

L **La Reforma de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos y una nueva institucionalidad para el Desarrollo Local**

por Ramón Alberto de Torres

1. Introducción

El análisis de los temas vinculados con el desarrollo ha cobrado amplia vigencia en la Nación, en las provincias y en los municipios y las reformas constitucionales y el sistema político han ido respondiendo al impacto de la globalización sobre los espacios subnacionales como la búsqueda de alternativas frente a los efectos negativos de las políticas económicas cuyos resultados más dramáticos se reflejan en altos niveles de desempleo, pobreza e inseguridad.

La reforma de la Constitución de Entre Ríos sigue la dogmática de la Carta Federal, incorporando al nuevo texto vigente desde el 1° de noviembre de 2008 la concepción del desarrollo como "desarrollo humano sustentable" y vigorizando "el derecho humano al desarrollo". Se abre desde la Ley Fundamental provincial un formidable y estimulante campo de sinergias entre las circunscripciones jurídicas que constituyen los municipios y los departamentos y además se habilita la creación de regiones o microrregiones atendiendo a características de comunidad de intereses, afinidades poblacionales y geográficas para el desarrollo económico y

social sustentable.

En consonancia con la reforma constitucional nacional de 1994 los constituyentes entrerrianos sancionan un nuevo régimen municipal asegurando la autonomía plena, fijando nuevas competencias provinciales y municipales y adhiriendo en forma expresa al "federalismo de concertación" como herramienta para la construcción de consensos interjurisdiccionales.

Este nuevo diseño del derecho público provincial permite alentar una configuración socio-espacial del territorio y una geografía de responsabilidades públicas y privadas aptas para pensar el desarrollo desde la clave epistemológica y metodológica del Desarrollo Local.

El presente trabajo es un intento de integración e interpretación de normas jurídicas fundamentales que analiza en primer lugar, cómo el constitucionalismo argentino y entrerriano y sus reformas, prefiguran el ideario común en materia de desarrollo con un enfoque eco-local-regional en el marco de las transformaciones globales. En una segunda parte trataremos de reconocer si el nuevo régimen municipal permite un patrón de gestión basado no sólo en la articulación eficaz entre los diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial, local) sino también en el intercambio y compromiso de un vasto número de actores representativos públicos y privados. Finalmente presentaremos las conclusiones.

2. Desarrollo y Constitución

Es cierto que no existe un concepto unilateral y uniforme de desarrollo. Abordar la cuestión del desarrollo exige una lectura crítica de las grandes corrientes del pensamiento que estructuran los diferentes modos de aproximación al tema, aunque esta pretensión escapa al objeto del presente trabajo.

Sólo nos basta decir que fue un signo de época y de una forma de comprender el mundo "aquella concepción basada en la valoración extrema del crecimiento económico que justificaba un modelo cultural racionalizador incapaz de darle valor a la excepción y a la diferencia"¹.

Cuando el concepto de desarrollo se acopla a la variable espacial del territorio y a la idea de preservación del medio ambiente, éste se vuelve trascendente. Las diversidades que son ostensibles a escala planetaria y que implican una nueva cosmovisión del hombre y la sociedad introducen

la necesidad tanto a nivel internacional como nacional de determinar su modo jurídico de protección.

La consideración de un derecho fundamental de las personas que tenga como finalidad el acceso a un ambiente apropiado trae, como lógica consecuencia, la necesidad de que el estado lleve a cabo todas aquellas acciones susceptibles de asegurarles a los hombres el goce efectivo de esta nueva libertad fundamental. La sustentabilidad del desarrollo nos obliga entonces a pensar en el entorno, en el ambiente endógeno, en el medio ambiente, pues el límite a toda acción de desarrollo estaría dado por la no afectación del ambiente y es esta relación la que ha dado nacimiento a la noción de desarrollo sustentable.

En la dimensión humana, "el desarrollo sustentable quiere decir progreso significativo hacia el logro de poblaciones estables" y, en la dimensión ambiental, "el desarrollo sustentable necesita proteger los recursos naturales requeridos para la producción alimentaria y de combustibles, sin dejar de expandir la producción para satisfacer a poblaciones en aumento" (2).

Es cierto que el derecho es un producto histórico y que la Constitución Política de un estado y sus reformas permiten leer sus épocas, sus culturas dominantes, sus ideas, sus estrategias, sus conflictos. Cada una de las etapas que ha jalonado la evolución del constitucionalismo se ha visto caracterizada por el reconocimiento de una generación de derechos y un modelo de estado.

La primera etapa es el "constitucionalismo clásico" que consagra los derechos individuales (a la vida, a la intimidad, a la seguridad personal, a la libertad de expresión, a la libertad de cultos, etc.). Se trata de una concepción del hombre aislado, conlleva la protección individual de la persona, vinculada a un modelo de estado que se ha dado en llamar "estado gendarme" y que se concibe con una estructura mínima de gobierno cuyas funciones se limitan al ejercicio de la defensa y seguridad de los habitantes. La libertad y la igualdad ante la ley son los grandes valores cuya vigencia se persigue de manera preponderante.

