

**EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL COMO
HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO
TERRITORIAL EN EL DEPARTAMENTO
CASTELLANOS
(2000 – 2020)**

**TESIS
MAESTRÍA EN DESARROLLO TERRITORIAL**

Presentada por: CPN Débora Cecilia Quagliotti

Dirigida por: Dr. Daniel Alberto Cravacuore

MARZO 2021

Quiero agradecer de manera especial a mi director de tesis, el Dr. Daniel Cravacuore, por su apoyo y disponibilidad, el cual me ha demostrado ser un gran profesional y de amplia generosidad con sus conocimientos y experiencias compartidas.

Su aporte ha sido invaluable para mí, no solamente en el desarrollo de esta tesis, sino también en mi formación como investigadora.

Este trabajo no se hubiera podido concebir sin su efectiva y oportuna corrección y colaboración ya que su orientación y aporte, han sido claves para concluir este trabajo que hemos realizado juntos.

Muchas gracias querido Profesor.

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| Introducción..... | 7 |
| 1. Formulación del tema y planteamiento del problema..... | 9 |
| 2. Justificación y relevancia de la investigación..... | 11 |
| 3. Objetivos de esta tesis..... | 12 |
| 4. Antecedentes previos..... | 12 |
| 5. Precisiones conceptuales..... | 13 |
| 5.1. Estado y Gobierno..... | 13 |
| 5.2. El Municipio y la Municipalidad..... | 14 |
| 5.3. Régimen municipal de la provincia de Santa Fe..... | 17 |
| 6. Incorporación del asociativismo intermunicipal el régimen municipal provincial..... | 21 |
| 7. Antecedentes del asociativismo intermunicipal..... | 22 |
| 7.1. Antecedentes históricos..... | 22 |
| 7.2. Antecedentes en Argentina..... | 23 |
| 7.3. Antecedentes en la provincia de Santa Fe y en la región..... | 24 |
| 7.3.1. Iniciativas intermunicipales en la provincia de Santa Fe..... | 25 |
| 7.3.2. Iniciativas intermunicipales en la región..... | 29 |
| 7.4. Antecedentes de participación de municipios de la región en redes de ciudades nacionales e internacionales..... | 31 |
| 7.4.1. Participación en las redes de ciudades en Argentina..... | 31 |
| 7.4.2. Participación de municipios de la región en redes de ciudades Internacionales. ... | 33 |
| 7.5. Antecedentes de financiamiento..... | 33 |
| 8. Marco teórico..... | 35 |
| 8.1. Abordaje conceptual de asociativismo intermunicipal..... | 35 |
| 8.2. Desarrollo local y asociativismo intermunicipal..... | 41 |
| 8.3. Sistema de gobernanza urbana o gobernanza local..... | 43 |
| 9. Estrategia metodológica..... | 44 |

| | | |
|---------|---|----|
| 10. | Análisis e interpretación de resultados..... | 46 |
| 10.1. | Valorización del fenómeno intermunicipal..... | 47 |
| 10.2. | Políticas públicas..... | 48 |
| 10.3. | Participación de la sociedad civil. | 50 |
| 10.4. | Conocimiento acerca de políticas de fomento intermunicipal en la región y en la Provincia de Santa Fe. | 52 |
| 10.5. | Iniciativas y proyectos abordados por los gobiernos locales bajo la lógica intermunicipal. 53 | |
| 10.6. | Futuro de la intermunicipalidad en la región. | 55 |
| 10.6.1. | Temas prioritarios. | 55 |
| 10.6.2. | Modalidad asociativa. | 59 |
| 10.6.3. | El liderazgo asociativo y la participación de actores territoriales..... | 59 |
| 10.6.4. | El financiamiento municipal..... | 60 |
| 10.6.5. | La estructura organizativa..... | 60 |
| 11. | La mirada del Senador Departamental..... | 61 |
| 12. | Análisis de dimensiones. | 65 |
| 12.1. | Municipalidad de Rafaela. | 65 |
| 12.2. | Comuna de Lehmann..... | 66 |
| 12.3. | Comuna de Susana. | 67 |
| 12.4. | Comuna de Bella Italia..... | 68 |
| 12.5. | Comuna de Presidente Roca..... | 68 |
| 13. | Una reflexión final..... | 69 |
| 14. | Anexo entrevistas..... | 73 |
| 15. | Referencias bibliográficas. | 75 |

Introducción.

Esta tesis propone describir y analizar el fenómeno del asociativismo intermunicipal como el de los elementos fundamentales, principalmente, la formulación y ejecución de políticas públicas, para su posible aplicación, en búsqueda del desarrollo territorial.

Observamos, en primera instancia, una ausencia de asociativismo intermunicipal - independientemente de sus causas-; el desconocimiento, desinterés, la falta de voluntad, o las diferencias partidarias por parte de los gobernantes que impiden que, de alguna manera u otra, se materialice el concepto del trabajo territorial conjunto.

La posibilidad de la existencia de un trabajo de gestión gubernamental conjunto por parte de todos los gobiernos locales –municipios y comunas- favorecería de manera equitativa, complementando y potenciando el desarrollo territorial de manera conjunta a las respectivas poblaciones de diferentes comunidades asociadas en torno a esta materia.

Algunos interrogantes centrales con los que se abordó esta tesis, son: ¿Se considera que *“un conjunto de gobiernos locales se interconecten y se organicen coordinadamente de manera interdependiente con el fin de ejecutar colectivamente una o más políticas públicas”* contribuyen mejor al desarrollo territorial que políticas individuales de cada gobierno local? De existir una planificación de políticas públicas de este tipo, ¿se considera que existe un proceso desde que se aborda un determinado problema hasta que se evalúan los resultados?

Para poder resolver estos y otros interrogantes, se realizaron diferentes entrevistas al intendente municipal de Rafaela como los presidentes comunales de Lehmann, Susana, Bella Italia y Presidente Roca. Asimismo, dado el rango temporal de nuestra recolección de información se inicia en 2000, se entrevistó a ex intendentes, ex presidentes comunales y ex funcionarios de las localidades citadas como también, al senador provincial por el Departamento Castellanos electo desde 2003.

Esta tesis propone constituir un aporte original al análisis de la situación de las diferentes localidades analizadas, su pasado, presente y futuro en torno a la

posibilidad de la constitución de un mecanismo regional formalizado, en perspectiva del asociativismo intermunicipal, impulsando el desarrollo territorial. Por ello, investigamos y demostramos las posibles causas de debilidad para la conformación y consolidación del fenómeno de asociativismo intermunicipal en la región.

Consideramos que este es un campo poco investigado y que su análisis constituirá un aporte para proponer cambios positivos en la interrelación de los diferentes gobiernos locales de la provincia y de la región. Al tratarse de un fenómeno que tomó relevancia en los últimos tiempos, la observación del estado de situación del problema puede resultar de relevancia para la modificación de las políticas públicas ejecutadas hasta el momento.

Procuramos, finalmente, ofrecer una propuesta beneficiosa para las comunidades estudiadas –y otras también- en perspectiva del asociativismo intermunicipal, para la consolidación del desarrollo territorial.

1. Formulación del tema y planteamiento del problema.

En Argentina, son los gobiernos locales –municipios, comunas, comisiones municipales- los más próximos a sus habitantes. Ello los hace receptores de una creciente presión ciudadana y, en el último cuarto de siglo, debieron resignificar sus agendas, sumando nuevas y complejas funciones a sus competencias tradicionales (Cravacuore 2017).

En estos gobiernos locales, emergió la necesidad de liderar procesos de desarrollo territorial, orientándolos no sólo a resolver los problemas tradicionales – la prestación de servicios generales y el mantenimiento de la infraestructura urbana- sino a profundizar su labor en el campo social, la seguridad ciudadana, el cuidado del medio ambiente y la promoción del desarrollo económico.

Desde el punto de vista jurídico, muchas de estas responsabilidades exceden las competencias enumeradas en las leyes y en las Constituciones Provinciales. Esto no es un impedimento determinante para la toma de decisiones, pues los sistemas de control suelen ser laxos en la limitación competencial, pero sí lo son las condiciones económico – financiero, dado que un papel más activo en el desarrollo territorial conlleva la necesidad de contar con mayor disponibilidad de recursos. Citando un ejemplo, la provincia de Santa Fe, pese a no garantizar la autonomía municipal en los términos del artículo 123° de la Constitución Nacional, ha permitido que los gobiernos locales incorporen esas nuevas funciones, descargándose de responsabilidades propias de la provincia. Ello supone, considerando un sistema competencial concurrente, límites difusos, favorables a un incremento de los niveles de descoordinación.

Una de las estrategias para superar esta desarticulación es el asociativismo intermunicipal. Este arreglo, define la articulación de dos o más gobiernos locales interconectados e interdependientes con el fin de ejecutar colectivamente una o más políticas públicas bajo un principio de coordinación horizontal y sin la existencia de jerarquía entre las unidades estatales que intervienen (Cravacuore 2016).

La provincia de Santa Fe no prohíbe o limita este tipo de labor en su Constitución ni en su Ley Orgánica de Municipalidades N° 2.756 ni en su Ley Orgánica de Comunas N° 2.439 e inclusive ha sancionado, en el año 2016, la ley N° 13.532 para constituir entes de coordinación metropolitana en las ciudades de Santa Fe,

Reconquista, Rafaela, Venado Tuerto y Rosario, siendo estos de carácter supramunicipal (Marchiaro 2000). Por el contrario, no existen normas que regulen arreglos intermunicipales para otros municipios y comunas de la provincia, pese a que, en 2007, se presentó en la Cámara de Diputados un proyecto para promover regiones para el desarrollo económico y social.

Un estudio que estudió el fenómeno intermunicipal en el país dio cuenta de diecisiete iniciativas en la provincia (Cravacuore 2015), un número relativamente pequeño en comparación a otras como Buenos Aires y Córdoba. Ello podría originarse por dificultades normativas; por recursos humanos o financieros limitados; por falta de planificación; por simple desconocimiento o por carencia de voluntad o diferencias partidarias de los gobernantes, que impiden que, de alguna manera u otra, se haya materializado suficientemente el trabajo asociativo y se omitan las ventajas y oportunidades potenciales para una mayor efectividad desde el desarrollo local.

