

**“Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.”**

- **Título de la ponencia:** Crisis del federalismo en Argentina. Políticas activas contra el inframunicipalismo.
- **Nombre y apellido del autor:** Dr. Enzo Ricardo Completa
- **Institución de pertenencia:** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET) y Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo-Argentina).
- **Área temática:** Instituciones políticas y conflicto interinstitucional

### **Resumen:**

De acuerdo con el sistema federal de gobierno adoptado en la Constitución Nacional pueden distinguirse dos grandes niveles de gobierno: el nacional (también denominado central o federal) y el local o subnacional, que comprende a los Estados federados (denominados provincias), autónomos en el ámbito de sus respectivos territorios, y a las administraciones locales, que cuentan con diversos grados de autonomía dentro de los territorios provinciales dependiendo del contenido de sus respectivas constituciones.

La distribución y delimitación de las competencias entre ambos órdenes de gobierno ha sido tema de debate durante los últimos 150 años, resolviéndose muchas veces de manera compleja y conflictiva en el ámbito del Poder Judicial de la Nación, generalmente en perjuicio de los intereses provinciales y municipales. La presente ponencia se focaliza en el análisis del régimen legal que delimita el ámbito de competencias entre provincias y municipios, con especial atención al debate político entre autarquía y autonomía municipal y a la comprensión del alcance y sentido de este último concepto en el ámbito del régimen municipal argentino. En función de este análisis, se reflexiona en torno a las principales causas del aumento de protagonismo de los gobiernos locales evidenciado en Argentina durante las últimas décadas, con especial atención a las principales estrategias implementadas por los mismos para potenciar el desarrollo sustentable de sus comunidades y para reducir la problemática del inframunicipalismo, potenciada luego de la crisis del Estado de Bienestar y de los procesos de descentralización de la administración pública nacional.

## **Crisis del federalismo en Argentina. Políticas activas contra el inframunicipalismo**

Autor: Enzo Ricardo Completa<sup>1</sup>

### Aproximación al sistema federal argentino

La estructura federal de gobierno formalmente explicitada en la Constitución Argentina supone la existencia de un complejo entramado competencial con fuerte presencia de facultades de carácter concurrente, cuyo ejercicio requiere necesariamente de la cooperación y coordinación entre el orden de gobierno federal y las provincias. En la práctica, sin embargo, la precaria situación económica de las provincias, la ausencia de políticas encaminadas a paliar esta situación (López Bofill; 1997: 242) y la fuerza aglutinante del poder presidencial y de los partidos políticos nacionales (Bidegain; 1986: 57-60), entre otros factores, han llevado a que durante las últimas décadas se produjeran diversos procesos de reasignación de poderes y funciones que ocasionaron perjuicios al sistema federal de gobierno, en desmedro de las provincias.

En el plano estrictamente normativo, la ausencia de un criterio estricto de delimitación de competencias de “lista única” en la Constitución Nacional (esto es, que enumere taxativamente las competencias que corresponden al Estado central, quedando las no explicitadas en este listado a favor de las provincias) ha colaborado con el aludido proceso de desfederalización, provocando que las provincias mantengan fuertes relaciones de subordinación política, económica e institucional con respecto al Estado central. En este sentido, en el sistema federal argentino el gobierno nacional no sólo ejerce competencias sobre las facultades expresamente delegadas por las provincias al momento de la organización nacional, sino que con el tiempo ha ido avanzando fuertemente sobre estas últimas asumiendo roles (principalmente económicos, jurídicos y políticos) que invaden sus poderes y competencias. De acuerdo a Castorina de Tarquini (1997: 61-62) dentro de las normas que ejemplifican ésta supremacía jurídica y política de la Nación sobre las provincias encontramos los artículos 5° y 123° de la Constitución Nacional, que condicionan el ejercicio del poder constituyente provincial; el artículo 127°, que establece como estamento para resolver los conflictos entre provincias a la Corte Suprema Federal; los artículos 6° y 75° inciso 31°, que establecen en el plano político la intervención federal del Congreso sobre los territorios de las provincias; el artículo 23° que permite dictar el estado de sitio; y finalmente el artículo 75° inciso 2, que al regular el federalismo fiscal ha colocado en punto débil a las autonomías provinciales al constitucionalizar el régimen unificado de percepción tributaria por el poder central nacional: la coparticipación, con sólo “algunas” garantías de resguardo a favor de las provincias (como la automaticidad “declarada” de envío de las partidas, o los pactos previos que darán nacimiento a la ley convenio, o la imposibilidad de modificación unilateral o de veto de la ley que tiene cámara de origen en el Senado).

---

<sup>1</sup> Enzo Ricardo Completa es Lic. en Ciencia Política y Administración Pública (UNCuyo), Máster en Ciencia Política y Sociología (FLACSO) y Doctor en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario). Actualmente se desempeña como docente en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (Universidad Nacional de Cuyo) y Becario Posdoctoral de CONICET.

En consonancia con lo anterior, para Dardo Pérez Ghilhou el régimen federal argentino con el tiempo se ha ido tornando mas centralizado pues la Constitución de 1853-60 proporcionaba recursos financieros a las provincias que les permitían gran autonomía en su desarrollo, principalmente a través del goce regular de las contribuciones directas e indirectas. Ahora bien, con respecto a estos últimos impuestos, cierta jurisprudencia injusta e infundada de principios de siglo los otorgó concurrentemente a las provincias y a la Nación, dando base para que luego se instaurara, mediante la llamada coparticipación, un régimen más centralizado que debilitó, económica y financieramente, aún a las provincias más ricas. Las colocó en un estado de verdadera y lamentable dependencia (Pérez Ghilhou, 1986: 48-49).

En este punto, la reforma constitucional de 1994 no hizo más que agravar esta dependencia al establecer en el artículo 75° inciso 2 que la imposición de contribuciones indirectas es una facultad concurrente entre ambos niveles de gobierno. “De ahí en adelante [sostiene Guilhou] por más que en el mismo inciso y en el siguiente se tomen recaudos que regularían la coparticipación, la debilidad provincial está sancionada y sobre todo se convalida un sistema en el cual las provincias trabajadoras y productoras sostienen a varias de las que tienen por principal mérito el ser sumisas al gobierno nacional” (Pérez Ghilhou, 1995: 49).