La segunda etapa del constitucionalismo se verá caracterizada por el reconocimiento de los derechos sociales. Se trata de acceder a la protección de las circunstancias que rodean lo que las "personas hacen"; es decir, el hombre en su relación con otros, en el campo laboral, y ante otras contingencias sociales para las cuales el estado engrosa sus incumbencias y bajo el formato del "modelo de bienestar" trata de

restablecer las ecuaciones sociales de modo de asegurar un concepto reforzado de igualdad de oportunidades.

Los derechos humanos de la primera generación pensaban en un hombre a-temporal, a-histórico y a-espacial; su derecho a la igualdad era focalizado como igualdad ante la ley. Los derechos humanos de segunda generación, que son derechos sociales y económicos, si bien apuntaron a corregir desigualdades reales, lo hicieron a partir del Estado de Bienestar, empero soslayando y relegando con indiferencia las especificidades locales, pues fue particularmente centralista.

Con la consagración del derecho al ambiente sano, a partir de la década del `60 del siglo XX, nace la tercera generación de derechos. Son los derechos de incidencia colectiva, como la Constitución Argentina los denomina en su Art. 43. Esta peculiar dimensión de los derechos del hombre encaja en un fenómeno que aparece y se desarrolla conjuntamente con la internacionalización de los derechos fundamentales y que algunos han identificado como un "proceso de multiplicación y especificación de los derechos humanos".

Es la Resolución 41/128 del 4 de diciembre de 1986 de la Asamblea General de las Naciones Unidas la que incorpora en la "Declaración del Derecho al Desarrollo" este derecho humano de tercera generación. En su art. 1º establece que: "El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él".

Luego, en el apartado 3 del art. 2º declara: "Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste".

Finalmente la Declaración en su art.10 dice:"Deben adoptarse medidas para asegurar el pleno ejercicio y la consolidación progresiva del derecho al desarrollo, inclusive la formulación, adopción y aplicación de medidas políticas, legislativas y de otra índole en el plano nacional e internacional".

En lo que nos interesa, los derechos humanos específicos van apareciendo al tenor de nuevas sensibilidades que descubren desigualdades y asimetrías que antes no se percibían. El ser humano espacialmente situado es portador de necesidades específicas, con dimensiones particulares que merecen especial consideración.

2.1. El concepto de "desarrollo" en la Constitución Argentina

En la historia constitucional argentina el desarrollo es conceptualizado por la Constitución como "desarrollo económico", "desarrollo humano", "desarrollo económico y social", "equidad territorial", "progreso económico con justicia social", etc.

La reforma constitucional de 1994 permitió que en la Argentina ingresen explícitamente al plano constitucional derechos humanos específicos a tenor de los "Nuevos Derechos y Garantías" y reconociendo a los Tratados Internacionales con jerarquía superior a las leyes y complementarios de los derechos y garantías reconocidos por la Carta Magna. (3)

La introducción de la expresión "desarrollo humano" en el texto de la Constitución Nacional plantea una suerte de confluencia con ciertas notas objetivas y subjetivas que hacen posible una existencia que se desenvuelve en un marco de igualdad y de dignidad, sin olvidar la calidad de vida, la que surgirá de las condiciones del entorno en que la misma transcurre.

El programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define al desarrollo humano como "el proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindando mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y abarcando todo el espectro de opciones humanas, desde el entorno físico en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas".

La Constitución reformada utiliza la expresión "desarrollo humano" en los incisos 17, 19 y 23 del artículo 75. En este último caso, la referencia viene a ocuparse de las prerrogativas de los "pueblos indígenas argentinos" aludiendo al *quantum* de las tierras que deben ser entregadas a las comunidades indígenas. En las otras dos cláusulas aparece como un patrón de medida que debe estar presente para configurar aquellas acciones gubernamentales encaminadas a asegurar el progreso de la comunidad.

En la parte dogmática los constituyentes del 94 agregan un artículo (el 41) que integra el Capítulo Segundo titulado "Nuevos Derechos y Garantías" en el que se consagra el derecho de todos los habitantes "a un

ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras".

Es decir que ahora, el desarrollo humano sustentable aparecería para el constituyente como un patrón de medida que asegura el progreso de la comunidad y este concepto está anclado al "bienestar general", que consagra la llamada "Cláusula del progreso" y que tanto en su versión tradicional (1853) como en la nueva - reforma de 1994 (Art. 75 inc. 19, sobre desarrollo humano; junto al art. 75, inc. 23, de discriminación inversa)- puntualiza una serie concreta de políticas de fomento o de desarrollo del país. Para entenderla adecuadamente cabe conectarla y subordinarla al objetivo de bienestar general enunciado en el Preámbulo, es decir, el bien común de la filosofía clásica⁴.

1.3. El desarrollo en la Constitución de la Provincia de Entre Ríos

La Constitución Provincial sancionada el 18 de agosto de 1933 no utiliza textualmente la palabra "desarrollo" en todo su articulado. Concibe al desarrollo como "bienestar económico y social de la colectividad" y como uno de los fines trascendentes del estado.