Considerando la ciudad de Rafaela, cabecera del Departamento Castellanos, y analizando la estructura social, política, económica, demográfica e histórica de su desarrollo, también, ha resurgido la idea de una vinculación institucional permanente y constante en torno al planteamiento de políticas públicas comunes desde el asociativismo intermunicipal con las comunas colindantes de Susana, al sur; Bella Italia, al este; Lehmann, al norte; y, Presidente Roca, al oeste.

Una conectividad territorial alternativa a la esperada renovación de la Ruta Nacional N° 34 -que une a Susana, Rafaela y Lehmann- o el desarrollo en común de una política única de clasificación, traslado y disposición final de residuos sólidos urbanos aprovechando la utilización de la planta de clasificación de residuos y el relleno sanitario de Rafaela, emergen como prioritarias. Estas políticas reconocerían la centralidad rafaquina, lo cual conducirían, por un lado, al establecimiento de una mayor colaboración en materia de planificación y gestión.

A su vez, Rafaela comparte orígenes y una historia común con las localidades vecinas, pero existen diferencias sustanciales en materia de población, actividades económicas e infraestructura. Pese a estas asimetrías visibles, las mismas no representarían una limitante al momento de poder abordar problemáticas comunes que sustenten y potencien el desarrollo territorial para todas las comunidades.

Resulta válido en esta tesis analizar por qué motivos o causas, el proceso de asociativismo intermunicipal en la provincia de Santa Fe en general, y en Rafaela en particular, ha sido débil. En esta última sólo se participó en el Consorcio Caminero de Mejoramiento de Transitabilidad Ruta Provincial N° 70, creado en 2000; y el Foro Ambiental Regional del Centro Oeste Provincial, creado en 2006 y de efímera existencia, mientras que la comuna de Susana participó de la Microrregión del Centro Santafesino, en 2007, que no avanzó más allá de la solicitud de un proyecto de preinversión (Cravacuore 2015). Con ello, emerge la siguiente cuestión: ¿por qué causas ha sido débil en Rafaela y su región la implementación de políticas de desarrollo territorial bajo una lógica intermunicipal?

2. Justificación y relevancia de la investigación.

Esta tesis aborda el enfoque teórico del asociativismo intermunicipal, tornando empírico el objeto de estudio en los municipios de Rafaela y de las comunas de Susana, Lehmann, Bella Italia y Presidente Roca. Entendemos que, en ellos, podría potenciarse la planificación conjunta de las políticas públicas: por ello, pretendemos servir de guía primaria, contribuyendo a un modelo teórico que analice las posibilidades de su viabilidad proyectado en acciones concretas que transformarían una porción de la realidad de manera beneficiosa en espacios territoriales que buscan su desarrollo. Adicionalmente, procuramos alcanzar un aporte real y objetivo a los gobiernos locales vinculados en la temática del trabajo, siendo un incentivo para los funcionarios, políticos o administrativos, encargados de la formulación de políticas públicas y del planeamiento general en el ámbito gubernamental; demostrando la relevancia de un pensamiento planificador e integral en torno a las relaciones intergubernamentales horizontales, su abordaje, y sus posibles consecuencias en relación con la planificación estratégica microrregional en cualquiera de sus variantes.

Finalmente, aspiramos a servir de base para una transformación real y material de comunidades estrechamente vinculadas; y ser un aporte científico para los gobiernos de las comunidades estudiadas como también, de cualquier gobierno local que pretenda obtener resultados diferentes desde un modelo asociativo.

3. Objetivos de esta tesis.

Nuestro objetivo general es identificar las causas de la debilidad de la implementación de políticas de desarrollo territorial bajo una lógica intermunicipal entre la municipalidad de Rafaela y las comunas de Susana, Bella Italia, Lehmann y Presidente Roca.

Entre los objetivos específicos, se cuentan: la profundización en el conocimiento de las políticas de fomento de la intermunicipalidad desarrolladas por la provincia de Santa Fe; la identificación de las iniciativas y proyectos que abordaron los cinco gobiernos locales estudiados enmarcados posiblemente bajo la lógica intermunicipal; el abordaje de la incidencia del proceso de construcción de políticas públicas dentro de la idea asociativa, y su impacto en la gobernanza y el desarrollo territorial en los cinco casos estudiados; la identificación retrospectiva de las razones que explican la debilidad de la implementación de políticas de desarrollo territorial bajo una lógica intermunicipal entre Rafaela y sus comunas colindantes; y el planteamiento de algunas herramientas para proponer la construcción de políticas públicas intermunicipales para promover el desarrollo territorial de Rafaela y su región.

4. Antecedentes previos.

No encontramos antecedentes de una investigación que articule, describa y aplique la lógica del asociativismo intermunicipal entre el municipio de Rafaela y las comunas de Susana, Lehmann, Presidente Roca y Bella Italia, más allá de referencias menores existentes en una tesis doctoral (Cravacuore 2015).

En el universo de información disponible, destacaré como potenciales disparadores de investigación y como antecedentes concretos y actuales en relación con el objeto de estudio abordado en esta investigación, dos tesis de posgrado. En primer lugar, la tesis de Daniel Cravacuore para acceder al título de Doctor por la Universidad de Jaén, España, titulada “La intermunicipalidad en Argentina”. Aprobada con mención *Cum Laude*, es una tesis diacrónica - retrospectiva con enfoque historicista que aborda más de 250 experiencias intermunicipales, siendo la única del país en la temática que ha relevado las experiencias en las veintitrés provincias argentinas. Asimismo, define y explica diferentes conceptos y procesos de asociación intermunicipales desde la

perspectiva teórica, así como describe las políticas explícitas respecto del tema que desarrollaron las diferentes provincias

En segundo lugar, la tesis de maestría de Patricia Fagúndez, titulada “Asociativismo Intermunicipal ‘desde abajo’ en la provincia de Buenos Aires. Experiencias en Perspectiva y Enfoque Metropolitano” (Fagúndez 2018). La misma aporta elementos desde la lógica del asociativismo intermunicipal en materia metropolitana, partiendo desde una concepción *bottom up*; tomando algunos casos puntuales como análisis de la investigación. La valía especial de esta tesis es su desarrollo en escala metropolitana y su desarrollo en una provincia que, al igual que Santa Fe, tampoco reconoce la autonomía municipal.

Adicionalmente, hemos realizado una exhaustiva revisión bibliográfica sobre el asociativismo intermunicipal en Argentina.

5. Precisiones conceptuales.

Haremos referencia a algunos conceptos utilizados para caracterizar al municipio, las posturas sobre su naturaleza y sus elementos constitutivos, sus competencias y su régimen legal.

5.1. Estado y Gobierno.

Resulta inevitable definir los conceptos de Estado y gobierno, para explicar el fenómeno de asociativismo. Habitualmente, por omisión o desconocimiento, en algunos ámbitos, ambos términos suelen ser utilizados en un mismo sentido y aún como sinónimos.

En lo que concierne al Estado, entenderemos en esta tesis que es una organización política global, a la cual se le confirió un poder soberano; lo ejerce a través de instituciones con finalidades múltiples en lo que respecta al sistema político: por ello, entre el Estado y la sociedad, existe una relación de mando y obediencia.

Para que a esta organización se la reconozca como Estado, debe contar, por lo menos, con una población, un territorio y un gobierno como *conditio sin e qua non*. Badeni ha señalado que “*se trata de una sociedad global políticamente organizada que, como tal, reúne las tres condiciones propias de toda organización global: población territorio y poder. Pero, además de ellas, la base de su elemento*

humano es la comunidad nacional y el poder político, en función de la idea dominante, está institucionalizado y no personalizado” (Badeni, 2011, p.217).

Para poder alcanzar una definición de gobierno, es necesaria una disociación de los elementos componentes del Estado, destacando particularmente, el elemento del poder: con ello se alude a la aptitud o a la capacidad de acción que posee el Estado. Ese ejercicio es llevado a cabo por personas que temporalmente son los titulares del poder, y se los puede reconocer como gobernantes o, simplemente, el Gobierno. Se puede afirmar que *“El gobierno pone en acto y ejercicio al poder. Si despojamos al verbo ‘detentar’ de su acepción peyorativa, decimos que los gobernantes (el gobierno) detentan el poder, porque ejercen el poder, lo titularizan, lo tienen en sus manos. El gobierno representa al Estado y actúa en su nombre. Lo que hace el gobierno en ejercicio del poder, se atribuye o imputa a la persona jurídica ‘Estado’. El Estado actúa por representación, o sea, a través del gobierno que ejerce el poder. Los órganos de poder, en ejercicio de sus funciones, son órganos representativos: no del pueblo sino del Estado mismo.* (Bidart Campos, 2007, p.215).

En resumen, el gobierno está integrado por los órganos que guían temporalmente las acciones del Estado, y, por tanto, obran y actúan en nombre del Estado mismo. Supone el ejercicio pleno del poder por parte de personas que movilizan el accionar del Estado.

5.2. El Municipio y la Municipalidad.

Resulta fundamental trasladar la definición de gobierno al plano local, en lo que respecta a los actores fundamentales, los cuales son, los municipios y las comunas, este último un tipo de gobierno local existente en la provincia de Santa Fe.

Los órganos de gobierno, integrados por personas físicas, a los cuales se los dotó de poder público a través de la Constitución Nacional y de la Constitución Provincial para obrar en nombre de la soberanía del pueblo, son los responsables de la planificación, ejecución y control de las políticas públicas; en este caso, abordadas desde la perspectiva del asociativismo intermunicipal.

Para poder conceptualizar al municipio, nos remitiremos a la idea de que *“el federalismo es un sistema político caracterizado por la descentralización territorial*

del poder en el Estado, que da surgimiento a un doble nivel de decisión: el nacional y el estadual" (Rosatti, 2012, p.113). En el sistema federal argentino¹, existen diferentes niveles jurisdiccionales, donde el poder es ejercido en un respectivo territorio delimitado, en relación con competencias y funciones determinadas por la Constitución Nacional.

