a la desocupación, contribuyendo con ello al desarraigo de la familia, como consecuencia de la inestabilidad laboral y la relocalización permanente del empleo “real”.

En este contexto, así como la vigencia efectiva de las autonomías municipales y provinciales sigue siendo la respuesta a la centralización de cada día, el **desarrollo local** es el camino para superar el cuadro crítico en materia socio-económica, pero complementando el crecimiento con una nueva **política urbanística** y una **acción educativo-cultural** absolutamente imprescindibles.

En definitiva, es necesario promover la existencia de una **política de desarrollo local** como instrumento del gobierno municipal.

Dicha política de desarrollo local requiere una estrategia capaz de combinar adecuadamente, conforme a la realidad de cada municipio, estas cinco cuestiones:

a) **Reforma del gobierno municipal** para asegurar la vigencia efectiva de la autonomía local.

b) La **educación** en su aspecto orientado a la elevación y cualificación del trabajo humano, recordando que la familia y el municipio constituyen los primeros ámbitos formativos.

c) El **trabajo**, promovido y protegido como dimensión trascendente de la persona y requisito natural para el arraigo del hombre a su comunidad.

d) El **capital**, como fruto del ahorro local, orientado a la inversión productiva y asociado a la educación y el trabajo para el desarrollo.

e) La **participación** de los agentes naturales del desarrollo (familias; asociaciones educativo-culturales; asociaciones socio-económicas, PYMES; cooperativas; mutuales; asociaciones vecinales y comunitarias), en la elaboración y ejecución de esta política de desarrollo local.

Todo ello implica concretamente: una política de coordinación financiera que reconozca las competencias municipales en la materia; la posibilidad de constituir fondos de desarrollo zonales o intermunicipales; la

autorización para el funcionamiento de la banca local de promoción y fomento; la libertad para la definición de los planes de desarrollo y reordenamiento urbanístico; la posibilidad de orientar la educación primaria y técnica hacia la creación de las nuevas fuentes de trabajo; la captación del ahorro local y su orientación a la inversión productiva; la libre integración y fortalecimiento de las relaciones intermunicipales como sostén de la economía provincial y regional.

Esta política de desarrollo local es la real alternativa al llamado “ajuste inevitable” de provincias y municipios.

Es, por otra parte, como veremos enseguida, **el presupuesto imprescindible para una justa y exitosa integración regional tanto en el orden nacional como supranacional**.

Esta política de desarrollo local es la real alternativa al llamado “ajuste inevitable” de provincias y municipios.

Es, por otra parte, el supuesto imprescindible para una justa y exitosa integración regional tanto en el orden nacional como supranacional.

LOS MUNICIPIOS Y LA CUESTIÓN REGIONAL

La región, la vida regional, constituyen una dimensión vital del hombre en sociedad y expresan fundamentalmente la relación social, cultural y económica espontánea de comunidades histórica y políticamente consolidadas: el municipio; la provincia; el Estado Nacional.

Así, la región expresa particularmente un modo de relación esencial en el marco del federalismo de cooperación y concertación.

Desde esta perspectiva, la región configura el ámbito decisivo para fortalecer las partes, lo diverso, desde lo pequeño a lo más complejo, por aplicación del principio de subsidiariedad, convergiendo hacia lo uno, respetando las libertades locales y contribuyendo a la realización del bien común.

En otro sentido la región se presenta como una realidad natural de *homogeneidad interna* localizada en un medio *heterogéneo*. Esto resulta evidente en la *región intermunicipal, zona o comarca*.

Como se señala en el Documento de la Secretaría General del Consejo Federal de Inversiones "Nuevas claves para el federalismo"¹: "La región no se agota en lo interprovincial, sino que este mecanismo de integración es aplicable a nivel de comunidades o municipios, tanto en los aspectos públicos como privados..."

Las regiones cambian a través del tiempo su delimitación natural. Como todo hecho vital la región es dinámica.

La evolución del transporte y las comunicaciones más el alto impacto de la innovación tecnológica contribuyen a ello.

Sin embargo, como realidad es permanente ya que expresa un inevitable ámbito de relación político socio-económico y cultural.