En la Sección II, "Régimen Económico y del Trabajo", agrupa once artículos (36 al 46) que fueron fundamentados por los constituyentes como un verdadero "programa de desarrollo provincial". El art. 36, que encabeza esta Sección, dice que: "El Estado, mediante su legislación, promoverá el bienestar económico y social de la colectividad". Cuenta Marciano Martínez ⁵ -constituyente de la Reforma de 2008- que el autor del anteproyecto, Osvaldo M. Calderón, defendió la incorporación al texto constitucional de estas "cláusulas programáticas" a través de un hermoso discurso que marca el comienzo del "constitucionalismo social". Dice Martínez...: "Es evidente que un nuevo lenguaje afloró en nuestro Derecho Constitucional. El de las normas programáticas, incomprendidas para algunos, vacías para otros. Algunos convencionales se oponían a transformar una pretensión generalizada en normas concretas. Luego de un debate profundo y minucioso, el Régimen Económico y del Trabajo fue aprobado; a partir de ese entonces el Estado entrerriano no puede ser indiferente a la cuestión social, ya que debe promover el bienestar económico y social del pueblo".

Estas normas programáticas del Régimen Económico y del Trabajo son respetadas por los Constituyentes de 2008 como verdaderas directivas

constitucionales y son consagradas en la Sección II -aggiornando su lenguaje y agregando nuevos artículos- con el título "Régimen Económico, del Trabajo y Desarrollo Sustentable" (art. 67 al 86).

Y esta concepción novedosa, incorporada en el texto constitucional entrerriano con la Reforma de 2008, va a renovar el concepto de "desarrollo" con la consagración del derecho al ambiente sano -art. 22 CP- siguiendo un tratamiento y esquema prácticamente idéntico al de la Constitución Nacional.

En primer lugar, en la parte dogmática -la dedicada a principios, derechos y garantías- se reconoce el derecho general de todas las personas a un ambiente sano y equilibrado; concomitante con estas disposiciones y como una suerte de correlato, ampara este derecho a través de una acción especial de amparo.

Pero donde más se aproximan los constituyentes de la Reforma de 2008 al reconocimiento y enfoque metodológico del desarrollo local es cuando consagran derechos sociales (como el derecho a una vivienda digna, en el art. 25); cuando ponen a la cabeza del estado la responsabilidad de la promoción productiva del turismo social y la coordinación intersectorial para el desarrollo sustentable y armónico de la actividad (art. 70); cuando crean el Consejo Económico y Social; cuando regulan la política ambiental y los recursos naturales (arts. 83 y siguientes) y significativamente cuando regulan el nuevo régimen municipal (sección IX -arts. 229 al 256).

2. Los actores estratégicos del Desarrollo Local: Nación, Provincia y Municipio

Según su carta constitucional, la Argentina es un Estado republicano, representativo y federal. En efecto, el sistema político argentino se construye sobre una forma de organización político-económica-territorial-administrativa de tipo federativo que presenta un elevado nivel de complejidad en la elaboración e implementación de estrategias políticas destinadas al desarrollo.

La situación implica la existencia de tres ámbitos de Administración Pública, con potestades y funciones exclusivas, concurrentes y complementarias para cada uno de ellos; la del estado nacional o federal, la de las provincias y la de los municipios o local.

En estas últimas décadas, en los estados federales y en particular en la Republica Argentina se ha venido produciendo una mutación en la forma en que se desenvuelve la gestión pública del conjunto Nación- Provincia-

Municipio, pasando de un modelo que suele denominarse como "dual" - en donde el ámbito nacional por un lado, y las provincias y los municipios por el otro, actuaban en forma independiente- a otra conocida como "federalismo coordinado, cooperativo o de concertación" en el cual los tres niveles de estado trabajan en manera conjunta ⁶.

Esta dinámica -consagrada como cláusula constitucional en Entre Ríos (art. 75 CP)- ha introducido o potenciado instrumentos que inducen y facilitan la cogestión de actividades y programas de desarrollo. En otras palabras, el desarrollo local requiere de la participación conjunta y articulada de los distintos niveles de gobierno.

Si hablamos de desarrollo local la cuestión se hace aún más compleja, porque se trata de un modelo de desarrollo con una concepción integral apoyada en el aprovechamiento y potenciación de recursos no sólo institucionales, sino también sociales, naturales, técnicos, económicos, culturales y de capacidades propias de la región o localidad. Se considera al municipio como el órgano más descentralizado del estado. Esto significa que los estados nacional y provincial delegan parte de sus responsabilidades y competencias en un ente inferior. Esta perspectiva señala la naturaleza territorial del proceso de revalorización de lo local en la medida en que el enfoque del desarrollo local revaloriza las condiciones territoriales para el desarrollo.

El territorio se convierte en "actor del desarrollo" y, por lo tanto, las organizaciones sociales e instituciones que en éste asientan, su identidad, etc., constituyen la base sobre la que se asienta la capacidad de desarrollo. Así, para un adecuado proceso de desarrollo local es necesario que se posea localmente la capacidad de decidir qué hacer (capacidad de índole política), cómo hacerlo (capacidad de gestión) y que se cuente con los recursos necesarios para ello (capacidad económica). En este punto, entonces, se encuentran la descentralización y el enfoque del desarrollo local como procesos que se definen "desde lo local" en la medida que hacen referencia a la integración de un camino local y regional dentro de un proceso más nacional, antes que el desarrollo "de lo local", entendido en la lógica de competitividad entre los territorios o ciudades.

