



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

**FUNDAMENTOS**

En las últimas dos décadas se vino dando un proceso de asunción paulatina de nuevos roles por parte de los municipios de nuestro país. Los gobiernos locales, paulatinamente, abandonan el rol pasivo que históricamente tuvieron como administradores y prestadores de servicios básicos urbanos, para llevar adelante funciones y roles mucho más activo, esto es, como promotores del desarrollo de sus propios entornos geográficos. En algunos casos, compelidos por los efectos de la crisis y en otros por decisión propias producto de procesos de participación de actores e instituciones locales.

Los gobiernos municipales de nuestro país, históricamente tuvieron roles y funciones ligadas básicamente a la regulación, prestación de servicios básicos y desarrollo de infraestructura urbana. Quedaron a cargo de funciones prácticamente marginales a los procesos económicos y sociales, los cuales se desarrollaban desde instancias centrales de gobierno. (ILARI, 2002, P. 130)<sup>1)</sup>

Los municipios de la Provincia de Río Negro no estuvieron ajenos al proceso mencionado. En efecto, se implementan diferentes y variadas iniciativas, con distintas modalidades y, si bien no están exentas de limitaciones y obstáculos, las mismas configuran nuevas formas de intervención, mostrando una finalidad común: la promoción económica y social de sus territorios de actuación.

Aunque las podemos considerar como incipientes, muestran un potencial significativo como alternativa de desarrollo y fortalecimiento del tejido productivo y social en el ámbito local.

En el nuevo escenario configurado por la crisis del estado junto al fenómeno de la globalización, los municipios adquirieron mayor protagonismo, tanto por la transferencia paulatina de funciones, competencias y responsabilidades desde los niveles centrales como por el planteamiento de una diversidad de nuevas demandas sociales y reclamos de participación política por parte de la comunidad local.

Quizás esta cuestión represente uno de los cambios más significativos ocurridos en el pasado reciente. Ya no es por estímulos provenientes del ámbito central como se crean las condiciones favorables de desarrollo. Tanto las instituciones como los actores locales comienzan a visualizar que es a la inversa. Si bien los estímulos son necesarios, la iniciativa debe ser planteada por



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

las instituciones y la comunidad local. En consecuencia, son los municipios (espacios locales) y los actores que en el se desenvuelven quienes deben plantearse las condiciones de su propio desarrollo.

La comprensión de este fenómeno por parte de los actores locales sin distinción de públicos o privados, constituyó el punto de partida de nuevos comportamientos y tendencias de desarrollo cuyo centro de gravedad está puesto en el reconocimiento de las potencialidades locales así como en la concertación y construcción de consensos para poner en línea los esfuerzos de la comunidad orientándolos en un mismo sentido.

Entre las consecuencias mas significativas de los procesos mencionados debemos señalar el de la "revalorización de nuevas escalas geográficas". "En este sentido los territorios locales adquieren un mayor rol protagónico como ámbitos específicos de desarrollo"<sup>2)</sup>.

Se trata de nuevos enfoques respecto del crecimiento y desarrollo económico, los que resaltan el rol estratégico del territorio y el entorno social, cultural e institucional como aspectos inseparables del proceso de desarrollo y cambio estructural. También sostienen que el buen desempeño de la macroeconomía es una condición necesaria pero no suficiente.

Por lo tanto es necesario adoptar políticas y acciones capaces de atender las características y particularidades del proceso productivo local, y estimular de manera decidida el planteo de políticas e iniciativas en la misma escala.

Entonces, el proceso de desarrollo no solo depende de variables macroeconómicas (favorables), sino también y fundamentalmente, depende de las capacidades locales para generar iniciativas y articular esfuerzos.

Dentro del nuevo enfoque del desarrollo endógeno, distintas observaciones empíricas realizadas hace más de una década (OCDE, OIT, PNUD, CEPAL) permitieron establecer que el desarrollo de muchas regiones es el resultado de dinámicas específicas de los propios territorios y no de dinámicas redistributivas (arriba-abajo).