Dentro del segundo nivel del Estado federal -en Argentina, el provincial-, existen unidades administrativas, autónomas o autárquicas, según la provincia-, denominadas municipios.

La Constitución Nacional garantiza la existencia de los municipios como también su funcionamiento. La primera parte del artículo 5°, que data la redacción original de 1853, cita que *"cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria (...)"*. Por su parte, el artículo 123, incorporado en la Reforma de 1994, reafirma el artículo 5°, y ordena que *"cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero"*. Así se contempla un tercer nivel jurisdiccional autónomo, funcional a la legalidad provincial.

Continuando la idea del eminente constitucionalista santafecino Horacio Rosatti, se define al municipio como una comunidad local autosuficiente. Este concepto se amplía de la siguiente manera, contemplando diferentes partes. Respecto del origen de la comunidad, compiten dos respuestas: aquella que afirma el *carácter natural*, espontáneo del agregado humano, y aquella que afirma su *carácter artificial*, surgido por la deliberada intención de satisfacer intereses supra individuales mediante una estrategia común. En lo que hace a la definición legal del municipio suelen distinguirse: un criterio cuantitativo, que lo explicita en función de un número mínimo de habitantes, y otro criterio cualitativo, que remite a variables socioeconómicas y culturales de más compleja mensura.

Con relación a la jurisdicción o radio de acción de estos, existen tres posibles respuestas: la que circunscribe el municipio al área poblada -el llamado *municipio-ciudad*-; la que extiende el radio de acción a un ámbito periférico destinado al

¹ Se hace referencia a la forma de Estado que adoptó Argentina desde la Constitución de 1853-1860. No significa que el federalismo debe ser una precondición para que exista asociativismo intermunicipal. En Estados unitarios, el fenómeno de asociativismo entre gobiernos locales se da de manera similar.

futuro crecimiento y expansión -denominado *municipio-condado*-, y la que le asigna una superficie aún mayor, de modo de impedir que existan áreas sin jurisdicción municipal -designado como *municipio - partido*.

Respecto a la determinación de la autosuficiencia, el eje de esta se ha desplazado desde el autoabastecimiento prologado por el aislamiento, propio de las ciudades del Medioevo, hacia la heterosuficiencia. En cuanto a la referencia al vecinalismo, consustancial al municipio, ha sufrido similar mutación: desde aquella solidaridad fundada en la contigüidad del domicilio hasta esta comunicación, basada en una interacción no necesariamente geográfica o locativa. (Rosatti, 2012, p.18).

Desde una perspectiva histórica internacional, desde el punto de vista sociológico y filosófico, se considera que: *“es en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones municipales son a la libertad lo que las escuelas primarias a la ciencia; ellas son las que la ponen al alcance del pueblo; le hacen gustar de su uso y la habitúan a servirse de ella. Sin instituciones municipales, en una nación puede darse un gobierno libre, pero carecerá del espíritu de libertad”* (de Tocqueville, 2015, p. 78). En igual sentido, en la construcción de la tradición municipalista argentina, el político, abogado y escritor santafecino Lisandro de la Torre², reafirmando la importancia y la centralidad de los gobiernos locales, sostuvo que *“todo centro de población forme ya una ciudad populosa, una villa pequeña o un caserío olvidado, engendra relaciones de vecindad entre las personas que lo componen, relaciones que van tomando poco a poco la forma de una aspiración de bienestar general. Habitando todos en el mismo lugar, concurren por una ley ineludible a formar la asociación que ha de satisfacer las necesidades que cada uno aprecia, y que sólo el esfuerzo común puede alcanzar. En esta tendencia y en su realización no hay sino el fin económico y privado de conseguir ciertos beneficios a precio de los sacrificios que necesariamente tendrán que imponerse* (De La Torre, 1956, p.6).

Diferenciado del concepto de municipio, debemos entender a la Municipalidad, que representa la expresión institucional que se le otorga potestad estatal -el

² Lisandro de la Torre (Rosario, 6 de diciembre de 1868 – Buenos Aires, 5 de enero de 1939) fue un dirigente político, abogado y escritor argentino. Se recibió de abogado en 1890, por la Universidad de Buenos Aires. Su tesis sobre régimen municipal, así como otros trabajos, lo llevaron a pensar la importancia de la autonomía municipal, la cual sería incluida recién en la reforma de la Constitución Argentina de 1994.

ejercicio del poder. de la organización de los servicios e intereses que se administran y gobiernan en un municipio. Profundizando en esta dirección: *“La ciudad es (más allá de cualquier consideración jurídica) una realidad social, territorial, económica y política; el municipio es una realidad que surge por el ‘reconocimiento atributivo’ de caracteres jurídicos (status jurídico, competencia, límites geográficos, etcétera) a aquellos elementos sociales, territoriales, económicos y políticos que conforman la ciudad, y la municipalidad es la representación institucional del municipio”* (Rosatti, 2012, p.19).

La cita precedente resulta central para poder vislumbrar los atributos inobjetable para el abordaje del objeto de estudio debido a que, municipio y municipalidad, son componentes elementales de dicho objeto, y sin ellos, resulta improbable establecer un adecuado abordaje de este.

5.3. Régimen municipal de la provincia de Santa Fe.

Dentro de un Estado de Derecho como el que prevalece en la República Argentina, no solamente las personas físicas son alcanzadas por el mismo, sino también, las personas jurídicas y todos los niveles y organismos del Estado, que deben respetar las normas, instituciones y marcos regulatorios emanados de la Constitución Nacional. Los municipios no son la excepción a ello, y por esto, existe un régimen regulatorio para los mismos.

En la República Argentina, existen veinticuatro jurisdicciones: veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; esta última, cuenta con un régimen especial otorgado por la Constitución Nacional después de la Reforma de año 1994³.

Cada provincia, en relación con los artículos 5° y 123° de la Constitución Nacional, ordena y reglamenta el régimen municipal mediante leyes y decretos provinciales, las cuales diseñan, configuran e institucionalizan el funcionamiento general de los gobiernos locales. Las provincias, cuentan con la facultad de definir la diferenciación de sus gobiernos locales, algunas no contemplan diferenciación alguna, y otras, definen hasta cinco categorías distintas: *“En diecinueve*

3 La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el estatuto organizativo de sus instituciones. Artículo N° 129 de la Constitución Nacional.

provincias, las municipalidades –habitualmente, las de mayor población– tienen la facultad de sancionar su Carta Orgánica, una normativa propia que ordena las cláusulas que rigen los poderes Ejecutivo y Legislativo, establece las normas sobre el presupuesto y regula la junta electoral y otras esferas del gobierno municipal. Su aprobación se realiza siguiendo los procedimientos habituales de una norma constitucional, siendo redactada por una convención local de acuerdo con los principios generales de la constitución provincial. (Cravacuore, 2016, p.33).

Argentina, de acuerdo con los últimos datos obtenidos en 2021, cuenta con 2.307 gobiernos locales, de los cuales 1.179 son municipalidades y 1.128 son gobiernos locales que no cuentan con jerarquía municipal⁴. Estos últimos responden a distintas denominaciones otorgadas por cada provincia: en la provincia de Santa Fe, adquieren la denominación de *comunas*. Cabe destacar la importancia de la cantidad de gobiernos locales en Argentina en el buen funcionamiento de la realidad social, territorial, económica y política de cada una de las comunidades locales que conforman una estructura de un potencial desarrollo local.

La Constitución de la Provincia de Santa Fe, en un apartado especial, define en apenas tres artículos el régimen municipal y comunal, disponiendo los elementos centrales para la composición y la institucionalización del sistema de los gobiernos locales. Además, alude a las respectivas leyes que organizarán las estructuras municipales y comunales⁵ y define el funcionamiento, las atribuciones y las restricciones de los gobiernos locales de manera genérica⁶.

4 [...] Son gobiernos locales sin jerarquía municipal responden a distintas denominaciones: comisiones de fomento, juntas rurales, juntas de gobierno, comisiones municipales, delegaciones de fomento y comunas, que no representan un tipo particular sino meros nombres que asignan las distintas constitucionales provinciales; de modo que una comuna puede tener atributos que en otra provincia solo están reservados a una municipalidad. Estos gobiernos locales, no tienen ninguna subordinación jurídica respecto de otras municipalidades, sino que representan una institución autónoma en un territorio particular (Cravacuore, 2007).

5 “Todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia gobierna por sí mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes que se sancionen. Las poblaciones que tengan más de diez mil habitantes se organizan como municipios por ley que la Legislatura dicte en cada caso, y las que no reúnan tal condición como comunas. La ley fija la jurisdicción territorial de municipios y comunas y resuelve los casos de fusión o segregación que se susciten”. Artículo 106 ° de la Constitución de la Provincia de Santa Fe.

6 “Los municipios son organizados por la ley sobre la base;

- 1) de un gobierno dotado de facultades propias, sin otras injerencias sobre su condición o sus actos que las establecidas por esta Constitución y la ley;
- 2) constituido por un intendente municipal, elegido directamente por el pueblo y por un período de cuatro años, y un Concejo Municipal, elegido de la misma manera, con representación minoritaria, y renovado bianualmente por mitades;
- 3) con las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los intereses locales, a cuyo efecto la ley los proveerá de recursos financieros suficientes.

Las leyes provinciales respectivas que confieren el marco jurídico e institucional a los municipios y comunas son la Ley Orgánica de Municipios N° 2.756 y la Ley Orgánica de Comunas N° 2.439.

La primera de ellas reglamenta la competencia territorial de los gobiernos locales, su organización, sus potestades y su composición orgánica -la representación del poder ejecutivo en la forma de Departamento Ejecutivo Municipal- y la representación del poder legislativo materializada en un Concejo Deliberante, ambos elegidos de manera directa y por un período de duración en sus cargos de cuatro años. En el caso del Concejo Deliberante, el mismo se renueva en elecciones de medio término.

Cabe mencionar, que la ley provincial establece una categorización de municipios referidos, principalmente, a sus centros poblacionales, adoptando principalmente, un criterio demográfico⁷: los dos municipios de primera categoría son, la ciudad de Santa Fe, capital provincial, y la ciudad de Rosario⁸, siendo los restantes de segunda categoría.