Se suele colocar al municipio como agente natural de desarrollo, pero siguiendo a Arocena (1997), "es preferible hablar de la `sociedad local', la que puede coincidir o no con el municipio. La existencia de una `sociedad local' depende de una serie de condiciones que se expresan en dos niveles: el socioeconómico (toda sociedad conforma un sistema de relaciones de grupos interdependientes entre los que se juegan cuestiones de riqueza y poder) y el nivel cultural (toda sociedad supone una historia

común y un sistema de valores internalizado: una identidad colectiva".

A partir de allí, Arocena propone definir "sociedad local" como un territorio con determinados límites, portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizados por sus miembros y que conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza. Dicho de otra forma, una sociedad local "es un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados".

Es así como algunas iniciativas del sistema local no contemplan su relación con una estrategia de desarrollo nacional y otras no tienen las competencias y atribuciones que según el marco normativo vigente les corresponde a los ámbitos territoriales en los cuales dichas iniciativas pueden instrumentarse.

Las primeras podrían estar reflejando una suerte de "neofeudalismo"⁷ -tanto más grave en la medida en que el mismo tiene lugar en un país que en los últimos años ha sufrido un creciente proceso de desarticulación económica, social y territorial; las segundas remiten a cierta "indiferencia" institucional (que, en rigor, es constitucional, ya que como se verá a continuación, los límites y atribuciones de las administraciones locales han sido delegadas por la Constitución Nacional a las respectivas constituciones provinciales).

En los regímenes federales se establecen las competencias de cada nivel de gobierno y la distribución de los recursos. Las primeras definen cuáles son propias y exclusivas de cada nivel y cuáles son "concurrentes" entre los distintos niveles. Entre estas últimas se encuentran las que se orientan a la promoción del desarrollo, en la medida en que éste es el resultado de una tarea que involucra a todos los niveles del estado.

Por otra parte, la distribución de los recursos interjurisdiccionales se establece a partir del régimen de coparticipación de impuestos. Ahora bien, es posible que este mecanismo haya conformado un centralismo de hecho, a partir de un proceso de concentración de los recursos en el nivel nacional, sustentado en su capacidad de absorción impositiva. En efecto, si bien las provincias tienen y de hecho ejercen la atribución de establecer impuestos, es el nivel nacional el que se apropia de la mayor masa de recursos.

En relación al vínculo Provincias-Municipios se estableció desde la Constitución de 1853 la necesidad de contar con un régimen municipal. A su vez, la reforma de 1994 dio un paso más al establecer la autonomía municipal que las provincias debían garantizar en su régimen municipal.

De los tres niveles del marco legal provincial que establecen y regulan la "organización jurídica de los municipios" sólo haremos referencia al incorporado por la Reforma Constitucional de 2008, soslayando La Ley Orgánica de los Municipios y las eventuales Cartas Orgánicas Municipales que se habrán de dictar a partir del próximo período de gobierno (desde 2011), "siendo aplicable hasta el vencimiento de los actuales mandatos lo dispuesto por el Régimen Municipal vigente" (art. 290 CP).

2.1- Municipio y Desarrollo Local: autonomía, competencia y territorio en el derecho público provincial

En las estrategias de desarrollo local juega un papel clave el gobierno local, como actor político fundamental, y esto, en la medida en que encarna el rol de promotor y concertador de ideas, intereses y acciones.

En Entre Ríos, el ámbito espacial concreto en el cual pueden llevarse a cabo las distintas iniciativas relacionadas con el desarrollo local refiere a una cuestión básicamente "municipalista" y, por lo tanto, está definido constitucionalmente por el régimen municipal en tanto es éste el encargado de establecer las formas de gobierno, estructuras organizativas y delimitaciones territoriales y competenciales de los municipios y comunas y de una nueva figura asociativa que incorpora el texto constitucional en 2008, que es la "organización departamental".

Si bien las demandas de las unidades territoriales subprovinciales se han centrado en el tema de la autonomía, la misma constituye apenas una de las tres dimensiones que definen las posibilidades que tienen las administraciones locales para llevar a cabo una política de desarrollo propia.

Es que la efectividad de la autonomía queda sujeta tanto al grado de amplitud que reconoce la Constitución Provincial a las competencias de los gobiernos locales como a la delimitación o definición del ámbito espacial en el cual las administraciones locales están habilitadas para llevar adelante sus acciones.

A continuación se examinarán brevemente estas tres cuestiones.

A) Reconocimiento de la autonomía

La autonomía se define como la capacidad que tiene un ente de darse su propia norma⁸, en tanto el concepto de autarquía hace referencia a la capacidad que un ente tiene de administrarse a sí mismo pero de acuerdo con una norma que le es impuesta, careciendo del derecho de darse su propia ley.

Según Ford (2002), el primero "es de carácter eminentemente político y, en un sentido profundo, democrático, mientras que el de autarquía es de carácter administrativo. Porque la discusión y sanción colectiva de la ley que gobierna a un ente es la característica de la política democrática desde los antiguos griegos, para quienes era el principal aspecto de la libertad de los iguales (la administración, en cambio, sí era una materia que podía dejarse en manos de especialistas)".

