

LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS COMO INSTRUMENTO DEL DESARROLLO REGIONAL ARGENTINO

Miguel Ángel Vigliocco¹

1. EL PROCESO DE URBANIZACIÓN Y EL MUNICIPIO ARGENTINO.

El territorio argentino es el resultado de un fuerte proceso de urbanización. A mediados del siglo pasado, la población urbana era solamente el 29% y actualmente supera el 85%. Este fenómeno no se circunscribe al mayor crecimiento registrado por las ciudades en general, sino que presenta un carácter altamente selectivo, demostrándose una relación directa entre el tamaño del centro urbano y su crecimiento. Se verifica así la concentración en un pequeño número de ciudades con la paulatina desaparición de los pueblos menores. En efecto, el 55% de la población argentina se concentra solo en 16 ciudades

Pero la medida de mayor concentración la da el hecho de que sólo en tres centros -Área metropolitana de Buenos Aires, Gran Rosario y Gran Córdoba- se concentra el 45% de la población nacional. Mientras que un solo gran aglomerado: el Gran Buenos Aires-La Plata, -el 0,2% de la superficie continental argentina- localiza el 40% de los habitantes del país.

En la Provincia de Buenos Aires este fenómeno es aún más pronunciado. En 1869 la población urbana bonaerense era sólo el 17% del total. Actualmente supera el 95%.

También la concentración bonaerense es intensa. Actualmente el 75% de la población habita en cuatro núcleos: Conurbano, La Plata, Mar del Plata y Gran Bahía Blanca. Pero la máxima intensidad de este fenómeno se da en el Conurbano donde se concentra el 65% de la población Provincial, es decir que dos de cada tres bonaerenses viven en esta área.

La realidad plantea al municipio una situación dual:

- a) La debilidad cada vez mayor de los municipios pequeños, incapaces de manejar su propia dimensión territorial y atender con eficacia a los requerimientos y demandas de su población y, tanto más importante, generar acciones de cambio que viabilicen un desarrollo sostenido de sus potencialidades.
- b) La vigencia de gobiernos locales, que constituyen verdaderas áreas metropolitanas como es el caso de Rosario y algunos partidos del Conurbano bonaerense, imposibilitando una posible convivencia política personalizada y personalizante.

2. EL MUNICIPIO Y LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS.

Basados en la realidad descripta, hace algunos años (1989) desde las páginas de Civildad propusimos un doble camino de acciones:

- a) La necesidad de reconocer nuevos municipios mediante la división de las enormes aglomeraciones existentes. Dijimos entonces que los mismos debían “constituirse

sobre un territorio relativamente compacto para que los habitantes perciban un interés común y para que los intendentes y concejales sean representantes auténticos, para que los grupos y cuerpos intermedios desarrollen el sentimiento de su responsabilidad local, para que vuelvan a ser lo que fueron en el pasado: mitad de escuelas de convivencia, mitad gobierno, pero en ambas funciones más auténticos y más eficaces”.²

- b) Paralelamente, y como segundo brazo de la misma herramienta, destacamos la necesidad de “favorecer el movimiento espontáneo y multiforme de la cooperación intercomunal que debería generalizarse y fortificarse para que los municipios puedan federarse con sus vecinos a fin de constituir comunidades más amplias, capaces de prestar a sus habitantes servicios en un mayor nivel de eficiencia”³. La organización del territorio en regiones construidas sobre la base del concierto intercomunal, concebidas como unidades estratégicas de actuación constituye, asimismo, la escala más adecuada para lograr cohesión socioeconómica siendo, a su vez, un modelo eficiente para la gestión integrada del territorio y para la aplicación de los principios de subsidiariedad, de coordinación de las políticas sectoriales y las iniciativas existentes. La identificación de la población con su territorio, con su entorno, constituye a la vez un objetivo y un punto de partida.

Desde entonces, en la Provincia de Buenos Aires se ha producido un interesante proceso de creación de nuevos municipios en todo su territorio, pero particularmente en el Conurbano, desmembrando en comunidades más homogéneas los antiguos partidos excesivamente extensos y poblados.