En lo que se refiere a las comunas⁹, las mismas no cuentan con jerarquía municipal pero poseen potestades equivalentes a los municipios en materia de sus atribuciones, alcances, restricciones y funcionamiento global, exceptuando principalmente, la forma de representación y la duración de los órganos de poder en el período de mandato, como también una categorización con relación a su población. El sistema de representación se integra por una Comisión Comunal, que reúne en su cuerpo simultáneamente potestades legislativas y ejecutivas; la cabeza de esa comisión se vislumbra en la figura de un presidente o jefe

A este último fin, pueden crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción. Tienen, asimismo, participación en gravámenes directos o indirectos que recaude la Provincia, con un mínimo del cincuenta por ciento del producido del impuesto inmobiliario, de acuerdo con un régimen especial que asegure entre todos ellos una distribución proporcional, simultánea e inmediata.

Estas mismas normas fundamen excepción de su forma de gobierno, el cual está a cargo de una Comisión Comunal, elegida directamente por el cuerpo electoral respectivo, y renovada cada dos años en su totalidad. Queda facultada la Legislatura para cambiar con carácter general el sistema de elección de los intendentes por cualquier otro modo de designación". Artículo 107° de la Constitución de la Provincia de Santa Fe.

7 "Art. 1°. Todo centro urbano en que haya una población mayor de diez mil habitantes tendrá una Municipalidad encargada de la administración comunal, con arreglo a las prescripciones de la Constitución y de la presente ley; a este efecto las Municipalidades se dividirán en dos categorías, a saber: serán de primera categoría las Municipalidades que tengan más de doscientos mil habitantes; de segunda categoría las que tengan entre diez mil y uno habitantes y doscientos mil".

8 De los 48 gobiernos locales con jerarquía municipal en la provincia de Santa Fe, solamente Santa Fe y Rosario son municipios de primera categoría; los restantes 46, son considerados legalmente como municipios de segunda categoría.

9 Son 315 las comunas que existen en la provincia de Santa Fe.

comunal. La comisión comunal se renueva cada dos años. En lo relativo a la categorización de comunas, la Ley N° 2.439 adopta, al igual que la Ley Orgánica de Municipios, un criterio demográfico¹⁰.

Se puede afirmar que, en ambos casos, en la organización de ambos regímenes, los mismos están dotados de facultades políticas, administrativas, económicas y financieras, y no así habilitados para darse una auto-organización en el plano institucional: se encuentran restringidos, omitiendo de esta manera el mandato de la Constitución Nacional de que esté asegurada su autonomía.

Otra observación manifiesta se encuentra en el plano de la extensión territorial local, ya que, la disposición organizativa de los municipios y comunas de la provincia de Santa Fe *“propugna integrar lo urbano, lo suburbano y lo rural dentro de la base territorial municipal mediante la aplicación de un original sistema. Así es como en la ciudad predominante por su real importancia instala un municipio, en tanto en todos los núcleos poblacionales sometidos a su esfera de influencia coloca una comuna, conducida por una comisión vecinal elegida por el pueblo. Con tal estructura se supera nítidamente el criticado y criticable sistema de las delegaciones municipales que tanto ha contribuido al descrédito del sistema del municipio-partido, a la vez que dota al municipio de mayor representatividad, descentralización y participación popular. La aplicación de la teoría en Santa Fe y Mendoza ha dado resultados prácticos nada desechables que permiten proponerla sin temores como sustituto natural del sistema del municipio-partido, sin caer en los graves alejamientos de la realidad que supone adherirnos en la Argentina de nuestros días al criterio del municipio-ciudad”* (Zuccherino y Moreno Rithner, 2007, p.62).

En otras palabras, esta concepción de la distribución territorial con respecto al ejercicio del poder abarca de manera significativa mayores competencias en lo que se refiere a zonas urbanas, suburbanas y rurales, lo cual incrementa las competencias jurisdiccionales de los gobiernos locales.

10 Su artículo 3° cita: “Las Comisiones Comunales se compondrán;

a) De tres miembros titulares e igual número de suplentes, cuando las villas no hayan alcanzado una población de mil quinientos habitantes.

b) De cinco miembros titulares e igual número de suplentes, cuando las villas hayan alcanzado una población de mil quinientos habitantes en su éjido urbano. Cuando las Comisiones se constituyan con cinco miembros, se elegirán cuatro por mayoría y uno por la minoría y cuando fueren de tres miembros, dos por la mayoría y uno por la minoría”.

6. Incorporación del asociativismo intermunicipal el régimen municipal provincial.

La Constitución provincial de Santa Fe y las leyes orgánicas de municipios y de comunas no hace alusión al asociativismo intermunicipal. En otras provincias sí contemplan la posibilidad de agrupamiento como, eventualmente, su promoción. El grupo de constituciones provinciales que promueven, en diferentes grados, son las de Buenos Aires¹¹, Catamarca¹², Chaco¹³, Chubut¹⁴, Córdoba¹⁵, Corrientes¹⁶, Entre Ríos¹⁷, Jujuy¹⁸, La Rioja¹⁹, Neuquén²⁰, Río Negro²¹, Salta²², San Juan²³, Santiago del Estero²⁴ y Tierra del Fuego²⁵.

11 "Son atribuciones inherentes al Régimen Municipal, las siguientes: (...) constituir consorcios de municipalidades y cooperativas de vecinos a los fines de la creación de súper usinas generadoras de energía eléctrica". Artículo 192° de la Constitución de la provincia de Buenos Aires.

12 "Son atribuciones y deberes del Gobierno Municipal (...) realizar convenios y contratos con la Nación, la Provincia y otros municipios, para la construcción de obras y prestaciones de servicios públicos y comunes". Artículo 252° de la Constitución de la provincia de Catamarca.

13 "Los municipios podrán convenir entre sí la realización de obras destinadas a satisfacer necesidades de interés común. La ley establecerá el régimen y demás normas de la acción intercomunal. Tendrán participación en las iniciativas de regionalización que los comprendan". Artículo 201° de la Constitución de la provincia de Chaco.

14 "Los municipios (...) pueden celebrar convenios intermunicipales para la prestación mancomunada de servicios, ejecución de obras públicas, cooperación técnica y financiera y actividades de interés común de su competencia. Los municipios pueden firmar convenios con el Estado Provincial o Federal, para el ejercicio coordinado de actividades concurrentes como así también con organismos nacionales e internacionales y municipios de otras provincias". Artículo 237° de la Constitución de la provincia de Chubut.

15 "Las municipalidades pueden celebrar convenios entre sí, y constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de actividad común de su competencia". Artículo 190° de la Constitución de la provincia de Córdoba.

16 "Los municipios pueden crear microrregiones para desarrollar materia de competencia propia o delegada a nivel intermunicipal y supramunicipal y establecer organismos con facultades para el cumplimiento de esos fines. La participación en microrregiones es voluntaria. Las relaciones intermunicipales y supramunicipales pueden involucrar sujetos públicos, privados y del tercer sector y organismos internacionales. Artículo 227° de la Constitución de la provincia de Corrientes.

17 Tres artículos de la Constitución entrerriana se expresan sobre el asociativismo; el artículo 240°, en su inciso 24, incluye entre las competencias municipales "Concertar con la Nación, las provincias y otros municipios y comunas, convenios interjurisdiccionales, pudiendo crear entes o consorcios con conocimiento de la Legislatura"; también el artículo 254°: "La Provincia promueve en cada uno de los departamentos la asociación de los municipios y las comunas para intereses comunes, que no podrá alterar el alcance y contenidos de la autonomía local reconocida en esta Constitución"; y el 255°: "El acuerdo intermunicipal, intercomunal o interjurisdiccional deberá ser celebrado con el concurso de las dos terceras partes de los municipios y comunas existentes en el departamento...". Constitución de la Provincia de Entre Ríos.

18 "Son atribuciones y deberes de las municipalidades (...) realizar otras obras directamente o por contratación, por consorcios y cooperativas". Artículo 190° de la Constitución de la provincia de Jujuy.

19 "Las Cartas Orgánicas deberán asegurar (...) el proceso de regionalización para el desarrollo económico y social, que permita la integración y coordinación de esfuerzos en pos de los intereses comunes mediante acuerdos interdepartamentales, que podrán crear órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines...". Artículo 157° de la Constitución de la provincia de La Rioja.

20 "Son atribuciones comunes a todos los municipios, con arreglo a sus cartas y leyes orgánicas:(...) Celebrar convenios entre sí y constituir organismos intermunicipales con facultades y fines específicos para la prestación de servicios públicos, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia". Artículo 273° de la Constitución de la Provincia de Neuquén.

7. Antecedentes del asociativismo intermunicipal.

7.1. Antecedentes históricos.

El fenómeno del asociativismo intermunicipal no es reciente. En Europa, este arreglo existe desde el siglo XIX; por ejemplo, en España, señala Moreno Molina, *“la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870 preveía como “atribución” de los ayuntamientos la de poder asociarse con otros. Por otra parte, su art. 75 establecía que los ayuntamientos podrían constituir “entre sí y con los inmediatos” asociaciones y comunidades “para la construcción y explotación de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales y otros objetos de su exclusivo interés”. Las comunidades eran regidas por una Junta compuesta por concejales de los municipios partícipes* (Moreno Molina: 220-221). También en otros países comenzó a regularse desde fines del siglo, como las leyes de Francia (1890), Luxemburgo (1900), Grecia (1912) y Suecia (1919) aunque el asociativismo intermunicipal evolucionó lentamente y sólo se desarrolló desde la década de 1960. (Cravacuore, 2015, p.58).

En América Latina, actualmente existen experiencias en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela (Cravacuore & Chacón 2017). Desde el punto de vista histórico, la primera experiencia surgió en el Río de la Plata: *“La experiencia más antigua se registra en Uruguay. Primero, en 1938, con el funcionamiento del Congreso de Intendentes (en un principio informal, pero luego*

21 “El municipio tiene las siguientes facultades y deberes (...) forma los organismos intermunicipales de coordinación y cooperación para la realización de obras y la prestación de servicios públicos comunes”. Artículo 229° de la Constitución de la provincia de Río Negro.