En este sentido, si bien es cierto que la inclusión de la coparticipación en la Constitución Nacional de 1994 sentó las bases y criterios para la distribución de recursos entre la Nación y las provincias<sup>2</sup>, hasta el momento se ha incumplido de manera sistemática lo dispuesto por la Cláusula Transitoria Sexta de la Constitución Nacional, según la cual antes de la finalización del año 1996 debía reformarse el sistema de coparticipación de recursos fiscales entre la Nación y las provincias establecido en la Ley Nacional N° 23.548/88 y modificatorias. Como consecuencia, actualmente sigue vigente el sistema de distribución de recursos establecido por esta ley y por el resto de los “Pactos Fiscales”<sup>3</sup> suscriptos con posterioridad al año 1992, a saber: 54,66% del total de los recursos recaudados en forma automática a las provincias (de acuerdo a los porcentajes establecidos en la ley para cada provincia); el 42,34% a en forma automática a la Nación; el 2% en forma automática para el recupero del nivel relativo de las provincias de Buenos Aires, Neuquén, Chubut y Santa Cruz y el 1% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias.

Adicionalmente, también se ha incumplido la garantía contenida en el artículo 7° de la Ley Nacional N° 23.548/88, que establece que “el monto a distribuir a las provincias no podrá ser inferior al 34% de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la administración central, tengan o no el carácter de distribuibles por esta ley”. En este sentido, de acuerdo a los últimos datos oficiales disponibles actualmente la Nación sólo coparticipa a las provincias alrededor del 24% del total de los recursos recaudados

---

<sup>2</sup> De acuerdo a lo estipulado en el artículo 75° inciso 2 de la CN, la definición del régimen de coparticipación deberá efectuarse a través de la sanción de una ley convenio entre la Nación y las provincias, en base a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos, equitativos y solidarios de reparto y dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

<sup>3</sup> Entre los aludidos “Pactos Fiscales” suscriptos entre la Nación y las provincias se destacan el *Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento* (1993); el *Compromiso Federal* (Ley 25.235/99); el *Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal* (Ley 25.400/01) y el *Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos* (ley 25.570/02).

(Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos; 2011), lo que deja en evidencia la manifiesta discrecionalidad del sistema de coparticipación vigente, así como la situación de dependencia –sobre todo política- de las provincias frente al Estado nacional, agudizada durante las últimas décadas como consecuencia del aumento en el nivel de gastos provinciales ocasionado por la descentralización de funciones y competencias nacionales.

Esta misma situación de dependencia de los gobiernos provinciales con respecto a las arcas del Estado nacional se evidencia también entre municipios y provincias, las cuales someten política y económicamente a los gobiernos locales limitando sus recursos a través de leyes de coparticipación provinciales que contemplan exiguas bases de reparto (alrededor del 15% de lo recaudado en concepto de impuestos inmobiliarios, sellos e ingresos brutos) y/o cercenando sus competencias a través del dictado de constituciones o leyes orgánicas municipales sumamente restrictivas que no reconocen el carácter autónomo pleno a ninguno de los municipios que se asientan en su territorio.

Con respecto a este último punto, si bien la reforma constitucional de 1994 reconoció a los municipios su carácter autónomo en el orden institucional, político, administrativo y económico-financiero, corresponde a las provincias regular el alcance y contenido de esta autonomía (esto es, determinar cuáles serán los municipios que gozarán de autonomía en los cuatro órdenes mencionados y cuáles no), razón por la cual las competencias municipales pueden variar significativamente de una provincia a otra e incluso dentro de una misma provincia, puesto que dependen del grado de autonomía municipal que contemple cada gobierno provincial en su ordenamiento jurídico.

Siguiendo a Alejandro Villar, resulta necesario diferenciar entre funciones y competencias municipales. Así, mientras que las competencias son aquellas que el marco legal (Constitución, Ley Orgánica Municipal, Carta Orgánica Municipal, etc.) le reconoce al municipio como entidad jurídica pública, las funciones municipales se construyen a partir de las demandas de la sociedad y de la concepción que tenga el partido gobernante y el líder político de turno sobre el Estado y las políticas públicas. Ahora bien, como la dinámica social y política tiende a ser más vertiginosa y flexible que las normas jurídicas, se suelen encontrar funciones asumidas por gobiernos locales que no se encuentran, necesariamente, entre las competencias jurídicamente establecidas pero que, por otro lado, rara vez prohíben (Villar; 2005).

Por esta razón, para comprender el rol que desempeñan los municipios en el sistema federal argentino no basta con analizar las competencias municipales contenidas en la normativa provincial vigente (ya que por lo general no han variado significativamente a lo largo del tiempo) sino que resulta necesario examinar las funciones que efectivamente realizan los municipios al presente como consecuencia del proceso de redefinición de sus roles evidenciado luego de la crisis del Estado de Bienestar y del proceso de reforma del Estado en Argentina.

Entre las funciones que tradicionalmente se atribuyen a los municipios, la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoció tempranamente en el fallo “Sebastián Cartagenova” (1930) que “la administración, el gobierno o el régimen municipal que los constituyentes reconocieron como esencial base de la organización política argentina al consagrarlo como requisito de la autonomía provincial (art. 5º) consiste en *la administración de aquellas materias que conciernen únicamente a los habitantes de un distrito o lugar particular sin que afecte directamente a la Nación en su conjunto* (González: Manual de la Constitución Argentina, N° 675, p. 685) y, por lo tanto, debe de estar investido de la capacidad necesaria para fijar las normas de buena vecindad, ornato, higiene, vialidad, moralidad, etc. de la

comuna y del poder de preceptuar sanciones correccionales para las infracciones de las mismas, pues aquéllas sin éstas son propias de la moral y no del derecho” (CSJN: 1930).

Si contrastamos éste listado de funciones con aquellas que actualmente se ejercen en el ámbito local argentino se advierte que los municipios se ocupan de mucho más que del embellecimiento de las ciudades, del cuidado de la higiene, de la prestación de servicios básicos y del mantenimiento de la infraestructura pública municipal. En este sentido, como resultado de los procesos políticos, económicos y administrativos descriptos se produjo una nueva distribución de competencias entre los diferentes niveles del Estado (nacional, provincial y municipal) lo cual ha significado para este último nivel la asunción obligada de una multiplicidad de funciones, las cuales al presente se ejercen casi con los mismos recursos y atribuciones fiscales que hace unas décadas (García Delgado, 1997).