La delimitación regional, más que un problema técnico constituye un desafío político arquitectónico para alcanzar el justo equilibrio. Es difícil y compleja.

Lo es como la vida misma, pero que los límites naturales de la región varíen constantemente no puede llevar a concluir en su inexistencia. Porque la vida regional es expresión de la vida humana, donde se entremezclan los vínculos de la sangre y los de la tierra.

Desde siempre, la región implica integración y ésta requiere equilibrio, el cual, a su vez, exige solidez en lo propio para asegurar la justicia en la relación integrativa.

Desde siempre, la región implica integración y ésta requiere equilibrio, el cual, a su vez, exige solidez en lo propio para asegurar la justicia en la relación integrativa... Cuando el marco regional es de carácter supranacional, la integración supone más que en ningún caso la coherencia y solidez interna como requisito indispensable para el éxito del proceso asociativo, en este caso, sin mengua de los intereses plurales propios de una organización federal.

El *municipio*, realidad primaria, configurará expansivamente la *región intermunicipal*. Estas y las provincias, como realidades superiores se concertarán en *grandes regiones* las que, a su vez, buscarán un equilibrio en el contexto nacional.

Cuando el marco regional es de carácter *supranacional*, la integración supone más que en ningún caso la coherencia y solidez interna como requisito in-

dispensable para el éxito del proceso asociativo, en este caso, sin mengua de los intereses plurales propios de una organización federal.

En el contexto regional el municipio con ejercicio de su autonomía plena tiene un rol esencial. Es el sujeto primario del proceso de concertación que caracteriza a la región misma.

Expuesto lo anterior, diremos que considerar al *municipio* en la región supone en primer término tratar de echar luz acerca del concepto mismo de *descentralización*.

Si por *descentralización* se entiende *delegar* poder de decisión y *asignar* capacidad de desarrollo propio, evidentemente también es posible "crear" y "planificar" la región como un ámbito



donde, a través de dicha “descentralización”, se distribuyen y asignan arbitrariamente, desde un “centro”, los roles y funciones territoriales.

Ahora bien, si por descentralización entendemos reconocer *derecho a la decisión* para ordenar y promover un modo propio de desarrollo socio-político y económico, por parte de municipios, provincias y regiones el enfoque es totalmente diverso.

LOS MUNICIPIOS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL DEL MERCOSUR

Como también se expresa en el citado documento del CFP: “*La región no se agota en lo interprovincial (ni en lo intermunicipal)... y trascendiendo las nociones habituales de nación y soberanía, compone los grandes espacios económicos donde se insertan actualmente los países más desarrollados... (Así) nuestro país forma parte del Tratado del MERCOSUR (Asunción, año 1991) que constituye un avance notable para la consolidación de la integración latinoamericana... Este ambi-*

El proceso de integración encuentra naturalmente en el municipio, dentro de la provincia y la región intranacional, la base de todo auténtico proceso de integración supranacional que, respetando el arraigo local y la identidad nacional, asegure esa nueva relación, más allá de nuestras fronteras...

to regional que crea el MERCOSUR abarca, a su vez, otros ámbitos regionales de distinto tipo: regiones fronterizas binacionales y regiones internas de cada estado parte (interestaduales o locales). Los diversos escenarios regionales que se han descrito y el orden de magnitud de cuestiones y sistemas que contienen no constituyen sólo un problema de escalas de lo regional, sino que significan sistemas de interacción o redes cada vez más complejos y abarcativos que incluyen diferentes niveles de actores, actividades y funciones.”

Ahora bien cuando hablamos de integración regional *supranacional* encontramos dos tipos de municipios:

a) Los ubicados en áreas de frontera con los países vinculados.

b) Los ubicados en otras provincias.

Respecto de los segundos, los efectos generalmente son indirectos y se vinculan con las políticas macroeconómicas nacionales que se ajustan en función de la integración.

Los primeros, en cambio, plantean una mayor complejidad de análisis.

En efecto, en primer lugar existen siempre relaciones previas, también de carácter *regional*, entre municipios de los diversos países involucrados en áreas de frontera. Dichas relaciones se verán siempre afectadas, en sentido negativo o positivo, por el mismo proceso de integración, según como sea encarado.