22 “Compete a los municipios, sin perjuicio de las facultades provinciales, con arreglo a las Cartas Orgánicas y leyes municipales (...) celebrar convenios con otros Municipios, con la Provincia o la Nación, con empresas públicas o entidades autárquicas, en la esfera de competencia”. Artículo 170° de la Constitución de la provincia de Salta

23 “Son atribuciones comunes a todos los municipios (...) realizar convenios de mutuo interés con otros entes de derecho público o privado, municipales, provinciales, nacionales o extranjeros; en este último caso, con conocimiento previo de la Cámara de Diputados de la Provincia”. Artículo 251° de la Constitución de la provincia de San Juan.

24 “Los municipios podrán celebrar convenios con la Provincia y con otros municipios de ésta y de otras provincias, con fines de interés común, como así también con la Nación, con conocimiento de la Legislatura”. Artículo 217° de la Constitución de la provincia de Santiago del Estero.

25 “La provincia reconoce a los municipios y a las comunas las siguientes competencias (...) concertar con otros municipios, con las provincias o con la Nación, todo tipo de convenios interjurisdiccionales que tengan por fin desarrollar actividades de interés para la comunidad local (...). Mantener relaciones intermunicipales para satisfacción de intereses mutuos dentro de la órbita de sus respectivas competencias y convenir con el Congreso Provincial la delegación de funciones provinciales fuera de sus jurisdicciones”. Artículo 173° de la Constitución de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

reconocido constitucionalmente), y más recientemente con el Plenario de Municipios, entre otras experiencias asociativas. Le sigue Costa Rica, en 1939, bajo los lineamientos de la Ley de Asociaciones, a través de los cuales las municipalidades comenzaron a promover su articulación en defensa de sus intereses; y Bolivia, que a partir de 1940 fue pionera en legislación sobre asociativismo". (Fagúndez, 2018, p.40).

7.2. Antecedentes en Argentina.

En la República Argentina, en 1934, la Convención Constituyente de la Provincia de Buenos Aires incluyó en el régimen municipal, en su artículo 183°, inciso 8, el *"constituir consorcios de municipalidades y cooperativas de vecinos a los fines de la creación de súper usinas generadoras de energía eléctrica"*. Esta referencia se debe contextualizar en la época, ya que, el servicio eléctrico urbano estaba en una etapa de desarrollo inicial en la principal provincia argentina, y hasta ese entonces, era brindado por pequeñas usinas propiedad de empresarios locales. No obstante, no se constituirían dichos consorcios y este artículo recién sería utilizado para sostener, el proceso intermunicipal de la provincia durante la segunda mitad de la década de 1990.

Otro hito fue la Constitución de la Provincia de Río Negro, sancionada en 1957, que indicaba en el inciso f) de su artículo 174°: *"Son atribuciones y deberes del poder municipal (...) Formar los organismos intermunicipales de coordinación y cooperación necesarios para la realización de obras y la prestación de servicios públicos comunes"*. Cabe consignar dos hechos: que la provincia de Río Negro se creó en 1955, por lo que su institucionalidad se construyó desde lo básico, pues hasta entonces había sido un territorio nacional regido por la ley N° 1.532; y que, en la época, se extendió una corriente reformista del constitucionalismo que, en lo referente al régimen municipal, permitió no sólo incluir la intermunicipalidad sino extender el principio de la autonomía municipal –como en las Constituciones de Río Negro, Chaco, Chubut, Misiones y Santa Cruz- en estas nuevas provincias argentinas creadas. No obstante, la inclusión de este principio asociativo, las experiencias en la provincia rionegrina no se desarrollarían hasta cuatro décadas más tarde. (Cravacuore, 2015, p.59).

Históricamente, en Argentina, no se definen claramente asociaciones entre gobiernos locales como una dinámica común. Se puede considerar que, el surgimiento de la intermunicipalidad en Argentina se encuentra vinculado, principalmente, a los procesos de reforma del Estado y de desconcentración competencial que transformaron de hecho las agendas locales desde la década de 1990. Afirmando esta idea, Parmigiani de Barbará (2005) ha señalado: *“Puede afirmarse que la conciencia de la necesidad de materializar una adecuada coordinación ha estimulado en el país una interesante dinámica de cooperación intermunicipal desde los 90, marcando un punto de inflexión en tal sentido la Constitución de la Provincia de Córdoba de 1987 que habilitó a la conformación de “organismos intermunicipales”, criterio luego adoptado por otras provincias (p.2).*

7.3. Antecedentes en la provincia de Santa Fe y en la región.

Haciendo referencia a la provincia de Santa Fe, la experiencia más antigua, de carácter supramunicipal, fue la Prefectura del Gran Rosario. La misma tuvo origen en el gobierno nacional de facto de Juan Carlos Onganía; por decreto-ley N° 6.551/69 se materializó la creación de un organismo jurídico administrativo como responsable de la planificación entre los gobiernos locales involucrados: *“La Prefectura contemplaba un Directorio, con representantes de las 21 municipalidades y comunas integrantes, así como del gobierno nacional y provincial; una asamblea de intendentes y presidentes comunales, y una secretaría técnica que elaboraba proyectos”* (Cravacuore, 2017, p. 7-8).

Continuando con la descripción de antecedentes de la provincia de Santa Fe, más recientemente, en 2007, el diputado provincial justicialista de la provincia de Santa Fe, Darío Scataglini²⁶, presentó un proyecto de ley que posibilitaba la creación de regiones en las cuales se contemplaba una dinámica de asociativismo. Parte de su artículo primero, señalaba: *“Los Municipios y Comunas podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y constituir organismos con facultades para el cumplimiento de sus fines, pudiendo celebrar convenios intermunicipales de asociación y cooperación para la realización de actividades de interés común propias de su competencia legal”*. El proyecto solamente obtuvo media sanción de

26 Publicado en el diario “El Litoral” de la provincia de Santa Fe, en mayo de 2007.

la Honorable Cámara de Diputados, quedando inmovilizada en el Senado provincial.

No obstante, en los últimos años, en diferentes regiones de la provincia de Santa Fe, se generaron algunas iniciativas -algunas vigentes, otras desaparecidas- que podrían enmarcarse de manera parcial en el paradigma del asociativismo intermunicipal. Citaremos la profusa investigación realizada por el académico Daniel Cravacuore sobre las iniciativas provinciales²⁷:

7.3.1. Iniciativas intermunicipales en la provincia de Santa Fe

- *Cadena de la Costa Región Centro*: mancomunidad turística creada en 2009 con la finalidad de potenciar el turismo en las localidades, está integrada por las comunas de Cayastá (4450 hab.), Helvecia (7.994 hab.), Santa Rosa de Calchines (6.268 hab.) y Sauce Viejo (8.123 hab.) y las municipalidades de Coronda (18.115 hab.), San Javier (16.449 hab.), Santa Fe de la Vera Cruz (391.231 hab.) y Santo Tomé (66.133 hab.). Desarrollan actividades de difusión turística en ferias provinciales.

- *Consortio Caminero Ruta 33*: nació en 2005 como una comarca orientada a la promoción económica regional, integrada por las comunas de Amenábar (1.821 hab.), Chovet (2.383 hab.), Elortondo (6.064 hab.), Lazzarino (461 hab.) y Murphy (3.795 hab.), y las municipalidades de Casilda (35.058 hab.), Firmat (19.917 hab.), Rufino (18.980 hab.), Venado Tuerto (76.432 hab.) Gestionaron las mejoras de la carpeta asfáltica de la ruta nacional N° 33 (es una carretera que une las ciudades de Bahía Blanca, en la provincia de Buenos Aires y Rosario, en la provincia de Santa Fe, los dos principales puertos agrícolas del país. Su extensión es de 795 km y tiene un intenso tránsito vehicular, en especial de vehículos de carga). Participaron otros actores de la sociedad civil, entre los más importantes puedo citar la aseguradora mutual Cooperación Mutual Patronal, la Universidad Tecnológica Nacional Facultad de Venado Tuerto, el Centro Comercial e Industrial de Venado Tuerto y el Centro Regional para el Desarrollo del Sur de Santa Fe. Las últimas acciones documentadas de este grupo de lobby datan del año 2006.

²⁷ Datos extraídos de La intermunicipalidad en Argentina. (Tesis doctoral). Universidad de Jaén, Jaén, España, de Daniel Cravacuore.

- *Micro Región de la Mar Chiquita*: surgida en el año 2000 e integrada por gobiernos locales de tres provincias: de Santa Fe, la municipalidad de Ceres (15.291 hab.) y las comunas de Ambrosetti (1.303 hab.), Arrufó (2.179 hab.), Colonia Rosa (1.125 hab.), Hersilia (3.165 hab.), San Guillermo (7.803 hab.), La Rubia (466 hab.), Monte Oscuridad (771 hab.), Suardi (6.963 hab.) y Villa Trinidad (3.141 hab.); de Córdoba, la municipalidad de Morteros (15.129 hab.); y de Santiago del Estero, la municipalidad de Selva (2.543 hab.). Debe su nombre a la cercanía de las localidades con la Laguna Mar Chiquita. El motivo de la integración fue Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales del Ministerio del Interior de la Nación. El proyecto fracasó por falta de iniciativa, intentándose retomar en 2002, pero sin resultados.

- *Micro Región Este de Córdoba y el Oeste Santafesino (Microrregión ECOS)*: intermunicipalidad de carácter interprovincial, nacido en 1997, y estuvo conformado por las municipalidades cordobesas de Alicia (2.758 hab.), El Fortín (974 hab.), Noetinger (4.508 hab.) y Saira (803 hab.); las santafesinas de Armstrong (11.484 hab.) y El Trébol (11523 hab.); y las comunas santafesinas de Bouquet (1.462 hab.), Carlos Pellegrini (5.311 hab.), María Susana (3.478 hab.), Montes de Oca (2.971 hab.), Piamonte (3.533 hab.), Tortugas (2503 hab.) y Villa Eloísa (3.144 hab.). Luego se sumaron las municipalidades cordobesas de Camilo Aldao (4.895 hab.), Leones (9.971 hab.) y San Marcos Sud (2.696 hab.). El objetivo central fue el de potenciar desarrollo económico local y el resguardo del medioambiente. Contó con personería jurídica de asociación civil. La iniciativa fue declarada, el 25 de octubre de 2000, de interés legislativo por el Honorable Senado de la Nación. Por falta de financiamiento y de nuevas iniciativas, desde el año 2011 no se tienen registros de actividad por parte de su funcionamiento.