### Del inframunicipalismo demográfico y económico al institucional

El término “inframunicipalismo”, neologismo acuñado en España a comienzos de la década del noventa, se encuentra compuesto por el prefijo “infra”, que significa inferior, y por el término “municipalismo”, que refiere al movimiento que busca fortalecer el nivel de gobierno local en el contexto de las políticas de descentralización y de la crisis económica y fiscal que afecta a los gobiernos nacionales. El concepto hace referencia a una problemática sumamente acuciante en numerosas naciones europeas y latinoamericanas, en donde existe una gran cantidad de gobiernos locales de escasa superficie, casi despoblados y con pocas posibilidades de ejercer de manera eficaz y eficiente las funciones básicas reclamadas por sus habitantes.<sup>4</sup>

De acuerdo a Bárbara Altschuler (2003) existen dos clases de inframunicipalismo. El primero de ellos, denominado *inframunicipalismo por demografía*, se presenta cuando el escaso número de habitantes de un determinado gobierno local genera inconvenientes económicos a sus gobernantes, quienes no alcanzan a recaudar una masa de recursos suficiente para sostener su estructura administrativa y hacer frente al elevado costo de los servicios públicos demandados por los ciudadanos. En otros casos, en cambio, encontramos gobiernos locales que cuentan con un núcleo poblacional importante, pero que carecen de una actividad económica preponderante que les permita encarar programas de crecimiento. Esta situación de extrema debilidad de las actividades económicas locales también repercute en la recaudación municipal, lo cual afecta directamente la eficiencia y la eficacia de la gestión. A este último caso, Bárbara Altschuler le denomina *inframunicipalismo por subdesarrollo económico local*.

La República Argentina no es ajena a las dificultades emergentes del inframunicipalismo en ninguna de sus dos variantes. De hecho, este fenómeno se ha vuelto frecuente en varias provincias del país, en donde se observa un gran número de pequeños gobiernos locales caracterizados por estructuras organizacionales sobredimensionadas en relación a la población que concentran sus territorios y al presupuesto que poseen para gestionar las

---

<sup>4</sup> Los casos de España y Francia son ciertamente elocuentes. En este sentido, de acuerdo a los últimos datos disponibles España posee un total de 8.116 ayuntamientos (INE, 2010), de los cuales más del 80% no supera los 5.000 habitantes y un millar posee menos de cien, entre ellos el ayuntamiento de Illán de Vacas (Toledo) que alberga sólo a cinco personas. Para el caso francés, la cantidad de comunas asciende a 36.682 (incluidas las existentes en los departamentos de ultramar), de las cuales el 90% aproximadamente posee menos de 2.000 habitantes (INSEE, 2010).

nuevas funciones asumidas tras los procesos descentralizadores de la administración pública nacional.

Diversos factores confluyen para agudizar esta problemática en Argentina, además de los ya mencionados. Por un lado, el escaso territorio que posee un gran número de gobiernos locales (principalmente en aquellas provincias que categorizaron a sus municipios), factor que condiciona –y en algunos casos impide– la generación de procesos de desarrollo local. En segundo lugar, y vinculado a lo anterior, la corriente secesionista que impulsó la creación de nuevas comunas, comisiones de fomento, juntas vecinales y delegaciones municipales en Argentina, en especial a partir del retorno de la democracia en el año 1983 (Iturburu, 2001:53). Un fenómeno que se corresponde con la dinámica individualista de construcción política en aquellas provincias que establecen mínimos poblacionales bajos para la creación de nuevos gobiernos locales, los cuales, una vez creados, no suelen contar con los recursos económicos, físicos y humanos necesarios para ejercer con eficiencia y eficacia las funciones que les son propias.

Otro factor que ha contribuido al agravamiento del inframunicipalismo en Argentina es la dependencia económica que mantienen numerosos gobiernos locales respecto de niveles superiores de gobierno. En este sentido, el dinero recaudado por los mismos en concepto de tasas por la prestación de servicios –única fuente genuina de recursos con la que cuentan los mismos– no alcanza para cubrir los gastos operativos de la gestión, tornando imposible el pago de las funciones asumidas post descentralización. Como consecuencia, las autoridades locales deben recurrir periódicamente al endeudamiento y/o a solicitar transferencias de recursos al gobierno provincial (bajo la forma de subsidios) o nacional (a través de Aportes del Tesoro Nacional), lo que condiciona fuertemente su gestión en términos políticos e institucionales.

Este último problema, sumado a la existencia de fuertes disparidades regionales, acentúa la situación de debilidad institucional de éstas entidades para promover procesos de desarrollo local de manera autónoma en sus territorios, generando entropías de difícil solución para las autoridades locales. Se coincide, por tanto, con el análisis realizado por Bárbara Altschuler (2003), para quien la interacción entre el *inframunicipalismo demográfico* y el *inframunicipalismo por subdesarrollo económico* genera un círculo vicioso en donde la debilidad de uno de los términos produce el efecto de acentuar la debilidad del otro, produciendo un cuadro de *inframunicipalismo institucional*, típico en la mayoría de los gobiernos locales argentinos.

Desde esta perspectiva, el concepto de inframunicipalismo institucional se encuentra estrechamente relacionado con el concepto de capacidad institucional. En este sentido, resulta razonable suponer que en aquellos gobiernos locales afectados por la problemática del inframunicipalismo las capacidades institucionales necesarias para cumplir con sus funciones de manera eficaz y eficiente serán mucho más débiles o escasas que en aquellos gobiernos locales más desarrollados en términos demográficos, socioeconómicos y organizacionales. De manera inversa, si centramos nuestra atención en la evaluación de los déficits de capacidad institucional que podrían dificultar o impedir el cumplimiento de uno o más objetivos de la gestión local, seguramente se detectarán DCI más altos (en términos de nivel de criticidad) y frecuentes en aquellos gobiernos locales que presenten importantes limitaciones demográficas, presupuestarias, estructurales u organizativas, factores que se encuentran estrechamente vinculados con el fenómeno del inframunicipalismo institucional anteriormente descripto.