Hernández (1984) recurre a la definición contenida en el Diccionario de la lengua española, según el cual se trata de la "potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio".

Si bien podemos considerar que todos los gobiernos locales ostentaron algún grado de autonomía de hecho, fue el advenimiento de la democracia en 1983 el que generó una ola de reformas constitucionales que, anticipándose a la de la Carta Magna de la Nación, tendieron a consagrarla, forzando su reconocimiento judicial y, posteriormente, su inclusión en la Constitución Nacional de 1994, con lo que se favoreció el reforzamiento de los gobiernos locales.

La reforma de la Constitución Nacional de 1994 reconoció finalmente la autonomía municipal de manera taxativa. Si bien el artículo 5º mantuvo su redacción original, se cambió la del artículo 106 que establecía: "Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5º", y agrega "asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero" (actual art. 123).

Cabe hacer notar, por otra parte, que el reconocimiento de la autonomía por parte de las constituciones provinciales no supone, en general, un derecho extensivo a la totalidad de las administraciones locales, ni siquiera al conjunto de los municipios y, por lo tanto, su aplicación se ve relativizada o mediatizada por las restricciones aplicadas para categorizar a los municipios.

Dada la importancia que reviste la posibilidad de que un municipio pueda ejercer el poder constituyente, esto es, que se encuentre habilitado para dictar su carta orgánica, se ha estimado que el reconocimiento de este derecho constituye uno de los factores fundamentales de diferenciación entre los mismos, razón por la cual se ha juzgado oportuno analizar lo que se podría definir como "condiciones de existencia de un municipio autónomo".

En este sentido, la población es la variable más utilizada tanto para constituir un municipio así como para concederle al mismo su autonomía.

Si bien la mayoría de las constituciones provinciales cuantifican la población requerida para reconocerle a un gobierno local el derecho a dictarse su propia carta orgánica, el volumen de residentes exigidos presenta una gran dispersión (entre más de 500 y más de 30.000 habitantes).

Cabe hacer notar, sin embargo, que aún en el caso de las provincias que reconocen la autonomía municipal, corresponde a sus respectivas constituciones definir una serie de aspectos relacionados a las posibilidades con las que cuentan las unidades territoriales subprovinciales para llevar a cabo un proceso de desarrollo local.

B) Determinación de las competencias

Desde un punto de vista jurídico la competencia puede definirse como "la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos". (9)

En consecuencia, la definición de las competencias indica las áreas de acción del gobierno municipal, situación que remite indirectamente a los instrumentos más adecuados para llevar a cabo los objetivos que se persiguen en cada una de ellas, esto es las modalidades institucionales que adopta la jurisdicción local para la consecución de su proyecto de desarrollo.

En el derecho comparado existen tres sistemas para la determinación de la competencia municipal: el de enumeración concreta, el de cláusula general y el mixto. Bajo el primero, que incluye a un tercio de las constituciones provinciales, el gobierno local tiene competencia exclusivamente en las materias indicadas por la legislación; mientras que, en el otro extremo, el sistema de cláusula general (vigente en muy pocas jurisdicciones) se funda en el reconocimiento de la universalidad de la competencia municipal, para cuya formulación se recurre al empleo de una terminología genérica o difusa (v.g. interés, necesidad, bienestar, prosperidad, conveniencia).

El sistema mixto, al cual adhiere la mayoría de las provincias, se basa en una enumeración concreta efectuada por la ley de las materias y funciones que pueden asumir los municipios, seguida de una cláusula general que los habilita a asumir aquellas no contempladas al momento de la sanción de la constitución, ampliando de este modo el ámbito de la competencia local ¹⁰.

C) Delimitación territorial

La legislación permite identificar dos sistemas principales para la determinación territorial del municipio: uno que hace coincidir sus límites con los del "ejido urbano" o villa, y otro, denominado de "ejidos colindantes", partido, departamento, distrito o condado, que incluye áreas urbanas y rurales, de manera que todo el territorio queda comprendido dentro de gobiernos locales, si bien en algunos casos se insinúa un "sistema mixto" que, partiendo del contorno del ejido urbano, prevé la ampliación de la competencia sobre la base de futuras prestaciones de servicios públicos o del crecimiento de las ciudades ¹¹.

La mayoría de las constituciones argentinas establecen pautas generales de delimitación territorial y delegan al Poder Legislativo la fijación definitiva de límites. Incluso la mayor parte de las mismas son poco claras al definir el sistema de delimitación territorial, siendo las más específicas las de Córdoba, que establece los límites en el "ejido urbano", de Chaco, Chubut y Tierra del Fuego, que optan por un sistema de "ejido urbano que contempla su extensión"; y de Mendoza, Misiones y Río Negro, que han elegido el "sistema de ejidos colindantes".

En la práctica, la mitad de las constituciones argentinas adhieren al sistema de ejidos no colindantes, lo que genera graves problemas a los grupos humanos asentados en los intersticios entre municipios (llamadas "zonas grises") que no sólo quedan al margen de la protección y asistencia estatal más inmediata, esto es, la de la administración local, sino también de la estructura institucional necesaria para canalizar la que le pueda brindar el gobierno provincial.