En segundo lugar, son precisamente los municipios ubicados en dichas áreas los que exhiben primariamente las asimetrías típicas de estos procesos de integración

y, por lo tanto, toda corrección de ellas supone recuperar los equilibrios primariamente donde las mismas se producen.

De esta manera, el municipio en área o en zona de frontera debiera asumir el rol más activo, con el apoyo de los niveles superiores, en las políticas que tiendan a compensar las asi-

metrías emergentes.

Otra vez observamos que es *desde* el municipio pero *con* la provincia y el Gobierno Federal, que conviene encarar cuestiones tan complejas como las que se plantean en el marco de integración comunitaria.

Aplicando todo lo anterior al caso particular del MERCOSUR y teniendo en cuenta las características de éste tenemos que, en primer término, ellas implican:

a) La libre circulación de los bienes, los servicios y los factores productivos entre los países signatarios.

b) El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común en relación a terceros Estados o agrupamientos de Estados.

c) La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes.

d) El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes a fin de lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

De estos objetivos comunitarios citados, tres de ellos implican directa o indirectamente un rol de importancia para el municipio:

a) La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos que impacta particularmente (a favor o en contra) de los municipios ubicados en áreas de frontera de los Estados Partes.

b) La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales.

c) La armonización legislativa (especialmente en materia tributaria), supone que previamente se ha consolidado, conforme a nuestra organización federal, el proceso adecuado de coordinación fiscal y económica entre el Gobierno Federal, las Provincias y los Municipios.

Las asimetrías a eliminar en esos casos se relacionan íntimamente con las estructuras económicas y financieras nacionales las que, a su vez, presentan hoy el desafío de la integración federal y la superación de los desequilibrios internos.

Considerando todo ello, resulta obvio que los municipios se verán directa o indirectamente involucrados en todo proceso de integración regional aún cuando éste se limite, como es el caso, a la constitución de un Mercado Común.

En tal sentido, debemos reiterar, como conclusión en este punto, que los dos aspectos que adquieren en la cuestión la mayor relevancia son:

1. El rol activo del municipio en los procesos de integración regional supranacional no debe prescindir del contexto y la participación provincial y nacional. Esto en salvaguarda de la integridad de los intereses federales.

2. Las políticas y acuerdos concretados por el Gobierno Federal con los demás Estados Partes

supone la participación previa de Provincias y Municipios en el diseño de aquellas en el nivel federal, previendo los efectos directos e indirectos de las relaciones en el contexto internacional comunitario sobre todas las jurisdicciones de la organización federal.

En particular, por las implicancias sobre nuestras economías regionales, hay un extenso campo para un rol creciente del municipio como polo de desarrollo local y ámbito primario para alcanzar los equilibrios necesarios previos a la superación de las asimetrías propias del proceso de integración regional en el MERCOSUR.

En este aspecto recomendamos especialmente profundizar un estudio acerca del rol de las *ciudades intermedias* en Provincias que forman parte de las áreas de frontera.

UNA REFLEXIÓN FINAL

Debemos insistir: la integración supone fortalecer la unidad en el respeto a la diversidad.

Supone también acentuar la solidaridad en el ejercicio de la libertad.

La integración es solidaridad desde el reconocimiento y respeto de lo propio del otro.

La integración es, así, lo opuesto a la disociación o al totalitarismo. Por el contrario es falsa cuando supone la disolución de lo propia identidad, local o nacional.

El proceso de integración encuentra naturalmente en el municipio, dentro de la provincia y la región intranacional, la base de todo auténtico proceso de integración supranacional que, respetando el arraigo local y la identidad nacional, asegure esa nueva relación, más allá de nuestras fronteras que, en el caso de Iberoamérica, en gran medida nos devuelve a la perspectiva histórica de San Martín y Bolívar.

PABLO MARÍA GARAT

1. "Nuevas claves para el federalismo", Consejo Federal de Inversiones, Documentos de la Secretaría General. Buenos Aires, abril de 1996, pág. 32.

2. Ídem anterior, pág. 32.