Para el caso de Europa, el problema del inframunicipalismo ha sido abordado de diversas maneras, algunas de ellas cuestionadas por su carácter drástico o perjudicial para los intereses de las comunidades locales, a saber: establecimiento de legislación específica orientada a impedir la creación de nuevos gobiernos locales<sup>5</sup>; fusión<sup>6</sup> y supresión de municipios<sup>7</sup>, promoción de procesos de regionalización (obligatorios para los municipios asociados) y/o de políticas que faciliten los procesos asociativos intermunicipales voluntarios y ascendentes.<sup>8</sup> Antes de realizar cualquier tipo de valoración sobre las alternativas referidas anteriormente, cabe aclarar que las medidas adoptadas por las naciones europeas se ajustan a circunstancias políticas, históricas y culturales específicas de cada país, lo que imposibilita cualquier intento de replicar éstas acciones en el territorio argentino sin atender a su realidad particular.

Sobre la base de lo anterior, y en lo que respecta a la alternativa de fusión y/o supresión de gobiernos locales, si bien puede colaborar con la reducción de los índices de inframunicipalismo en Argentina se trata de medidas que atentan contra las autonomías locales, razón por la cual han sido implementadas mayormente en países caracterizados por un alto grado de centralismo. En este sentido, salvo los casos de Alemania y Bélgica, todas las naciones que adoptaron este tipo de reformas municipales poseen regímenes de gobierno de carácter unitario (incluido el régimen autonómico español, que no es estrictamente federal), lo que facilitó la implementación de procesos de fusión o supresión de gobiernos locales del tipo “*top-down*” (de arriba hacia abajo) merced a la inexistencia de restricciones institucionales formales que impidan aplicar este tipo de medidas.

En lo que respecta al caso argentino, tanto la fusión como la supresión de gobiernos locales se presentan como medidas absolutamente violatorias de la autonomía municipal, así como de la historia e idiosincrasia local. En este sentido, si bien los municipios en Argentina no

---

<sup>5</sup> En Portugal, por ejemplo, se establecieron requisitos estrictos para la constitución de nuevos gobiernos locales, entre ellas: la existencia de un mínimo de 10.000 electores (que sube a 30.000 en las áreas de mayor densidad poblacional); un área mínima de 30 km<sup>2</sup> (que sube a 500 km<sup>2</sup> en las áreas de menor densidad); un amplio conjunto de equipamientos de utilidad colectiva como escuelas, farmacia, cuerpo de bomberos, banco, etc.; y presupuestos suficientes para la asunción de sus competencias (Oliveira, 1991; World Bank, 2001, cit. por Iturburu, 2001: 54).

<sup>6</sup> A modo de ejemplo, en Bélgica se dispuso por ley la fusión de municipios, pasándose de un total de 2.500 en el año 1971 a tan sólo 589 en la década del ochenta. En España, por su parte, se eliminaron más de 1.100 gobiernos locales (alrededor del 12% del total) a través de la fusión de municipios y la instauración de un sistema comarcal (Paglietta Giorgis, 2005). Finalmente, se destaca el caso de Grecia, en donde se implementó una reforma radical durante el período 1997–2001 que redujo el número de municipios de 6.000 a 1.033 manteniendo la representación de los antiguos municipios en el seno de los nuevos gobiernos locales, medida que sin duda facilitó la aceptación de las fusiones por parte de la población local (UCLG; 2008: 204).

<sup>7</sup> Durante las últimas décadas numerosos países europeos eliminaron municipios en pos de la eficiencia económica y administrativa de los mismos. Recientemente la crisis económica desatada en Grecia llevó a su Parlamento a aprobar una ley que instrumentó la eliminación de todos los municipios que no superaban los 10.000 habitantes, medida que en la práctica implicó la reducción del número de gobiernos locales de 1.034 a 355. Adicionalmente, en países como España, Francia e Italia amplios sectores políticos se encuentran planteando la necesidad de suprimir el nivel de gobierno provincial con el objetivo de disminuir el gasto público.

<sup>8</sup> En Alemania las municipalidades y los distritos administrativos pueden crear mancomunidades o suscribir convenios para la ejecución conjunta de tareas. En Hungría, por su parte, el proceso asociativo intermunicipal fue impuesto “desde arriba” por una ley del Congreso Nacional, la cual derivó en la creación de 168 microrregiones para la prestación de servicios públicos básicos. En lo que respecta al caso de Francia, a comienzos del año 2007 se encontraban en funcionamiento 2.588 mancomunidades, las cuales agrupaban a 33.414 municipios (sobre un total que supera los 36.600) y a 54.2 millones de habitantes (UCLG; 2008: 206).

son considerados "sujetos de la relación federal" (como lo son las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), el artículo 123 de la C.N. garantiza la autonomía municipal en el orden institucional, político, administrativo y económico-financiero, situación que inhabilita constitucionalmente al gobierno federal, al Congreso Nacional y/o a los gobiernos provinciales a realizar cualquier reforma que implique la eliminación o fusión de municipios.

Lejos de curar la enfermedad "matando al paciente", las autoridades nacionales y provinciales deben enfrentar el problema del inframunicipalismo a través de la promoción de políticas públicas orientadas al fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales. Coincidimos, por tanto, con las apreciaciones de Antonio Hernández, para quien la supresión de municipios sólo puede comprenderse en países de larga historia, donde el tiempo fue trocando la vida de las localidades hasta convertirlas en insignificantes poblaciones de algunos centenares o decenas de habitantes. No es, en consecuencia, la situación de América, que tiene pequeños municipios especialmente por dos razones: las grandes extensiones territoriales y la escasa población, a lo que se suma el subdesarrollo con todas sus derivaciones" (Hernández; 2003: 212).

En relación al establecimiento de legislación específica para superar el inframunicipalismo, en Argentina (en donde ocho de cada diez gobiernos locales posee menos de 10.000 habitantes y cuatro de cada diez menos de 1.000) se han implementado algunas medidas bien encaminadas aunque insuficientes. En este sentido, la mayoría de las constituciones provinciales establece mínimos poblacionales para la creación de gobiernos locales. Desafortunadamente, los límites fijados suelen ser muy bajos, situación que en algunos casos estaría justificada por el aislamiento geográfico que presentan determinadas comunidades.