2.2. Nuevo Régimen Municipal

En la Provincia de Entre Ríos el ámbito espacial concreto en el cual pueden llevarse a cabo las distintas iniciativas relacionadas con el desarrollo local refiere a una cuestión básicamente "municipalista", y por lo tanto está definido constitucionalmente por el régimen municipal en tanto es éste el encargado de establecer las formas de gobierno, estructuras organizativas y delimitaciones territoriales y competenciales de los municipios y comunas y de una nueva figura asociativa que incorpora el texto constituyente en 2008, que es la "organización departamental".

La acción de los gobiernos locales entrerrianos también se inscribe, al margen de la voluntad de sus protagonistas, en un contexto institucional

formal que determina la naturaleza y alcance de las políticas desarrolladas a ese nivel, situación que exige analizar el marco constitucional y legal vigente.

Dentro de esa triple dimensión que marca las posibilidades de desarrollo local municipal (2.2.) nos referiremos al alcance de la autonomía que el nuevo régimen municipal consagra determinando sus alcances e introduciendo importantes cambios.

Si bien podemos considerar que en el régimen anterior hasta las llamadas "Juntas de Gobierno" lograron por ley la autonomía administrativa y política, que refiere a la posibilidad de elegir democráticamente sus propias autoridades, con el nuevo régimen constitucional la autonomía institucional aparece negada a muchos municipios entrerrianos.

A partir del nuevo régimen municipal se consideran como municipio todas aquellas localidades que tengan más de 1.500 habitantes (Art. 230 CP) y los municipios con autonomía plena son únicamente aquellos que cuenten con más de 10.000 habitantes, situación objetiva y cuantitativa que los habilita a dictar sus propias cartas orgánicas.

Nos interesa esta categorización porque sólo aquellas comunidades que dicten sus Cartas Orgánicas Municipales podrán poner a prueba su capacidad de establecer formalmente las reglas de juego fundamentales de la sociedad local que pautan las interacciones entre los poderes del Estado Municipal y las del gobierno local. Esta oportunidad le está vedada a más del 70% de los gobiernos locales.

Si concebimos al municipio como el aparato estatal y político de una sociedad que se autogobierna, limitada por los márgenes que impone la pertenencia a una comunidad mayor -la nación, la provincia- y la estructura jurídico institucional que la regula, podemos asegurar que la "sociedad local" se encuentra en condiciones jurídicas y políticas para delinear su propio proyecto de desarrollo local en el marco de uno nacional y regional. Esta definición del municipio constituye la base conceptual más apropiada para albergar las teorías que impulsan el desarrollo local pero sólo comprendería a algunas localidades entrerrianas de acuerdo al condicionante marcado por la cantidad de moradores que establece la Constitución (más de 10.000 pobladores).

A partir de la nueva Constitución Provincial, se distingue entre las comunas (localidades de menos de 1.500 habitantes) y los municipios (cuando tengan más de 1.500 habitantes). Pero dentro de la "categoría" municipio (art.230 CP) sólo podrán dictar sus propias cartas orgánicas (es decir, tener autonomía institucional) aquellos con más de diez mil personas habitándolos.

Según esta clasificación habría no menos de 164 "comunas y municipios" que no poseerán autonomía plena y que deberán ser gobernados con arreglo a las disposiciones de esta Constitución y de la Ley Orgánica (arts. 239 y 253 CP) pues la norma constitucional establece que será la ley la que reglamentará su régimen, determinará su circunscripción territorial y categoría, asegurando su organización bajo los principios del sistema democrático, con elección directa de sus autoridades, competencias y asignación de recursos. Se incluye la potestad para el dictado de ordenanzas, facultades tributarias, poder de policía, servicios básicos, etc., lo que marca una desigualdad institucional a la hora de asumir planes de desarrollo local.

En punto al diseño competencial de los municipios, la nueva Constitución realiza una ampliación y enunciación pormenorizada de sus funciones, atribuciones e incumbencias (Art. 240) pero asegurándoles (por el inc. 25º) la capacidad de "ejercer cualquier otra competencia de interés municipal no enunciada por esta Constitución y las que sean indispensables para hacer efectivos sus fines".

Es el sistema mixto, al cual adhiere la mayoría de las provincias, y en particular Entre Ríos, el Art. 240 define constitucionalmente las competencias, pero esta descripción es meramente enunciativa pues la cláusula general del inc. 25º deja en manos de la autoridad local ejercer cualquier otra competencia no enunciada y que sea indispensable para hacer efectivos sus fines.

Por su parte, la definición de la base territorial del régimen municipal se mantiene en la nueva Constitución al establecer el "sistema de ejido urbano" estableciendo en el art. 230: "Todo centro de población estable de más mil quinientos habitantes dentro del ejido constituye un municipio, que será gobernado con arreglo a las disposiciones de esta Constitución". Es decir que esta cláusula hace coincidir los límites del municipio con los de la construcción urbana, aunque suele adicionar un área rural, como previsión al crecimiento de la ciudad, que queda dentro de la órbita municipal. Sólo advertimos una excepción a esta regla al enunciarse las competencias municipales en el art. 240 de la Constitución Provincial. El inciso 21º asegura el poder de policía respecto a la protección del ambiente, del equilibrio ecológico y la estética paisajística y agrega en el apartado g): "Podrán ejercer acciones de protección ambiental más allá de los límites territoriales, en tanto se estén afectando o puedan afectarse los intereses locales".