El foco de análisis se traslado a la problemática de la creación de recursos. Se pasa de la visión redistributiva a valorar el potencial de desarrollo en el propio territorio. Transitamos el paso de una concepción del desarrollo como algo adquirido al desarrollo como un proceso construido, como algo asistido a un fenómeno generado, desde



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

un visión cuantitativa a una visión cualitativa. Por tanto, las ventajas comparativas pierden relevancia frente a las ventajas competitivas, las que son creadas por los actores que participan en el proceso productivo, económico y social.

La asociación de municipios es sin lugar a dudas una de las principales expresiones de la asunción de nuevos roles por parte de los municipios de nuestro país.

Las iniciativas de asociativismo municipal muestran una gran heterogeneidad en el número y tipo de gobiernos involucrados, en sus objetivos y metas, en sus mecanismos de financiamiento y en el grado de participación otorgada a las organizaciones de la sociedad civil, por lo que resulta complejo encontrar características generalizables.

Daniel Cravacuore (Universidad de Quilmes) especialista en el tema hace referencia a estudios realizados por el gobierno nacional en 2002 existían en el país 52 entes intermunicipales, de los cuales 40 eran entre gobiernos locales de una misma provincia y 12 integrados por gobiernos locales de distintas provincias. Participaban 406 gobiernos locales -que representaban el 18% del total del país, de veinte provincias y concentraban un total de siete millones de habitantes, lo que mostraba que en su mayoría se trataba de gobiernos locales pequeños<sup>3</sup>).

Entre diciembre de 2005 y febrero de 2006, los datos fueron actualizados, encontrando un mayor número de casos -setenta y seis (76) entes intermunicipales, de los cuáles cuatro (4) se hallan inactivos -. Los mismos incluían a setecientos setenta (770) gobiernos locales de veintidós (22) provincias argentinas, siendo once (11) de carácter interprovincial y cinco (5) con la particularidad de incluir a gobiernos locales argentinos y chilenos.

El notorio incremento en el número de casos se vincula con que el proceso parece haberse acelerado en el último tiempo (CRAVACUORE 2006: 4): el cincuenta por ciento (50%) de las iniciativas detectadas se crearon con posterioridad a la crisis política y socioeconómica del año 2001, mientras que sólo un tercio consignaron su creación en el quinquenio 1995-2000 treinta uno por ciento (31%) y el resto en años anteriores. Este hecho resulte quizás sorprendente al lector que no haya seguido regularmente este proceso, dado que las iniciativas tienen una menor visibilidad.

En cuanto a su localización, el cuarenta y cinco por ciento (45%) de las iniciativas corresponden a la región pampeana, involucrando más de doscientos cincuenta (250) municipios y comunas de las provincias de Buenos Aires,



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe. Menores proporciones se encuentran en las regiones patagónica dieciocho por ciento (18%), nordeste dieciséis por ciento (16%), noroeste trece por ciento (13%) y cuyana siete por ciento (7%).

Sobre la base del total de iniciativas intermunicipales, considerando la temática de los problemas a resolver, cuarenta y una se definieron como iniciativas de promoción de desarrollo económico cincuenta coma nueve por ciento (56,9%) y veintiocho no sólo se definen como iniciativas microrregionales de desarrollo económico sino también como entes de servicios treinta y ocho coma ocho por ciento (38,8%): esto podría indicarnos que las asociaciones entre gobiernos locales intentan dar respuesta a la complejidad del escenario actual desde múltiples acciones. Proporciones menores se encuentran en la necesidad de conseguir nuevos recursos veintidós por ciento (22%), ajustarse a programas provinciales veinte coma tres por ciento (20,3%) o nacionales ocho coma cinco por ciento (8,5%), y encarar un plan estratégico colectivo ocho coma cinco por ciento (8,5%).