Para Mónica Iturburu el problema del inframunicipalismo podría superarse mediante la sanción de leyes y reformas constitucionales tendientes a evitar la creación de municipios de tamaño inviable. Para ello se requieren mínimos poblacionales altos (10.000 habitantes cuanto menos, contemplando la posibilidad de que la Legislatura otorgue excepciones ante situaciones especiales, por ejemplo, cuando una comunidad se encuentre ubicada a una gran distancia de otros centros urbanos) y disposiciones que propicien la formación de instituciones supramunicipales<sup>9</sup>, con funciones amplias y crecientes (Iturburu; 2001: 55-58). Lamentablemente, las reformas legislativas (en especial, las reformas constitucionales) no suelen producirse con frecuencia sino que emergen como resultado de intrincados acuerdos político-partidarios y procesos sociales madurados en el tiempo, situación que impediría resolver el problema del inframunicipalismo –al menos por la vía legislativa- en el corto plazo. En adición a lo anterior, por más que las Legislaturas provinciales logran aprobar las leyes necesarias para impedir la creación de nuevos gobiernos locales "institucionalmente inviables", dicha legislación no corregiría el déficit demográfico, económico e institucional que aqueja actualmente a la mayoría de los gobiernos locales existentes.

Finalmente, resta referirnos a la colaboración entre gobiernos locales, la cual puede convertirse en una alternativa sumamente efectiva para eficientizar la gestión de las funciones asumidas tras los procesos descentralizadores. En este sentido, el asociativismo municipal (fundado en la cooperación voluntaria entre municipios, no impuesta desde

---

<sup>9</sup> Se entiende por *organismos supramunicipales* a aquellos integrados por dos o más municipios o gobiernos locales sin jerarquía municipal y al menos un nivel superior de gobierno.

niveles superiores de gobierno) posee una enorme potencialidad para promover el crecimiento socioeconómico de las comunidades locales y para reducir la problemática del inframunicipalismo institucional que afecta a gran parte de los gobiernos locales en Argentina.

### La articulación en la gestión local

Desde hace algunos años en el ámbito de la administración pública latinoamericana comenzaron a emerger una variedad de mecanismos institucionales orientados a incrementar la participación ciudadana y el control democrático sobre la administración pública, principalmente a través de la promoción de fórmulas asociativas entre el sector público, el sector privado y la ciudadanía.<sup>10</sup> Estas iniciativas, promovidas “desde la base” por diversas organizaciones de la sociedad civil e incluso por individuos aislados, tienen como principales objetivos hacer visibles sus demandas; influir en los procesos de reforma del Estado; asegurar la provisión de bienes colectivos y servicios públicos básicos a toda la ciudadanía (no sólo a quienes pueden afrontar su costo) y elevar los índices de transparencia y responsabilización (*accountability*) de los funcionarios públicos.

Quienes promueven estos cambios apuntan sus críticas tanto contra el aparato burocrático y jerárquico bienestarista que lentifica y aleja la gestión pública de los ciudadanos, como contra el modelo gerencial que pretende poner la promoción del bienestar común en manos del libre juego de la oferta y la demanda. En este sentido, frente al fracaso de los anteriores modelos de gestión, el paradigma de la gestión asociada -también denominado *gobernanza*<sup>11</sup> puso el acento en la participación de actores no estatales en los procesos de toma de decisiones y en la interacción, la negociación en redes y la cooperación horizontal como mecanismos esenciales para satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Esto no implica que el Estado haya pasado a desempeñar un rol secundario o accesorio, sino que de manera paulatina ha comenzado a asumir un rol centrado en la coordinación de los objetivos de la acción pública resultante de la interacción entre la sociedad civil, el sector público y el privado.

Para el caso argentino, en donde el Estado ha sido históricamente fuerte e intervencionista, la gobernanza parece surgir o afianzarse en el ámbito de los gobiernos locales. Esto puede explicarse por la concurrencia de diferentes factores: la cercanía que poseen los ciudadanos con respecto a los gobiernos locales, la mayor capacidad de presión de la ciudadanía sobre sus autoridades y la necesidad de sostener y ampliar la legitimidad que posee la dirigencia política, situación agravada en el caso argentino por el contexto de crisis institucional (Cravacuore, Ilari y Villar; 2004:35).

Frente a la gran cantidad de estudios académicos disponibles sobre gobernanza en sentido *macro* (esto es, que se ocupan del nivel de gobierno federal o nacional), resulta necesario profundizar el análisis *micro*, centrando la atención en la articulación intermunicipal como

---

<sup>10</sup> Entre los principales mecanismos de gestión asociada promovidos en el último tiempo en el ámbito local se destaca la amplia difusión que han alcanzado los presupuestos participativos y la generación de redes público-privadas para el desarrollo de proyectos socioeconómicos locales.

<sup>11</sup> Quienes abogan por el asociativismo público-privado, utilizan el término *gobernanza* para hacer referencia a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado (Mayntz, 2000).

nueva estrategia de gobernanza local orientada a promover procesos de desarrollo autónomos y autosustentables.

En el ámbito local, la articulación se presenta cuando dos o más organismos acuerdan llevar adelante políticas que se traducen en acciones concretas y en donde cada uno realiza una o más tareas específicas en relación de cooperación horizontal con los otros organismos participantes. Esta horizontalidad no hace referencia a lo cuantitativo de las acciones (siempre unos harán más que otros) sino a lo cualitativo (todos hacen algo con otros y no necesariamente bajo su subordinación) (Cravacuore, Ilari y Villar; 2004:36).

De acuerdo al economista Mancur Olson (1965), para que dos o más actores cooperen entre sí deben existir fuertes ventajas y beneficios individuales (incentivos selectivos) que hagan atractivo el hecho de cooperar y que hagan que los actores que sólo se encuentran interesados en maximizar su propio interés salgan de su pasividad y actúen por un interés común. La articulación intermunicipal claramente otorga incentivos positivos a los municipios que la practican optimizando los resultados de la gestión local a través de la reducción del costo de los servicios y de la obra pública ejecutada de manera asociada; del fortalecimiento de la actividad económica local (por ejemplo, a través de la creación de economías de escala); de la ampliación del acceso a tecnología y equipamiento costoso y/o del aumento de la capacidad de negociación de los municipios en materia de demandas y problemas comunes ante terceros.