3. GLOBALIZACIÓN Y ESTADO NACIONAL.

Entretanto, la realidad actual de globalización y -para decirlo con palabras de Gastón Bardet-: “la especulación y la dictadura no confesada de la banca”⁴, han introducido en el país una serie de cambios que afectaron y afectan de modo disímil a los municipios argentinos. En efecto la internacionalización de la economía, genera nuevas oportunidades para algunos, pero simultáneamente introduce factores de incertidumbre en otros. En su contexto amplio, las tendencias actuales señalan un fortalecimiento de la centralización ya ni siquiera en manos del Estado nacional, relegado al dudoso rol de administrador de políticas internacionales no necesariamente acordes con la propia realidad interna y las necesidades de su población.

La tendencia a la formación de una red continental de ciudades, en la cual las vinculaciones entre las grandes metrópolis (Buenos Aires, Río de Janeiro, Santiago, San Pablo) de diferentes países aparecen más fuertes que los lazos entre los distintos centros urbanos de una misma nación, acrecienta esta desigualdad vigente entre las áreas territoriales del país y propicia tendencias disgregantes del Estado-Nación. En el estudio “Bases para el ordenamiento del territorio de la Provincia de Tucumán”, elaborado en enero de 1994 se

² VIGLIOCCO, Miguel A., “El municipio y la asociación de municipios”, Revista Civilidad, año IX, julio - septiembre de 1989, N° 24, Buenos Aires.

³ Idem anterior.

⁴ BARDET, Gastón, “L’urbanisme”, París, Presses Universitaires de France, 1945.

propone un eje horizontal de crecimiento, opuesto a los ejes estratégicos tradicionales argentinos, que vincula directamente a nuestros Noroeste y Nordeste con Río de Janeiro y San Pablo, volcando hacia esas ciudades todo el potencial del norte argentino y generando la competencia con el resto del territorio nacional.⁵ De este modo, el tema del desarrollo regional, unido a un sentimiento reivindicatorio, producto de años de centralización porteña en detrimento del resto del país, produce, hoy en día, una consolidación supranacional, germen de desarticulación del Estado Nación.

4. GLOBALIZACIÓN Y AUTONOMÍA LOCAL.

En este contexto, la reivindicación de la autonomía local, la exigencia de llevar lo más lejos posible los procesos de descentralización política y administrativa y la asignación de recursos públicos a los municipios para ejercer adecuadamente sus competencias, son supuestos necesarios pero insuficientes. El gobierno local, capaz de dar respuesta a los actuales desafíos urbanos y de construir un proyecto de ciudad y conducirlo a su fin, debe ser un gobierno promotor.

La autonomía local se ha entendido como la protección legal de la capacidad de auto-organización de competencias exclusivas y específicas, de derecho a actuar en todos los campos de interés general de la ciudadanía y de disponibilidad de recursos propios no condicionados. Los principios legitimadores de la autonomía local entre nosotros son:

- a) La proximidad, la cual permite establecer una relación directa e inmediata de la organización representativa y la administración con el territorio y la población,
- b) El arraigo en el régimen de nuestros cabildos fundacionales que encuentran su legitimación en la historia patria y en la hispanidad fundante.

Ambos principios continúan siendo válidos y la reivindicación de la autonomía municipal también, sobre todo en la actual coyuntura sociopolítica. Pero a estos conceptos debe hoy sumarse la necesidad del gobierno local de concretar un papel protagónico de promoción que no puede basarse en la dicotomía ejecutivo-legislativo, ni en una administración centralizada o en la separación rígida entre el sector público y el privado. Son necesarias formas de gestión para:

- a) Generar la promoción de la ciudad hacia el “exterior” desarrollando una imagen fuerte y positiva apoyada en una oferta de infraestructura y equipamiento que atraiga inversiones, visitantes y usuarios solventes y que facilite las “exportaciones” de su base económica,
- b) el concierto con otros municipios y niveles de gobierno junto a la cooperación público-privada, como medios de realizar tanto la promoción exterior citada como aquellas obras y servicios que los déficits acumulados, los nuevos requerimientos y el cambio de escala de la economía y las relaciones internacionales exigen.

⁵ Gobierno de la Provincia de Tucumán, “Bases para el ordenamiento del territorio de la Provincia de Tucumán”, San Miguel, enero de 1994.

En este contexto, la asociación de municipios cobra nuevo sentido y valor y requiere iniciativa política, innovación legal y financiera y consenso ciudadano. Su misión es la de servir como un ámbito estratégico para la coordinación de los gobiernos locales, cuya naturaleza asociativa descansa en la agrupación voluntaria, es decir, procede de un acuerdo libremente aceptado, pudiendo alcanzar sus objetivos sin necesidad de introducir nuevos entes intermedios en una estructura jerárquica compleja.