Ahora bien, frente a estas restricciones emergentes de la delimitación territorial, el nuevo régimen consagra la competencia para "concertar con

la Nación, las provincias y otros municipios y comunas, convenios interjurisdiccionales, pudiendo crear entes o consorcios con conocimiento de la Legislatura" (art. 240, inc. 24º). A partir de esta cláusula la nueva Constitución contempla el asociativismo municipal para la cooperación intermunicipal y la conformación de micro-regiones público-privadas. Además, el art. 75, último párrafo, establece que el estado provincial "fomentará la creación de regiones o microrregiones dentro de su territorio, atendiendo características de comunidad de intereses, afinidades poblacionales y geográficas, para posibilitar un desarrollo económico y social sustentable".

Creemos que el molde constitucional es apto para legitimar arreglos institucionales que bajo distintas denominaciones -asociaciones de municipios, entes o consorcios intermunicipales, corredores, microrregiones y otras semejantes- permita llevar adelante acciones de interés común así como de constituir organismos de coordinación cuyo ámbito espacial de competencia abarque el correspondiente al conjunto de las administraciones involucradas. Lo que también consideramos una verdadera innovación constitucional es la creación de la "organización departamental" (art. 254, 255 y 256 de la CP). La provincia promueve en cada uno de los departamentos esta figura asociativa entre los municipios y comunas para intereses comunes, que no podrán alterar el alcance y contenidos de la autonomía local reconocida por la Constitución.

El art. 255 establece que el acuerdo intermunicipal, intercomunal e interjurisdiccional deberá ser celebrado con el concurso de las dos terceras partes de los municipios y comunas existentes en el Departamento. El instrumento constitutivo establecerá las funciones de su órgano común garantizando la participación igualitaria de sus integrantes y sus recursos económicos, y deberá orientarse a los siguientes fines:

- a) Promover en el ámbito departamental el acceso de toda la población a los servicios públicos de carácter municipal o comunal.
- b) Impulsar la cooperación recíproca entre sus integrantes para atender intereses comunes, a través de la afectación de los recursos locales, la coordinación de servicios y la ejecución de políticas concertadas.
- c) Proveer a la asistencia entre sus integrantes en condiciones de reciprocidad en materia jurídica, técnica, económica y de toda aquella que se considere conducente.
- d) Colaborar con el ejercicio de competencias provinciales y nacionales, debiendo en el convenio respectivo determinar su alcance.

El art. 256 reza: La ley precisará los alcances de las facultades, recursos y obligaciones de la organización departamental.

Van a adquirir un especial protagonismo en la nueva institucionalidad formal de la gobernabilidad y el desarrollo local las leyes constitucionales que regularán la llamada "Organización Departamental", que manda dictar el art. 256, así como la nueva Ley Orgánica de los Municipios que reemplazará a la Ley 3001 y sus reformas, pues esta deberá ser derogada a partir del año 2011 para adecuar las normas al mandato constitucional de la disposición transitoria (art. 290 CP).

El nuevo instrumento legal que se dicte reglamentará el régimen de las comunas y los municipios entrerrianos, excepto el de aquellos que hayan dictado sus propias Cartas Orgánicas. En definitiva, serán estas leyes el cometido de la Legislatura Provincial y es de esperar que este marco normativo derivado de la Constitución respete el derecho al desarrollo de las localidades menores y de sus posibilidades para llevar adelante un proceso de desarrollo generado desde sus propios ámbitos.

3. Conclusiones

1. La Carta Magna Argentina fija una conceptualización muy abierta del desarrollo que no obliga a su reproducción en las Constituciones Provinciales pero que permite al constituyente de las provincias corregir ciertas asimetrías territoriales toda vez que el concepto de desarrollo sustentable -y nosotros agregamos "el desarrollo local"- formulado en términos jurídicos, se expresa en términos de derecho humano a la igualdad territorial y camina en el sentido del rescate de las localidades postergadas.

2. La nueva Constitución de Entre Ríos consagra programáticamente, a nuestro criterio, un modelo de desarrollo, por decirlo de alguna manera, eco-local-regional, e instala una estructura administrativa descentralizada, consolidada y complementada por otras normas constitucionales que integran un marco jurídico habilitante para el "desarrollo local".

3. A modo de síntesis: el nuevo Régimen Municipal consagrado por la Reforma de 2008, a falta del reconocimiento de la autonomía institucional para los municipios de menos de 10.000 habitantes y de las comunas, impide a la mayoría de las comunidades el ejercicio del poder constituyente a nivel local; esto es, la posibilidad de que estas unidades territoriales subprovinciales dicten su carta orgánica.

4. La adopción de un criterio de cláusula general para la definición de las competencias habilita a los gobiernos locales a asumir roles y funciones que exceden a los tradicionales y, consecuentemente, a desarrollar el marco institucional para tal fin, situación que deberá ser aprovechada por los gobiernos locales para crear nuevos instrumentos y mecanismos tendientes a posicionar adecuadamente a la urbanización en el nuevo contexto nacional e internacional.