- *Microrregión Centro de la Provincia de Santa Fe*: nacida en 2007 y conformada por la municipalidad de Gálvez (19.309 hab.) y dieciocho comunas vecinas con el propósito de formular un estudio de diagnóstico de la gestión de los residuos sólidos de la zona. El estudio fue realizado a través de un préstamo BID 925/OC-AR – Programa Multisectorial de Proyecto “Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de la Microrregión Centro de Provincia de Santa Fe, solicitado por la Municipalidad de Gálvez y desarrollado entre mayo y septiembre de 2007.

Posteriormente, no se registró actividad ni aplicabilidad concreta del estudio realizado.

- *Agencia de Desarrollo Regional del Centro Sur Santafesino*: creada 2008, involucrando a las municipalidades de Carcarañá (16.432 hab.), Casilda (35.058 hab.), Cañada de Gómez (29.824 hab.) y las comunas de Bustinza (1.532 hab.), Chabás (7.180 hab.), Correa (6.020 hab.), Fuentes (3.521 hab.), Luis Palacios (1.035 hab.) y Pujato (3.699 hab.). Su sede funciona en la más grande de las localidades, Cañada de Gómez. La misma se encuentra funcionando en la actualidad, y como objetivos principales contempla la asignación de microcréditos, y la asistencia hacia pequeñas y medianas empresas.

- *Asociación para el Crecimiento y Desarrollo del Norte Santafesino (ACreNeS)*: creada en 1998 con la finalidad de la promoción del desarrollo económico regional, basado principalmente en la actividad azucarera. Las localidades involucradas fueron, las comunas de Arroyo Ceibal (1.305 hab.), El Rabón (1.896 hab.), El Sombrero (1.168 hab.), Florencia (7.868 hab.), Ingeniero Chanourdié (1.072 hab.), Lanteri (2.559 hab.), Las Garzas (1.779 hab.), San Antonio de Obligado (2.837 hab.), Tacuarendí (3.067 hab.), Villa Ana (3.382 hab.), Villa Guillermina (4.937 hab.) y las municipalidades de Las Toscas (12.705 hab.) y Villa Ocampo (19.026 hab.). Su funcionamiento no prosperó debido al resultado negativo con respecto a las finanzas. Además de endeudarse los gobiernos locales, existieron demandas ante la justicia, debido a irregularidades en el otorgamiento de créditos hacia privados.

- *Asociación para el Desarrollo Regional del Sur del Departamento Obligado y Norte del Departamento San Javier (ADERR)*: iniciativa para la vinculación público-privada con la finalidad de tratar diversas problemáticas comunes en las respectivas jurisdicciones. Cuenta con personería jurídica propia otorgada en diciembre de 1995. Sus integrantes, socios activos son las comunas de Arroyo Ceibal (1.305 hab.), Berna (824 hab.), Colonia Durán (855 hab.), El Arazá (690 hab.), Guadalupe Norte (12.57 hab.), Ingeniero Chanourdié (1.072 hab.), Lanteri (2.559 hab.), La Sarita (1.729 hab.), Las Garzas (1.779 hab.), Los Laureles (1.519 hab.), Nicanor Molina (793 hab.) y Romang (8.543 hab.); y las municipalidades de Avellaneda (25.995 hab.), Malabrigo (7.339 hab.) y Reconquista (73.293 hab.).

Sus integrantes, socios adherentes son el Centro Industrial y Comercial de Avellaneda; el Centro Industrial y Comercial del Litoral Norte de Reconquista; el Centro Industrial y Comercial de Malabrigo; el Centro de Empresarios de Romang; la Cooperativa Agropecuaria de Malabrigo Ltda.; la Unión Agrícola de Avellaneda Cooperativa Limitada; la Unión Agrícola de Romang; la Cooperativa Limitada; y la Sociedad Rural de Reconquista.

- *Cooperativa de Transformación, Comercialización y Provisión de Bienes y Servicios para Municipalidades y Comunas – ECOCOOP*: nacida en diciembre de 1998, compuesta por la municipalidad santafesina de Armstrong (11.484 hab.); las comunas santafesinas de Arequito (6836 hab.), Chañar Ladeado (5.639 hab.), Chabás (7.180 hab.), Chovet (2.383 hab.), Montes de Oca (2.971 hab.), Salto Grande (2.181 hab.), Sancti Spiritu (3.825 hab.), Sargento Cabral (1.064 hab.) y Villa Eloísa (3.144 hab.) y las municipalidades cordobesas de Camilo Aldao (4895 hab.) y Corral de Bustos Ifflinger (9.882 hab.) con el objetivo central de la gestión para la transformación de residuos sólidos urbanos. Cuenta con sede social en Rosario, y funciona en la actualidad. Es acompañada por una red regional de eco clubes (organizaciones de la sociedad civil que promueve la formación de jóvenes líderes comunitarios a través de espacios de participación y acción impulsando estrategias participativas de sustentabilidad medio ambiental)

- *Federación de Comunidades Hermanadas del Oeste Santafesino*: en 1994, las comunas de Cañada Rosquín (5.366 hab.), Carlos Pellegrini (5.311 hab.), María Juana (5.072 hab.), María Susana (3.478 hab.), Piamonte (3.533 hab.) y San Vicente (6.300 hab.), y las municipalidades de El Trébol (11523 hab.), San Jorge (18.056 hab.) y Sastre (5.717 hab.) crearon esta iniciativa de hermanamiento con comunas de la Región del Piamonte, Italia. El propósito central fue establecer vínculos que permitieran el contacto sociocultural interregional; el intercambio de estudiantes, de empresarios y agricultores, fomentándose así mismo la enseñanza mutua de los idiomas castellano e italiano. Fue luego evolucionando dada la crisis económica de los años 2001 y 2002 hacia una intermunicipalidad orientada a la promoción del desarrollo económico (construcción de viviendas sociales con aportes provenientes de la República Italiana, misión italiana para capacitar en el tratamiento de residuos domiciliarios, como así también

actividades formativas con aporte consular) No se encuentran referencias de su actividad desde el año 2006.

- *Microrregión Turística Insular de Santa Fe, San José del Rincón y Arroyo Leyes* creada el 4 de junio de 2015 por las municipalidades de San José del Rincón y de Santa Fe (391.231 hab.) y la comuna de Arroyo Leyes (3.012 hab.), con el apoyo técnico de la Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas de la Universidad Nacional del Litoral y la Dirección de Turismo del Gobierno de la Provincia de Santa Fe. En su primera reunión se propuso la creación de un Foro de Turismo Sustentable microrregional y la búsqueda conjunta de financiamiento.

- *Encuentro de Intendentes del Noreste Argentino* en 2010 se desarrollaron una serie de reuniones de los gobiernos locales correntinos de Goya (87.349 hab.) y de Paso de Los Libres (43.805 hab.); los santafecinos de Avellaneda (23.077 hab.), Guadalupe Norte (1.255 hab.), Malabrigo (7.026 hab.), Reconquista (66.143 hab.), Romang (8.011 hab.), Santa Fe de la Vera Cruz (369.589 hab.), Vera (19.797 hab.) y Villa Ocampo (19.101 hab.); y las chaqueñas de Presidente Roque Sáenz Peña (88.164 hab.) y Resistencia (275.962 hab.). Entre los temas que trabajaron se trataron avances en gestiones por obras fundamentales para el crecimiento de la región, como una autovía sobre la traza de la ruta nacional N° 11 en el tramo que une la ciudad formoseña de Clorinda hasta la de Santa Fe de la Vera Cruz, la autovía de la ruta nacional N° 16 desde la rotonda con la ruta 11 hasta Presidencia Sáenz Peña; los avances en el gasoducto del noreste argentino; el puente que uniría las ciudades de Reconquista y Goya; y la construcción de un segundo puente ferro-automotor entre Resistencia y Corrientes; los avances en la hidrovía Paraná – Paraguay; la necesidad de mejorar los principales puertos regionales; el estado de la red ferroviaria en la zona; y la posibilidad de mejorar el servicio aéreo incorporando líneas que lleguen a los aeropuertos de Reconquista y Goya. Este foro buscó incidir sobre los legisladores nacionales para lograr incluir estas obras en el presupuesto nacional.

7.3.2. Iniciativas intermunicipales en la región.

- *Consortio Caminero de Mejoramiento de la Transitabilidad de la Ruta Provincial 70:* empezó a funcionar en agosto de 2000 a través de un convenio firmado entre las

comunas de Bella Italia (1.347 hab.), Coronel Fraga (458 hab.), Franck (5.505 hab.), Humboldt (4.738 hab.), Presidente Roca (1.046 hab.), San Antonio (412 hab.), Vila (1.679 hab.); las municipalidades de Esperanza (42.082 hab.) y Rafaela (92.945 hab.) y el gobierno provincial. Tuvo su origen como un sistema innovador a partir del cual los gobiernos locales ubicados a la vera de las rutas provinciales N° 70 (carretera pavimentada de 122 kilómetros de jurisdicción provincial ubicada en el centro provincial que la atraviesa de este a oeste casi totalmente; comienza en la ruta nacional N° 11, al norte de la capital santafecina y finaliza en el límite con la provincia de Córdoba en cercanías de la comuna de Coronel Fraga) y N 6(ruta provincial que une la ruta nacional N° 19 con la ruta provincial 4; en su punto medio es atravesada por la ruta provincial N° 70) se harían cargo del mantenimiento de las rutas mediante el cobro de peajes. El contrato entre los gobiernos locales y la provincia venció en 2015 y no se lograron los resultados esperados.