Siguiendo a Cravacuore (CRAVACUORE 2006: 5-6), en el asociativismo intermunicipal argentino encontramos dos modelos básicos de entes:

- El primero, de consorcios de servicios o mancomunidades, constituidos para la prestación de un servicio público, buscando un más eficaz y eficiente cumplimiento de las demandas ciudadanas o de las tareas propias de la administración. Estos resultarían particularmente adecuados para brindar servicios en localidades con población reducida, en las que no se alcanza la escala adecuada para hacerlos económicamente viables. Estos entes, de constitución formal o de hecho, se estructuran en función de tareas como la construcción de obras públicas, viales y de gas, la promoción de turismo, el control bromatológico, la compra conjunta de bienes, la recolección y tratamiento de residuos sólidos urbanos y la administración de la justicia de faltas, entre otras (TECCO - BRESSAN 2001: 186).
- El segundo, de entes microrregionales o comarcas, integrados por un conjunto de gobiernos locales que buscan colectivamente el desarrollo local - regional. A diferencia de los entes de servicio, estos implicarían un nivel de mayor coordinación de los gobiernos locales, dado que los mismos deciden crear una agenda intermunicipal en todos los órdenes de la administración.



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

Atento a lo expuesto y a las principales características que adquirió el proceso de constitución de asociaciones de municipios en nuestro país, vemos la necesidad de dotar a los municipios de nuestra provincia de un marco jurídico para ampliar y fortalecer la gestión local.

La ley que proponemos, se inscribe en la perspectiva del desarrollo local y el enfoque del desarrollo endógeno y la integración regional. La descentralización se concibió como un proceso a realizarse en forma gradual y por etapas, sobre la base de un Estado federal que promueve la integración de regiones desde una perspectiva económica, social, política, administrativa, territorial y cultural, para en el futuro conformar macrorregiones consolidadas, articuladas y especializadas. La integración del nivel de gobierno local es consustancial con el proceso de construcción de nuevas capacidades por parte de los municipios; para su desarrollo y consolidación.

La iniciativa Legislativa propone que dos o más municipalidades puedan asociarse voluntariamente para formar asociaciones de municipios con el objeto de dar cumplimiento a fines comunes, fortalecer la gestión de los gobiernos locales a través de la optimización y adecuada utilización de sus recursos; promoviendo el desarrollo en lo que corresponda a las competencias municipales.

El proyecto de ley trata de estimular procesos de descentralización, a través del fortalecimiento de los municipios integrados y asociados, lo que dará nuevos impulsos a estrategias integradoras desde el nivel de los gobiernos locales, generando efectos múltiples en el desarrollo local. Incluso, con el devenir del asociativismo, para desarrollar economías de escala y por consiguiente, contribuyendo a dinamizar economías regionales.

Trata de buscar mayor escala para la resolución de problemas comunes y cada vez más complejos en un contexto de municipalización de las políticas públicas, así como también, atender la creciente necesidad de los gobiernos locales de negociar desde posiciones de mayor firmeza frente a los gobiernos de otro nivel.

La constitución de entidades intermunicipales y el establecimiento de objetivos comunes seguramente, va a posibilitar superar la coyuntura y planificar acciones a mediano plazo, revelándose la importancia de los planes de desarrollo local y microrregional, así como la importancia de tener una visión común para superar competencias y potenciar complementariedades.



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

Es pertinente reseñar que la demarcación político territorial de los municipios (al igual que en el caso de las actuales regiones), no corresponde a los sustentos económico productivos y por ende a las necesidades de las poblaciones involucradas, dado que no fueron creados con criterios de contigüidad en virtud del aprovechamiento y organización de recursos naturales y económicos, sino como órganos administrativos.