En contraposición, existen numerosos obstáculos que pueden dificultar o impedir la promoción de procesos asociativos intermunicipales, entre ellos las distancias geográficas que separan a los gobiernos locales; la normativa emanada desde los distintos niveles de gobierno (que condiciona el comportamiento de los actores involucrados y la ejecución de los proyectos articulativos); la falta de confianza entre las partes, o bien la percepción de que una de ellas obtiene mayores ventajas que la otra en términos comparativos; las ideologías políticas; la falta de conocimiento acerca del rol que pueden desempeñar los organismos intermunicipales; el cortoplacismo de algunos funcionarios a quienes sólo parece interesarles el aquí y ahora de su gestión sin mirar más allá de los límites de su mandato; el temor a que los organismos intermunicipales debiliten el liderazgo político de los intendentes; la falta de recurso humano capacitado y la inexistencia de políticas públicas que fomenten la articulación intermunicipal.

Ahora bien, antes de avanzar en este tema conviene efectuar una distinción entre dos modalidades diferentes de gestión intermunicipal, las cuales resumen las distintas estrategias y arreglos institucionales elaborados de manera espontánea por los municipios argentinos para superar la fragmentación política e institucional de los territorios en los que se asientan: el modelo *supramunicipal* y el *intermunicipal*.<sup>12</sup>

Siguiendo a Claudio Tecco (2007) el primer modelo supone la creación de un nuevo nivel de gobierno, con legitimidad política directa y autonomía plena (institucional, política, administrativa y económica-financiera) al cual se deberían articular, de modo subordinado, las instituciones locales preexistentes. El modelo *intermunicipal*, por su parte, consiste en la

---

<sup>12</sup> Los procesos de regionalización intraprovincial generalmente son promovidos por gobiernos provinciales afectados por alguna variante del inframunicipalismo con el fin de aumentar la eficiencia en la prestación de servicios públicos o de facilitar la implementación de procesos de descentralización o desconcentración administrativa. Se trata, de esta forma, de procesos de agrupamiento municipal descendentes, promovidos “de arriba hacia abajo” (mediante normativas que fijan los límites de las regiones creadas y sus competencias administrativas) y no de iniciativas espontáneas y voluntarias, promovidas por los propios actores involucrados.

construcción de acuerdos voluntarios entre gobiernos locales, los cuales conservan su autonomía y legitimidad política, asociándose sólo para prestar servicios o coordinar la ejecución de programas y/o proyectos. Una modalidad, ésta última, mucho más ventajosa que la supramunicipal, que no debilita la autonomía de los municipios asociados y que además resulta compatible con las constituciones provinciales, las cuales prohíben la creación de nuevos niveles de gobierno, intermedios entre los municipios y las provincias. En este sentido, en países como Argentina, en donde no existen antecedentes de gobiernos metropolitanos (supramunicipales) y se posee una tradición municipalista muy arraigada, no resulta sencillo construir una nueva institucionalidad que sustituya a la anterior. El régimen federal argentino en general, abona la posibilidad de construir de modo flexible, gradual y mediante consenso social una nueva institucionalidad intermunicipal (Tecco; 2001). En consecuencia, en Argentina se ha ido consolidando de manera paulatina una nueva institucionalidad a partir de la celebración de acuerdos asociativos intermunicipales, de los cuales normalmente se deriva la creación de nuevas entidades u organismos a cargo de la administración de los proyectos comunes.

Lamentablemente, el gobierno nacional ni los provinciales han promovido el asociativismo intermunicipal como estrategia para el desarrollo local o regional en Argentina. Su incorporación en la agenda política se dio con posterioridad a la reforma de dos constituciones provinciales, las cuales sirvieron de incentivo para el resto de las provincias argentinas, a saber: la Constitución de San Juan de 1986, en la cual se incluyó una cláusula que habilitó a los municipios a “*convenir con la provincia o con otros municipios la formación de organismos de coordinación y cooperación necesarios para la realización de obras y la prestación de servicios públicos comunes*” (art. 251º, inc. 9 y 18) y la Constitución de Córdoba de 1987, cuyo artículo 190º habilitó la conformación de organismos intermunicipales “*para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera y de actividades de interés común de su competencia*”.

Claramente, ambas reformas constitucionales se vieron influenciadas por las recientes aprobaciones de la *Carta Europea de Autonomía Local*<sup>13</sup> y de la *Declaración Universal sobre Autonomía Local*<sup>14</sup>, documentos de enorme trascendencia en América Latina que reconocieron el derecho de asociación entre gobiernos locales de diferente naturaleza o procedencia, reafirmando los principios de autonomía municipal y de solidaridad entre los pueblos.

---

<sup>13</sup> Suscripta por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en junio de 1985, la CEAL posee una naturaleza jurídica similar a la de un Convenio Internacional, con pretensiones de constituirse en una especie de “Constitución Europea” de la autonomía local (Rodríguez Álvarez; 2002: 67). Según se señala en su artículo 10º, “*las entidades locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar, y en el ámbito de la ley, de asociarse con otras entidades locales para la realización de tareas de interés común*”. Esto significa que los gobiernos locales pueden conformar organismos intermunicipales para la prestación de servicios, ejecución de obras públicas y desarrollo de proyectos socioeconómicos de su competencia sin necesidad de autorización expresa por parte de ningún nivel de gobierno superior.

<sup>14</sup> Adoptada y proclamada por la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) en su XXVII Congreso celebrado en Río de Janeiro (Brasil) en 1985, fue posteriormente ratificada por el Consejo de IULA en 1993. En lo que respecta al derecho de asociación municipal, el artículo 9º de la Declaración Universal sobre Autonomía Municipal declara que “*las autoridades locales podrán, haciendo uso de sus poderes, formar asociaciones para la defensa y promoción de sus intereses comunes o con el objeto de proveer de ciertos servicios a sus miembros*”.

Fueron estas reformas (y los documentos que les precedieron) los detonantes del proceso asociativo intermunicipal evidenciado en Argentina a partir de la década de 1980. En este sentido, con posterioridad a las mismas el gobierno nacional comenzó a promover la creación de organismos asociativos municipales de diversa naturaleza (principalmente consorcios públicos y microrregiones) a través de una desordenada e inconexa oferta de planes y programas (en muy pocos casos articulados con las provincias) dirigidos a los gobiernos locales, sin distinciones en cuanto a la cantidad de población que concentran, a su superficie o sus capacidades institucionales.