- *Foro Ambiental Regional del Centro Oeste Provincial*: creado en 2006 e integrado por la municipalidad de Rafaela (92.945 hab.) y las comunas de Felicia (2.294 hab.), Humboldt (4.783 hab.), Nuevo Torino (818 hab.) y Rivadavia (272 hab.), con la iniciativa de coordinar acciones para la preservación del medioambiente en la región. Se designó un coordinador (el cual sería cada una de las autoridades ejecutivas, de manera periódica), pero desde su conformación, no se registró actividad alguna.

- *Microrregión para el Tratamiento de Residuos Urbanos*: conformada por localidades del departamento Castellanos, a saber, las comunas de Ataliva (2.065 hab.), Colonia Aldao (1.892 hab.), Humberto Primo (5.584 hab.), Eusebia y Carolina (959 hab.), Tacural (1.498 hab.) y la municipalidad de Sunchales (21.304 hab.). Fue conformada en 2012 con relación a ley provincial N° 13.055 que aborda el tratamiento de residuos sólidos urbanos. Desde 2013 que no se registran actividades ni avances.

- *Microrregión Turística Ruta de la Leche*: creada en 2014 y conformada por la municipalidad de Sunchales (21.304 hab.) y las comunas de Ataliva (2.065 hab.), Humberto Primo (5.184 hab.) y Moisés Ville (2.425 hab.), con la iniciativa de promover un circuito turístico e histórico que ofrezca servicios y productos que

permitan al visitante recorrer y explorar la cultura, la religión, la historia y la gastronomía de esta cuenca lechera. Sólo se tiene registro de su lanzamiento sin encontrar un desarrollo concreto de actividades.

- *Microrregión del Centro Santafesino*: constituida en 2007, con el objetivo de la formulación de un programa de infraestructura con apoyo del Programa Multisectorial de Pre-inversión II del Ministerio de Economía y Producción de la Nación. Integrada por las comunas de, Ataliva (2.065 hab.), Bauer y Sigel (471 hab.), Colonia Aldao (1892 hab.), Colonia Bossi (475 hab.), Colonia Cello (323 hab.), Colonia Dos Rosas Y La Legua (402 hab.), Estación Clucellas (915 hab.), Eustolia (153 hab.), Margarita (4.347 hab.), Plaza Clucellas (1.647 hab.), Susana (1.342 hab.) y Virginia (298 hab.). No se encontraron referencias más allá de la conformación descripta.

En función de la descripción de las experiencias, podríamos indagar qué nociones de asociativismo se reiteran y cuáles son las posibles causas de su inactividad.

7.4. Antecedentes de participación de municipios de la región en redes de ciudades nacionales e internacionales.

7.4.1. Participación en las redes de ciudades en Argentina.

- *La Federación Argentina de Municipios* fue la principal red de ciudades en el país, aunque hoy encuentra en un punto bajo de representación y funcionamiento. La Ley N° 24.807 dio el definitivo reconocimiento jurídico a la misma como única representación reconocida de los gobiernos locales en el país. La institución es un organismo público no estatal que representa, formalmente, a la totalidad de gobiernos locales argentinos. Entre sus principales objetivos estatutarios se cuentan la defensa de la autonomía municipal, la promoción de mejoras en la administración comunal y el perfeccionamiento de la administración pública municipal y sus políticas a través de actividades de formación y capacitación de recursos humanos. Entre los municipios y comunas santafecinas adheridas se cuentan: Aldao, Amenábar, Arroyo Seco, Arrufo, Bombal, Cañada de Gómez, Capitán Bermúdez, Carcarañá, Carlos Pellegrini, Carreras, Ceres, Chabás, Cululu, El Trébol, Esperanza, Estación Clucellas, Firmat, Granadero Baigorria,

Humboldt, La Penca y Caraguata, Las Parejas, Las Rosas, Malabrigo, María Juana, María Luisa, María Teresa, Máximo Paz, Melincué, Moisés Ville, Pérez, Pueblo Esther, Puerto General San Martín, Pujato, Rafaela, Ricardone, Roldán, Rosario, Salto Grande, San Carlos Centro, San Javier, San Jerónimo Sud, San Jorge, San Justo, San Lorenzo, Santa Clara de Saguier, Santa Fe, Santa Isabel, Sastre, Sauce Viejo, Soldini, Sunchales, Susana, Teodelina, Timbúes, Tortugas, Tostado, Venado Tuerto, Villa Cañás, Villa Constitución, Villa Eloísa, Villa Gobernador Gálvez, Villa Guillermina, Villa Mugueta y Virginia.

- Una importante intermunicipalidad es la *Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático (RAMCC)* originada en 2010. Su principal sustento es ofrecido por la Municipalidad de Rosario (Santa Fe). Se propuso ser un instrumento de coordinación e impulso de las políticas públicas locales de lucha contra el cambio climático en los gobiernos locales argentinos, donde se coordinan acciones locales, se socializan experiencias y se evalúan los resultados de los programas que desarrollan los municipios que la integran. Entre sus principales objetivos, se encuentra la promoción de mesas de articulación interinstitucional entre el Estado, las empresas y las instituciones de la comunidad, para favorecer la coordinación de actuaciones en la implementación de un Plan Local de Adaptación al Cambio Climático; elaborar y difundir materiales que sirvan de referencia a los gobiernos locales adheridos para el desarrollo de estrategias en los que se integren los valores locales, sociales y medioambientales; potenciar las capacidades y habilidades de los funcionarios y actores sociales locales relacionados al cambio climático; promover la sistematización de información relevante sobre actividades y experiencias de desarrollo tecnológico, movilización comunitaria e inclusión social en relación al cambio climático en cada oficina local; y propiciar la sensibilización y concientización comunitaria de los efectos del cambio climático global. En la actualidad es la más activa de las redes de ciudades en Argentina. La comuna santafecina de Centeno, Llambí Campbell, Soldini y Villa Eloísa y los municipios de Avellaneda, Reconquista, Rosario y San Lorenzo forman actualmente del Consejo de Intendentes, su órgano principal de gobierno.

7.4.2. Participación de municipios de la región en redes de ciudades Internacionales.

- Se cuenta el *Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU)*, una red integrada en mayo de 2004 por 152 socios, entre gobiernos locales, asociaciones intermunicipales y áreas metropolitanas de Iberoamérica que impulsa el desarrollo económico y social de sus miembros vinculados en torno a la temática de la planificación estratégica urbana. Promueve la reflexión sobre estrategias urbanas, y facilita la circulación de la información pertinente mediante la conformación de una red de ciudades para mejorar el posicionamiento estratégico de las mismas. Asimismo, incentiva el cambio cultural en materia de gestión local hacia la incorporación de tecnologías digitales para la planificación estratégica urbana y la construcción de comunidades virtuales. Entre sus proyectos se cuentan un portal web para gestionar el conocimiento común en torno a la planificación estratégica urbana; una oferta formativa con un Programa de Especialización y talleres de especialización; publicaciones monográficas; encuentros y debates, virtuales y presenciales; y un servicio de asistencia técnica. Entre sus socios, se encuentra de la provincia de Santa Fe a las municipalidades de Rafaela, Rosario y Venado Tuerto.

- La *Red de MERCOCIUDADES* es la principal del MERCOSUR y un referente destacado en los procesos de integración. Fue fundada en 1995 por iniciativa de alcaldes de la región con el objetivo de favorecer la participación municipal en el proceso de integración regional, promoverla creación de un ámbito institucional para las ciudades en el seno del MERCOSUR y desarrollar el intercambio y la cooperación horizontal entre las municipalidades de la región. Actualmente cuenta con ciudades asociadas de los siguientes países Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y Argentina: actualmente, la ciudad de Rafaela es una de las ciudades asociadas

7.5. Antecedentes de financiamiento.

Destacamos que los gobiernos locales en la provincia de Santa Fe cuentan con recursos tributarios de diferente naturaleza para el financiamiento de sus

erogaciones: los de jurisdicción propia²⁸, incluyendo los tributarios y no tributarios, y los extrajurisdiccionales, provenientes de fuentes provinciales y nacional.

En función de las fuentes de recursos, se abordan y planifican los respectivos presupuestos, que son, básicamente el conjunto de los ingresos y gastos previstos para un determinado período de tiempo, con previa autorización legal.

Dentro de las posibilidades de financiamiento de las políticas públicas abordadas por los entes intermunicipales, se pueden caracterizar tres fuentes: el financiamiento internacionales, como el programa MOST²⁹ de la UNESCO o cooperantes extranjeros; el financiamiento supraestatal, de los gobiernos provinciales y nacional, conferido por distintos ministerios nacionales y provinciales, del Consejo Federal de Inversiones y del FONCAP, entre otros; y financiamiento local, mediante partidas asignadas de los presupuestos³⁰ de los gobiernos locales.

Estudiosos del asociativismo intermunicipal han asegurado que *"la inexistencia de programas provinciales y nacionales como fuente de apoyo para los entes resulta actualmente un limitante para la difusión y fortalecimiento del proceso, algo que no va en desmedro de que algunas de las experiencias han alcanzado apoyos significativos, especialmente en las áreas de infraestructura y turismo"*. (Cravacuore y Clemente, 2006, p.6). Esto implica que no existieron, en el país, programas supraestatales "estandarizados" o con una dinámica establecida para la promoción y el posterior desarrollo de iniciativas de asociativismo por parte de los municipios y gobiernos locales. En las provincias, han existido iniciativas generales como la bonaerense o la rionegrina, pero acotadas en el tiempo.

28 Tasa general de inmuebles, derecho de registro e inspección, derechos de cementerios, derecho de acceso a diversiones y espectáculos públicos, derecho de ocupación de dominio público, tasa de remate, permisos de uso; entre otros, determinados por la Ley provincial N° 8.173 y sus actualizaciones.

29 Es el programa científico intergubernamental de la UNESCO para las ciencias sociales. Trabaja con los gobiernos, las comunidades de ciencias sociales y humanas, y las sociedades civiles para mejorar las conexiones entre conocimiento y acción, conexiones que son claves para el cambio social positivo. Se implementa a nivel nacional, regional e internacional.

30 "El presupuesto público es, básicamente, un instrumento de programación económica y social, de gobierno, de administración y necesariamente un acto legislativo". El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina.