Frente a ésta realidad, el asociativismo permitirá que dos o más municipios puedan establecer relaciones de cooperación e integración principalmente económica en espacios microregionales constituidos por varios municipios de dos provincias distintas como es el caso de las Provincias de Río Negro y Neuquén. Municipios que además de estar integradas por lazos comunes en aspectos culturales, ambientales e históricos y que, articulados espacialmente, podrán generar las bases reales sobre las que se erijan posteriormente las futuras macroregiones.

Por la importancia que revisten las asociaciones municipales para fines de integración regional, creemos que es indispensable que se le otorguen incentivos para promover en el corto plazo que dos o más municipios puedan asociarse y consolidar de este modo estas nuevas formas de integración local. La política de incentivos para las municipalidades asociadas tiene el objetivo definido de promover desde la aprobación de la ley, a que las municipalidades se asocien para obtener beneficios complementarios por parte de las diversas entidades del Estado.

Estos beneficios deberán contemplar entre otros aspectos, la prioridad en la calificación de los proyectos de inversión pública de interés para la inversión privada.

El asociativismo intermunicipal había sido, históricamente, propuesto como instrumento para mejorar la dinámica de los gobiernos locales. Y si bien es un fenómeno novedoso en la gestión local en Argentina no lo es tanto en Europa donde encontramos antecedentes que no podemos dejar de mencionar.

En efecto, Francia cuenta con un aproximado de 37,000 municipios, habiendo establecido formas de asociatividad municipal a través de las Comunidades de Comunas y Comunidades de Ciudades, lo cual se encuentra establecido en la Ley de Administración Territorial de la República 6 de Febrero 1992. En Italia, a través del Decreto 383 de 1933, se implementan formas asociativas denominadas Montañas y Consorcios. Establece la asociatividad para la



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

gestión en servicios (Montañas) y la unión municipal, para desarrollar economías de escala (Consortios).

España, es el país Europeo que más ha desarrollado la temática de Mancomunidades Municipales, exportando su modelo a diversas partes del mundo.

Su régimen de organización territorial y política con relativa autonomía local ha llevado a que desarrollen múltiples experiencias de asociatividad, contando con aproximadamente ocho mil (8000) municipios. Actualmente funcionan más de cuatrocientos (400) mancomunidades que abarcan diversos servicios públicos.

Las mancomunidades municipales se encuentran incorporadas actualmente en la Constitución del País (Constitución de España. 1978). Es interesante mencionar, que desde años atrás las mancomunidades españolas pueden establecer convenios con entidades gubernamentales amplia el espectro de coordinación e integración del ámbito local.

En la actualidad, en países como Alemania, Inglaterra y Bélgica se desarrollan experiencias de asociativismo principalmente en atención a servicios públicos locales.

Otro tanto ocurre en Latinoamérica, donde la denominación de mancomunidades Municipales se tomó de las experiencias europeas, habiendo logrado un arraigo importante en algunos países; manteniendo la esencia con la que fueron creadas en sus orígenes.

Colombia la integró a la Constitución Política y posteriormente a la Ley Orgánica (Ley 80 de 1993). Estableció como objetivos de la asociatividad la prestación directa de servicios para la ejecución de obras y de determinadas funciones administrativas que acuerden entre los municipios asociados.

Bolivia, es el país donde más se ha desarrollado la experiencia de las mancomunidades municipales y donde consecuentemente más leyes existen con respecto a promover su desarrollo.

En Venezuela, varias municipalidades pueden adquirir responsabilidades mancomunadas para la realización de fines que les sean comunes. Precisa entre sus objetivos que Los Municipios, además de poder asociarse en mancomunidades, "podrán acordar entre sí o con los demás entes públicos territoriales, la creación de modalidades asociativas intergubernamentales para fines de interés público relativos a materias de su competencia".



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

Chile, la incorpora a su legislación a través de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, ley n° 18.695 de 2002, faculta a las Municipalidades para poder constituir Asociaciones Municipales para los efectos de facilitar la solución de problemas que les sean comunes o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, teniendo entre sus objetivos la atención a servicios comunes, la ejecución de obras de desarrollo local, el fortalecimiento de los instrumentos de gestión, la realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, el turismo, la salud u otros fines que le sean propios, la capacitación y el perfeccionamiento del personal municipal así como la coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal.