Pero, como no todas las comunidades tienen hoy los requisitos adecuados para emprender por sí mismos este proceso, es necesario un estímulo deliberado que impulse a la población a iniciar este movimiento asociativo que ponga en marcha el desarrollo local e implique una programación sistemática de coordinación entre los diferentes agentes locales. Aquí cobra un rol esencial la acción del gobierno provincial.

5. PLAN ESTRATÉGICO, DESARROLLO REGIONAL Y ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS.

La dicotomía histórica entre interior y áreas metropolitanas cobra hoy un nuevo valor apremiante y nos lleva a reflexionar sobre la necesidad de incorporar la dimensión territorial y los componentes históricos y culturales a los modelos convencionales de planeamiento estratégico. La disociación existente entre políticas sectoriales y territorio sigue siendo entre nosotros un problema sin resolución, hecho más grave toda vez que muchas de las políticas sectoriales actuales llevan implícitas operaciones tendientes a incrementar las diferencias entre unos territorios y otros. La integración de las políticas sectoriales y las territoriales y la inserción de ambas en un modelo de desarrollo sostenible, constituye un objetivo principal.

Hoy más que nunca, la región, entendida como federación de municipios necesita diseñar su propio modelo de desarrollo adaptado a sus características. La gran ciudad, como objeto de planeamiento estratégico, debe añadir, a sus atributos derivados de la pertenencia a una red internacional de ciudades, su inserción regional, generando la búsqueda de un mayor equilibrio territorial que favorezca la organización espacial adecuada para un proyecto, no solo de generación de riqueza, sino también de difusión de las ventajas adquiridas, opuestos al modelo de exclusión y discriminación vigente.

Los pequeños centros urbanos del interior, y las ciudades medianas como núcleos dinamizadores de su territorio circundante, debidamente coordinados en asociaciones municipales más amplias, responden a desafíos de la actualidad porque la consolidación de lo local, el enraizamiento en el entorno y la afirmación de la cohesión colectiva, constituyen una interesante realidad compensatoria. Cuando la globalización económica y la tiranía financiera -con su secuela de internacionalización y homogeneidad- junto a los avances de las tecnologías de la información, rompen la fricción de la distancia abriéndose a un mundo cada vez más cercano, las distintas realidades territoriales -que son también espacios culturales y naturales diferenciados- aportan ese necesario entronque de la persona con lo concreto, con lo inmediato. Globalización, información y desarrollo local sobre la base de la libre asociación de municipios afines, son tres dimensiones simultáneas e insustituibles de una auténtica política de equidad territorial.

La regionalización, basada en la asociación de municipios, permite múltiples posibilidades de actuación, entre ellas:

- a. Es un medio para cohesionar los agentes locales (económicos y sociales) en función de los intereses de su comunidad territorial inmediata, haciéndoles ver la importancia de su participación e integrando a la sociedad civil en el desarrollo regional desde la base, detectando, orientando y estimulando la iniciativa local, de los individuos, de los grupos intermedios y de las asociaciones de todo tipo.
- b. Fortalece y equilibra la red urbana ya que sin retraer inversiones necesarias para las grandes ciudades, que son en muchos casos motores de crecimiento, potencia a las pequeñas y medianas ciudades, insertando el modelo de desarrollo territorial en una estrategia de redes urbanas regionales complementaria del modelo metropolitano. La gran ciudad, a través de la red urbana regional se inserta en el territorio y no crece a expensas de ella como ocurre ahora.
- c. Se crean condiciones objetivas de apoyo para fijar la población al territorio, principalmente en los centros urbanos menores, generando los empleos imprescindibles y haciendo viable que los pequeños municipios puedan atender sus demandas futuras de desarrollo sin perder su identidad.

La asociación de municipios, como base del desarrollo regional en el contexto mundial, no es un presupuesto teórico sino que ya ha tenido principios de ejecución en algunos países y comarcas.

Entre nosotros, el desarrollo regional continúa siendo una asignatura pendiente y supone, para su concreción, la afirmación del Estado Nacional en la defensa de su propia identidad política y cultural. Un Estado nacional abierto a las exigencias de los tiempos pero solidario y responsable del desarrollo de sus comunidades menores y de la unidad de su territorio.