Entre las principales iniciativas promovidas por el gobierno nacional a favor del asociativismo municipal se destaca el *Programa de Microrregiones Patagónicas (PMP)*, orientado a fomentar el desarrollo equilibrado y sustentable de la región sureña, caracterizada por la existencia de grandes extensiones territoriales y de numerosos enclaves poblacionales aislados. Dicho programa fue puesto en marcha en 1993 luego de que el gobierno nacional creara la *Comisión Nacional para la Promoción y Desarrollo de la Región Patagónica (CONADEPA)*. Por su intermedio se crearon diecisiete microrregiones intermunicipales en el sur del país, las cuales contaron con el apoyo económico y técnico de la CONADEPA para la definición de Planes Maestros de Desarrollo orientados a resaltar las potencialidades productivas y la realidad sociocultural de cada área en cuestión.

Promediando la década del noventa, la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación promovió el fortalecimiento de los consorcios productivos intermunicipales creados en la Provincia de Buenos Aires a través de la entrega de cuantiosos recursos económicos a los mismos en el marco del *Programa Federal de Solidaridad (PROSOL)*. De acuerdo a Cravacuore y Clemente (2006), esta experiencia fue infortunada ya que los consorcios no ejecutaron proyectos por sí sino que distribuyeron los fondos entre los municipios, los que a su vez los asignaron a emprendimientos locales de dudoso rigor técnico y escaso valor económico. Las irregularidades del PROSOL denunciadas por la Sindicatura General de la Nación y la falta de financiamiento posterior conllevaron al virtual abandono de este programa, provocando que a partir de mediados de 1996 el mismo funcionara sólo con los fondos de recuperación que el propio PROSOL concebía.

En tercer término resulta importante referirnos al *Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales*, implementado a partir del año 1999 por la recién creada Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Nación. Por su intermedio, el gobierno nacional alentó la conformación de microrregiones en todo el país con el objetivo principal de solucionar los problemas de gestión urbana que trae aparejada la conurbación y el intercambio de flujos entre ciudades. Inicialmente, el plan previó una inversión de 4.5 millones de dólares, financiados de manera conjunta por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el gobierno nacional y los propios municipios. Lamentablemente, la renuncia del presidente de la Nación, Dr. Fernando De La Rúa, en diciembre de 2001, determinó el cese de todas las acciones que se encontraban en marcha, incluida la asistencia técnica que prestaba la Subsecretaría a los municipios asociados.

Más cerca en el tiempo se destaca la asistencia económica y financiera brindada a numerosos municipios y organismos intermunicipales de todo el país por parte del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación a través del *Programa de Fortalecimiento Institucional y Productivo (PROFIP)* y de la Unidad Nacional de Preinversiones (UNPRE), la cual financió la elaboración de numerosos proyectos orientados a satisfacer las necesidades de los municipios asociados en materia turística y productiva, principalmente. Por último, debe destacarse el apoyo técnico brindado por la

Secretaría de Asuntos Municipales y por la Subsecretaría de Gestión Municipal del Ministerio del Interior de la Nación durante la última década, con el fin de impulsar la realización de acuerdos de diversa naturaleza entre autoridades locales, orientados a la elaboración de estrategias y a la solución de problemáticas regionales o de interés común.

En muy pocos casos el gobierno nacional articuló acciones con los gobiernos provinciales en materia de fomento al asociativismo municipal. A decir verdad, salvo contadas excepciones, los gobiernos provinciales se han mostrado reacios a la creación de organismos intermunicipales por temor a que con el tiempo éstas iniciativas debiliten su poder político.<sup>15</sup> La resistencia de las provincias recién comenzó a ceder con posterioridad al fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1989 titulado “*Rivademar Ángela c/ Municipalidad de Rosario*”, y más pronunciadamente, luego de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, por la cual se consagró la autonomía municipal. Dicha reforma, sin embargo, no incluyó ninguna cláusula que habilitara expresamente a los municipios a conformar organismos intermunicipales, lo que resulta lógico ya que de acuerdo a lo establecido en su artículo 5° corresponde a las provincias, exclusivamente, la regulación de todos los aspectos concernientes a la organización y funcionamiento de los municipios y gobiernos locales sin jerarquía municipal.

Si al presente los gobiernos locales se asocian entre sí dando origen a microrregiones, corredores productivos, áreas metropolitanas, consorcios públicos o asociaciones para el desarrollo regional se debe exclusivamente a la vocación cooperativa que manifiestan los mismos y no al mandato o autorización expresa de ninguna normativa o cláusula constitucional. En este sentido, si bien el artículo 123° de nuestra Carta Magna no autoriza a los municipios a asociarse entre sí, lo permite de manera implícita al reconocerles su carácter de entidades autónomas en el orden institucional, administrativo, político y económico financiero. Así, de acuerdo a Guillermo Barrera Buteler (2001: 105-106), de la citada disposición constitucional se deriva lo siguiente:

- a- Los municipios, como verdaderos gobiernos autónomos de la comunidad local, pueden crear por sí entes autárquicos y otras personas jurídicas públicas para el cumplimiento de sus fines.
- b- En ejercicio de su autonomía, un municipio puede por sí vincularse con otro u otros para el cumplimiento de sus fines.
- c- Si las premisas a) y b) son verdaderas parece evidente que dos o más municipios pueden crear una persona jurídica pública que tenga como objeto el cumplimiento de finalidades comunes determinadas en el acto de su creación.

Subyace oculto en este silogismo el *principio de subsidiariedad*, de cuya exégesis también se deriva la competencia de los municipios argentinos para conformar organismos intermunicipales. Según este principio reconocido implícitamente por la reforma constitucional de 1994, el Estado no debe intervenir en las actividades que competen a niveles inferiores de gobierno, a menos que la ineficiencia o inacción de los mismos ponga en peligro la consecución del bien común. En otras palabras, el principio de subsidiariedad determina que los problemas deben ser resueltos por los órganos de gobierno más próximos

---

<sup>15</sup> Entre las escasas iniciativas detectadas se destaca el *Programa de Productividad Asociativa* impulsado a mediados de la década del noventa por el Instituto Provincial de Acción Cooperativa (IPAC) de Buenos Aires con el fin de otorgar financiamiento a los consorcios productivos intermunicipales bonaerenses.

al ciudadano, lo que ratifica el carácter autónomo de los municipios para decidir acerca del mecanismo institucional más adecuado o conveniente para el cumplimiento de sus objetivos.