Al igual que en América del Sur y con relativas variantes, las Mancomunidades Municipales también se han desarrollado en los países centroamericanos (Nicaragua, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá) han incorporado las mancomunidades municipales a la legislación municipal, como estrategia de fortalecimiento y desarrollo local.

Teniendo en cuenta los principales aspectos señalados precedentemente y los antecedentes desarrollados tanto en Europa como en el resto de América Latina; debemos agregar también y como uno de los aspectos más sustantivos, la iniciativa puesta de manifiesto por intendentes de las ciudades de Campo Grande, Contralmirante Cordero, Cinco Saltos, Cipolletti, Fernández Oro y Allen de la Provincia de Río Negro así como también un grupo importante de municipios situados en la zona de la confluencia de los Ríos Limay y Neuquén pertenecientes a la Provincia de Neuquén.

Esta iniciativa no hace más que fortalecer el rol de los municipios y la autonomía de cada uno de ellos. Lo que redundara en el mejoramiento de la gestión local al proporcionar nuevas herramientas para afrontar los principales problemas de los vecinos de cada una de las municipalidades que forman parte de la organización intermunicipal.

<sup>1)</sup>Ilari Sergio, (2002), Proyectos innovadores de gestión local articulada en el Conurbano Bonaerense, en Cuestión Social y política social en el Gran Buenos Aires, organizador: Luciano Andrenacci, Universidad Nacional de General Sarmiento, Edición al margen.

<sup>2)</sup>Madoery Oscar, "Otro desarrollo: el cambio desde las ciudades y regiones", UNSAM EDITA, abril 2008.

<sup>3)</sup>Cravacuore Daniel y Clemente Adriana, "El proceso reciente de asociativismo intermunicipal en Argentina", XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

Por ello:

**Autor:** Luis Bardeggia.

**Firmantes:** Facundo Manuel López, María Inés Maza, Beatriz del Carmen Contreras, Luis Eugenio Bonardo



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

**LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO  
SANCIONA CON FUERZA DE  
L E Y**

**Artículo 1°.-** Se reconoce a los Municipios de la Provincia de Río Negro el derecho de asociarse libremente para el cumplimiento de sus fines, de acuerdo a las atribuciones otorgadas y consagradas en los artículos 5° y 123 de la Constitución Nacional y 225 y 229 de la Constitución Provincial.

**Artículo 2°.-** Las Asociaciones de Municipios (AM) se registrarán por sus propios actos constitutivos. Estos deberán prever el objetivo común, el plazo de duración, los órganos de gobierno y recursos, las prestaciones a cargo de cada una de las partes, las competencias derivadas, la jurisdicción a que queda sometida y los mecanismos previstos para la disolución y para la desvinculación anticipada de algunos de sus integrantes.

**Artículo 3°.-** Las Asociaciones de Municipios (AM) podrán ser transitorias o permanentes según lo determine el bien público involucrado, el servicio a prestar o la obra a ejecutar; se efectuarán con carácter voluntario, bajo las formas jurídicas y los términos que el derecho de fondo prevé. La entrada o salida de un municipio a una Asociaciones de Municipios (AM) será decidida por el Poder Legislativo Municipal.

**Artículo 4°.-** Los municipios que conformen la asociación deben comunicar su formalización a los gobiernos provinciales. La asociación podrá estar integrada por municipios de más de una provincia.

**Artículo 5°.-** La constitución y funcionamiento de las Asociaciones de Municipios (AM) se registrará por las disposiciones de la presente ley, sus estatutos orgánicos, las normas generales y especiales vigentes y las normas que las modifiquen o sustituyan.