5. Paralelamente, las características del ámbito territorial de aplicación de las políticas municipales -el ejido urbano-, que limitaba sus capacidades institucionales para dar respuesta a las nuevas demandas del desarrollo productivo local, están aseguradas con las cláusulas constitucionales que contemplan mecanismos de cooperación intermunicipal y la creación innovadora de la "organización municipal", lo que permite su potencial aplicación para gobiernos locales pequeños y medianos que buscan escalas para el desarrollo económico en un contexto competitivo global y que tienen desiguales capacidades institucionales para la prestación de servicios públicos.

6. La cooperación intermunicipal, entendida como la facultad de suscribir convenios entre gobiernos locales pertenecientes o no a una misma jurisdicción departamental o provincial con el objeto de llevar adelante acciones de interés común, así como de constituir organismos de coordinación cuyo ámbito espacial de competencia abarque el correspondiente al conjunto de las administraciones involucradas, constituye un instrumento imprescindible para que los proyectos de desarrollo trasciendan el mero marco de gestión de los gobiernos municipales y lleguen a alcanzar una dimensión regional.

7. La "Organización Departamental" regulada por los artículos 254 y siguientes y la nueva competencia municipal fijada en el inciso 24 del art. 240 establecen alternativas que no sólo tienden a un fortalecimiento de la gestión de los gobiernos locales, sino que, en el caso de aquellos de menor tamaño, tales redes horizontales pueden representar la única posibilidad de que sus iniciativas trasciendan el marco de lo declarativo, en tanto que brinda a los más poblados un instrumento para articular las demandas surgidas de un espacio amplio y heterogéneo con las de las restantes localidades de la región, dando lugar a una política de desarrollo más amplia y viable, no sólo en términos económicos, sino también políticos y sociales.

Notas

- ¹ Arocena (1997).
- ² Durán (1996).
- ³ Arts. 31, 36 y sigtes. y 75 inc. 22., Bidart Campos (1995).
- ⁴ Sagües (1997).
- ⁵ Martínez M. (1996).
- ⁶ Badeni, (1995).
- ⁷ García Delgado (1997).
- ⁸ Iturburu (2000).
- ⁹ Rosatti (1997).
- ¹⁰ Hernández (1984).
- ¹¹ Hernández (op.cit.).

Bibliografía

AROCENA, José: "El desarrollo local frente a la globalización", en García Delgado, Daniel (comp.): *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad en la Argentina*, Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del CBC-UBA, 1997.

BIDART CAMPOS, Germán J.: *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Tomo VI: La reforma constitucional de 1994*, Buenos Aires, 1995, pp.295 a 304.

BADENI, G.: *Reforma constitucional e instituciones políticas*, Buenos Aires, Editorial Ad-Hoc, 1995.

FERRARO, C.: *Desarrollo productivo local en la Argentina*, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL-ONU, Marzo de 2003.

FORD, A.: *Participación ciudadana y políticas locales. Posibilidades y límites de la participación ciudadana en el marco de la descentralización en Rosario*, Junio de 2002, Tesis de Maestría no publicada, Rosario.

FRÍAS, P.: *Las Reformas de las Constituciones Provinciales*, Buenos Aires, *La Nación*, Abril de 1998.

GARCÍA DELGADO, D.: "Presentación", en García Delgado, D. (ed.): *Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1997.

GARCÍA DELGADO, D.: "Introducción: Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión" en García Delgado, D. (ed.), *Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1997.

HERNÁNDEZ, A.: Derecho Municipal, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1984.

ITURBURU, M.: Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local", Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Dirección Nacional de Estudios y Documentación, Dirección de Estudios e Investigaciones, julio de 2000 (2ª Edición).

MARTÍNEZ, Marciano E.: Constitución de la Provincia de Entre Ríos. Crónica de la Constitución de Entre Ríos: Las cláusulas programáticas de nuestra Constitución, Paraná, Entre Ríos, Delta Editora, 1996, pp 28 a 31.

ROSSATTI, H.: Tratado de Derecho Municipal, Tomo I, Santa Fe, Editorial Rubinzal-Culzoni, 1997.

DURÁN, Diana. Geografía y transformación curricular, Buenos Aires, Editorial Lugar, 1996.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), DESARROLLO HUMANO. Informe 1992, Tercer Mundo Editores, Bogotá.

SAGÜES, Néstor Pedro: Elementos de derecho constitucional, Tomo I, Buenos Aires, Editorial Astrea, 1997.

Sobre el autor

Ramón Alberto de Torres es Abogado (Universidad Católica de Santa Fe). Egresado de la primera cohorte de la Maestría en Ciencias de la Legislación, dictada por Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Salvador con el patrocinio conjunto de Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Pisa, años 1995-1996. Profesor de Enseñanza Superior en Ciencias Jurídicas y Sociales (Universidad de Concepción del Uruguay). Presidente del Instituto de Estudios Municipales y Legislativos de Entre Ríos, entidad no gubernamental con Personería Jurídica fundada en el año 1996 y dedicada a la promoción del municipalismo y el desarrollo local y regional. Profesor de la Facultad de Ciencias de la Gestión (Universidad Autónoma de Entre Ríos) en la cátedra: "Organización y Gestión del Estado".