### El asociativismo municipal como alternativa contra el inframunicipalismo

Como mencionamos inicialmente, la República Argentina no es ajena a las dificultades emergentes del inframunicipalismo. De hecho este fenómeno se ha vuelto frecuente en varias provincias del país, en donde se observa una gran cantidad de pequeños gobiernos locales sumamente dependientes de niveles superiores de gobierno, caracterizados por estructuras administrativas, poblaciones y presupuestos reducidos, lo que dificulta el ejercicio de las funciones demandadas por sus ciudadanos.

Múltiples razones explican el agudizamiento de este problema. En este sentido, a la histórica incapacidad de gestión de los gobiernos locales argentinos derivada del escaso desarrollo socioeconómico y del despoblamiento de sus territorios (factores que les impiden recaudar una masa de recursos suficientes para sostener una gestión eficiente), a fines del siglo pasado se agregó un nuevo factor que agravó aún más su debilidad institucional: el inicio de un brusco proceso descentralizador de funciones nacionales y provinciales, las cuales al presente los municipios continúan ejerciendo casi los mismos recursos y atribuciones fiscales que hace unas décadas.

Para el caso argentino, caracterizado por la existencia de grandes extensiones territoriales despobladas y con elevados índices de subdesarrollo, la supresión de municipios no constituye una solución aceptable. Lamentablemente, en numerosas oportunidades los gobiernos provinciales han promovido esta polémica alternativa, por lo general precedida por la sanción de leyes y la promoción de reformas constitucionales tendientes a limitar la creación de municipios con escasas capacidades de gestión. En este sentido, actualmente casi todas las constituciones provinciales establecen mínimos poblacionales para la creación de gobiernos locales. Los límites fijados, sin embargo, suelen ser muy bajos (entre 500 y 1000 habitantes, aproximadamente) situación que en la mayoría de los casos estaría justificada por el aislamiento geográfico que presentan la mayor parte de las comunidades locales.

Por todo lo anteriormente expuesto, consideramos que la solución más apropiada para superar los déficits de capacidad institucional asociados al inframunicipalismo en Argentina no es la supresión de municipios ni el establecimiento de mínimos poblacionales o presupuestarios, sino la promoción de procesos asociativos municipales voluntarios y ascendentes, orientados a potenciar el crecimiento socioeconómico de la comunidad local en un contexto competitivo global.

Tradicionalmente, sin embargo, el gobierno nacional no ha promovido el asociacionismo municipal como estrategia para el desarrollo local. Respecto del fomento o regulación del asociacionismo municipal en el ordenamiento jurídico provincial, llama la atención su ausencia en varias constituciones. En cuanto a la normativa de carácter infraconstitucional, la misma resulta sumamente escasa y restrictiva, llegando al extremo –en algunas provincias- de prohibirse a los municipios la asignación de partidas presupuestarias propias para la realización de emprendimientos compartidos con otros municipios.

Transcurridos quince años desde la creación de las primeras microrregiones y consorcios municipales en Argentina advertimos que la falta de políticas públicas y estímulos fiscales que fortalezcan el reciente proceso de articulación municipal ha atentado contra la

institucionalización de estas experiencias, desalentando la conformación de nuevas iniciativas y haciendo que muchos municipios prescindan del asociacionismo incluso cuando se presenta como una solución viable para la resolución de problemas comunes tales como el transporte, la provisión de agua o la gestión de residuos urbano-domiciliarios. Una situación sumamente preocupante si se tiene en cuenta que la mayoría de los problemas de los ciudadanos se desenvuelven y resuelven en el ámbito regional o metropolitano, lo que convierte a la cooperación y el asociacionismo municipal en una estrategia determinante para superar el dilema del inframunicipalismo.

## Bibliografía

- ALTSCHULLER, B. (2003). “*El asociativismo municipal como estrategia de desarrollo económico en la Argentina*”. Ponencia presentada en el V Seminario REDMUNI, 09 y 10 de octubre de 2003. Mendoza, Argentina.
- BARRERA BUTELER, G. (2001). Capacidad institucional de los entes intermunicipales. En: Mónica Iturburu y Nélica Redondo (Comps.), *Cooperación Intermunicipal en Argentina*, pp. 101-116. Buenos Aires: INAP - EUDEBA.
- BIDEGAIN, Carlos (1986). “Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional”, Tomo II, Buenos Aires: Abeledo – Perrot.
- CASTORINA DE TARQUINI, María Celia (1997). “Federalismo e integración”, Buenos Aires: Editorial Ediar.
- CRAVACUORE, Daniel; ILARI, Sergio y VILLAR, Alejandro (2004). “La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas”, Buenos Aires: Editorial UNQ.
- GARCÍA DELGADO, Daniel (1997). “Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina”, Buenos Aires: FLACSO, Oficina de Publicaciones del CBC (UBA) y UCA de Córdoba.
- HERNÁNDEZ, Antonio (2003). “*Derecho municipal. Parte General*”, México: Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- ITURBURU, M. (2001). “Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino”. En: Mónica Iturburu y Nélica Redondo (Comps.), *Cooperación Intermunicipal en Argentina*. pp. 37 – 60, Buenos Aires: INAP - EUDEBA.
- LOPEZ BOFILL, Héctor (1997). “Notas sobre la experiencia federal en Argentina”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Madrid, N<sup>o</sup> 98, octubre – diciembre de 1997.
- MAYNTZ, Renate (2000). “Nuevos desafíos de la teoría de governance”, en *Revista Instituciones y Desarrollo, Desarrollo Institucional para la Gobernabilidad Democrática*, Cataluña, N<sup>o</sup> 7, pp. 35-52. Disponible en: <<http://www.uned.es/113016/docencia/spd-posgrado/urjc-2003/mayntz%20gobernaci%F3n%20iigov%201998.pdf>> En línea: Consulta: 15 de octubre de 2012.
- PÉREZ GUILHOU, Dardo (1995). “Sistema y Régimen Político Argentino”, en *Derecho Constitucional de la Reforma de 1994*, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, Tomo II, Mendoza: Ediciones Depalma Buenos Aires.
- TECCO, Claudio (2007). “Gestión metropolitana y equidad social”, IV Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración, “Construyendo el Estado Nación para el crecimiento y la equidad”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- VILLAR, Alejandro (2005). “Funciones, competencias y recursos: tres elementos para pensar la reforma municipal”, V Seminario Nacional de Redmuni, “La reforma municipal pendiente: perspectivas y prospectivas”, Buenos Aires, Argentina.