**Artículo 6°.-** Las Asociaciones de Municipios (AM) tendrán personería pública y plena capacidad jurídica para la consecución de sus fines, debiendo cumplir con los requisitos establecidos por la normativa vigente para el otorgamiento de



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

dicha personería, quedando sujetas a los mecanismos de control judicial y administrativos que prevé dicha norma.

**Artículo 7°.-** La administración provincial facilitará el acceso de las autoridades de las Asociaciones de Municipios (AM) a los instrumentos de planificación, programación y gestión de obras y servicios que las afecten directamente.

**Artículo 8°.-** Los objetivos de las Asociaciones de Municipios (AM) serán sin perjuicio de los que establezcan sus propios estatutos, los siguientes:

- a) Empezar las obras públicas o prestar servicios, que los Municipios por si solos no puedan llevar a cabo, o bien a fin de lograr una mayor eficiencia en la prestación de bienes públicos por la Asociación.
- b) Estimular el tejido productivo para la creación y fortalecimiento de micro, pequeñas y medianas empresas, así como también la creación y/o radicación de establecimientos industriales dentro del área comprendida por la asociación.
- c) Propender al logro de un desarrollo territorial armónico y equilibrado entre los municipios miembros de la asociación.
- d) Facilitar a los productores y demás actores del sistema la información y/o capacitación necesaria para llevar a cabo con éxito los proyectos productivos, posibilitándoles el acceso a mercados internos y externos para la venta de sus productos.
- e) Fomentar el desarrollo sustentable de las distintas explotaciones productivas e industriales, respetando de manera prioritaria el medio ambiente.
- f) Diseñar e implementar políticas y proyectos vinculados al desarrollo sustentable regional a fin de mejorar la calidad de vida de las comunidades a partir de la instalación de prácticas de uso racional de los recursos naturales que generen inclusión social y competitividad económica.
- g) Promover y arbitrar los medios que permitan a los productores un fácil acceso a nuevas tecnologías y su uso idóneo para alcanzar los niveles de costos y excelencias que exigen los mercados nacionales e internacionales.
- h) Propender a una fluida comunicación entre áreas afines de los municipios integrantes, para intercambiar experiencias, información, desarrollar programas comunes, entre otras cuestiones.



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

- i) Fomentar la asociación de productores e industriales bajo las formas jurídicas que se consideren convenientes para gestionar y promover la comercialización de productos, bienes y servicios.
- j) Generar un compromiso solidario entre los integrantes de la Asociación tendiente a producir un crecimiento armónico, que evite la concentración de riqueza y población en algunos distritos en detrimento de otros, sin que esto implique el cercenamiento de las autonomías municipales, ni su derecho a implementar sus propias políticas de desarrollo.
- k) Impulsar la constitución de un Foro de Concejales en cada consorcio que permita unificar criterios, para una legislación común, en aquellos aspectos que le sea posible de acuerdo a su región.

**Artículo 9°.-** La provincia podrá disponer de partidas presupuestarias destinadas a las Asociaciones de Municipios (AM).

**Artículo 10.-** Los fondos destinados a programas desarrollo productivo y creación de empleo, otorgados por la Provincia, el gobierno Nacional u otros organismos nacionales o internacionales, podrán ser canalizados por las Asociaciones de Municipios (AM) según las prioridades que establezca el órgano rector de la Asociación.

**Artículo 11.-** El Ministerio de Gobierno a través de la Dirección de Municipios, o quien lo reemplace en el futuro, actuará como organismo de aplicación de las disposiciones de esta ley.

**Artículo 12.-** Los proyectos de inversión pública de alcance intermunicipal presentados por municipalidades asociadas que sean de interés para la inversión privada, tendrán prioridad en la calificación de su viabilidad, financiamiento y ejecución de acuerdo al marco legal vigente.

**Artículo 13.-** Podrán formar parte de una Asociaciones de Municipios (AM) las Universidades, Colegios de Profesionales y Centros Académicos establecidos en la región y/o nacionales.

**Artículo 14.-** De forma.