8. Marco teórico.

8.1. Abordaje conceptual de asociativismo intermunicipal.

Como hemos conceptualizado precedentemente a los gobiernos locales en general y a los municipios en particular, estamos en condiciones de afirmar que, resulta esencial que existan unidades inferiores en la composición de la totalidad del Estado para que pueda explicarse el asociativismo intermunicipal y sus atributos. Sin la existencia de municipios y comunas, resultaría poco probable poder abordar un fenómeno de interrelación e interconexión por parte de las unidades inferiores estatales.

Afirmamos que el asociativismo intermunicipal configura una serie de atributos, los cuales, en primera instancia, se visualizan en el proceso esencial de la detección de la existencia de uno o varios problemas por parte de los gobernantes. Esto deriva en el abordaje de un proceso de planificación de políticas públicas, en función del papel y de las incumbencias de los gobiernos locales y del paradigma de asociativismo intermunicipal, resulta imprescindible abordar conceptualmente que son las políticas públicas. Las mismas, además, son un atributo principal del asociativismo intermunicipal.

Diferentes gobiernos locales, pueden abordar de manera conjunta diversas políticas públicas para su ejecución. Pasquino (2014) define que, *“una política pública es el producto de la actividad de una autoridad dotada de poder público y de legitimidad institucional”* (p.262). De manera menos restrictiva y planteada de forma sistémica, podemos reforzar este concepto: *“Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema. El proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas comprende las siguientes fases: 1) Identificación y definición del problema, 2) Formulación de las alternativas de solución, 3) Adopción de una alternativa, 4) Implantación de la alternativa*

seleccionada, y 5) Evaluación de los resultados obtenidos". (Tamayo Sáez, 1997, p.2).

Las políticas públicas, para ser abordadas en todas sus etapas y para que realmente sean categorizadas como públicas, tienen como requisito indispensable estar revestidas de legalidad: sólo desde el ámbito público se puede formular una política pública. Contemplando esta noción elemental de legalidad, y destacando que, si bien las políticas públicas son ejecutadas desde los gobiernos, no obstante, las demandas emergidas de la sociedad en general son, en definitiva, el direccionamiento real para una concreción efectiva de las mismas.

La planificación en torno a políticas públicas, como herramienta substancial del asociativismo intermunicipal, es, lo que en definitiva puede comprenderse como una *buena gestión*; la planificación es clásicamente entendida como la acción de buscar el camino más apropiado para obtener los resultados esperados, diseñando el trayecto de modo de garantizar su recorrido: se trata del modo en que las organizaciones estatales empiezan a desarrollar estrategia.

Continuando esta lógica, Andrenacci (2015) sostiene que, *"en este contexto, garantizar la unidad, integralidad y coherencia necesarias para obtener resultados requiere un singular despliegue de generación y apropiación crítica de la información para tomar decisiones estratégicas"* (p.51).

En síntesis, habiendo establecido un atributo central del asociativismo intermunicipal como la planificación adecuada de políticas públicas, y, observando que las personas y las sociedades que ellas conforman tienen expectativas crecientes, y muchas veces complejas; es posible visualizar que, ya sea por recursos -financieros, materiales o humanos- insuficientes o por imposibilidades en el abordaje de nuevas problemáticas que históricamente no fueron competencia de los gobiernos locales, surge un concepto que permitiría a municipios y comunas vincularse entre sí, de manera horizontal, sin jerarquías o entidades supraestatales, en el marco de lograr soluciones de corto, mediano y largo plazo, permitiendo potenciar la eficiencia y la eficacia gubernamental. Se hace referencia al asociativismo intermunicipal.

Definiremos asociativismo intermunicipal *"como el fenómeno de articulación de un conjunto de gobiernos locales interconectados e interdependientes con el fin de ejecutar colectivamente una o más políticas públicas bajo un principio de coordinación horizontal y sin la existencia de jerarquía entre las unidades*

estatales que intervienen” (Cravacuore, 2016, p.24). Mediante este arreglo, es posible encontrar soluciones a algunas de las problemáticas centrales que se visualizan en los gobiernos locales de Argentina; en nuestra tesis, en las cinco localidades del departamento Castellanos de la provincia de Santa Fe, Rafaela, Lehmann, Susana, Presidente Roca y Bella Italia, las limitadas capacidades institucionales de los gobiernos municipales y comunales podrían dar respuesta a las nuevas demandas ciudadanas que atraviesan las fronteras interjurisdiccionales.

Estas posibles soluciones a las diversas problemáticas globales implican una planificación de las políticas públicas al nivel territorial por parte de los gobiernos locales interrelacionados. Se deben adoptar diferentes criterios que consideren, la idiosincrasia de las comunidades que son parte del proceso de asociativismo intermunicipal como el perfil social, cultural, y económico-productivo de los gobiernos locales integrantes. Profundizando, citamos que *“La planificación del territorio no puede ser estrictamente local. La continuidad del territorio y los efectos que las políticas -o su omisión- generan, siempre repercuten en conjuntos mayores. Por ejemplo, no es viable que una localidad pretenda realizar un potencial y perfil turístico a partir de sus recursos naturales, lo orgánico y no contaminado, si la localidad vecina define un perfil industrial. O bien, si todas las localidades de una región deciden por separado desarrollar un mismo perfil productivo, lo que las lleva a competir entre sí en vez de potenciarse o complementarse. Los problemas ambientales, sanitarios y sociales, como las inundaciones, la contaminación, las pestes, plagas y las migraciones de población, por ejemplo, son interlocales, e incluso interregionales, por lo que requieren de soluciones y políticas asociativas y coordinadas”* (Altschuler, 2003, p.12).

Esto implica que, son las propias comunidades, representadas mediante sus gobernantes locales, son las que conocen en profundidad sus debilidades o problemáticas, como también sus ventajas y oportunidades. Esta idea refuerza la dinámica del concepto de asociativismo, ya que, son los gobiernos que se asocian por voluntad propia, sin ninguna ley o normativa que fuerce el proceso desde una

óptica centralista o inducida, tal como lo establece la Ley N° 13.532³¹ denominada de “creación de áreas metropolitanas de la provincia de Santa Fe, del año 2016. La mejor manera de generar un proceso de gestión metropolitano, -entendido como una síntesis generalizada de diferentes gobiernos locales con intereses comunes, que convergen, con el paso del tiempo y por el crecimiento demográfico en un área metropolitana- es desde la iniciativa intergubernamental local, *“La coordinación interjurisdiccional originada en las municipalidades emerge como la mejor opción para la gestión metropolitana en Argentina. Dadas las características del régimen municipal que, a diferencia de otros países, impide proceder de manera centralizada y que las reformas constitucionales provinciales suelen ser conservadoras en los aspectos territoriales –así ha sido desde la Transición Democrática-, aparece como el instrumento más concreto para mejorar la gestión metropolitana”*. (Cravacuore, 2016, p.14).

Retomando la idea de considerar en importancia al momento de una planificación territorial coordinada e interrelacionada, a los vínculos comunes de las diferentes localidades asociadas, a las cuales define como microrregiones *“Las microrregiones en la Argentina surgen como espacios flexibles y amplios de articulación. Algunas poseen objetivos específicos, como la conformación de consorcios camineros, entes turísticos, corredores productivos de un sector económico en particular, otras poseen un objetivo más integral y abarcador, asociado al desarrollo de sus localidades y territorios y la articulación de estrategias y visiones de futuro comunes para lograrlo. Generalmente se definen como ejes importantes de asociación una historia o característica geográfica común, la continuidad territorial, los lazos de pertenencia e identificación sociocultural, los cuales la definen como comarca o comunidad “natural”, y la homogeneidad o complementariedad económico- productiva, a partir de una planificación estratégica común en vistas al desarrollo económico. No obstante, la asociación intermunicipal puede superar en ciertas circunstancias los límites estrictos del territorio intermunicipal acordado e involucrar proyectos concretos de*

31 Esta Ley versa en su artículo 11: El Ente de Coordinación Metropolitana cuenta con un Consejo de Gobierno, como órgano deliberativo y de decisión compuesto por los Intendentes y Presidentes Comunes de las localidades integrantes y un representante del Gobierno Provincial. Son válidas las decisiones que adopta por simple mayoría, salvo los casos en que el Reglamento exija mayorías especiales. En caso de empate sobre una votación, quien ejerza la presidencia definirá con su voto la cuestión. Su artículo 12, establece: el Consejo de Gobierno es presidido por el Intendente de la ciudad cabecera.

municipios más apartados que entren en sintonía con alguna de las problemáticas microrregionales”. (Altschuler, 2003, p.13).

Como propuesta general para la conformación de microrregiones, se deben contemplar elementos, tales como una integración adecuada en términos de población; recursos estratégicos, humanos y financieros; un espacio territorial; auto-identificación y sentido de pertenencia por parte de los individuos de las diferentes comunidades; como también, infraestructura, capacidad administrativa y de gestión por parte de las unidades gubernamentales locales. Sin embargo, en algunos casos, las diferencias territoriales exacerbadas, la fragmentación y la heterogeneidad existente en los territorios provincial y nacional, se reproduce al nivel regional y hacia el interior de las mismas microrregiones, entre áreas más desarrolladas y menos desarrolladas y de menor crecimiento económico y potencialidad, entre municipios y comunas, contemplando un nivel poblacional, productivo y de desarrollo institucional mayor en los primeros y menos eficaces en las segundas; entre visiones divergentes e inclusive de tipo “antagónicas” de las autoridades, debido a colores partidarios distintos. Esta situación requiere por parte de los promotores de la microrregión o del asociativismo intermunicipal, una fuerte voluntad política, esfuerzos de coordinación y equilibrio en cuestiones de planificación y de materia presupuestaria y de gestión de recursos, prácticas de solidaridad teniendo en cuenta una visión de futuro que beneficie a todos los miembros integrantes.

Por otra parte, se considerará al asociativismo de acuerdo con la modalidad de asociación. Es decir, en relación con los diferentes objetivos que persigan los entes asociados intermunicipalmente en función de la vinculación y coordinación de su agenda gubernamental de corto, mediano o largo plazo; los cuales son definidos de la siguiente manera: *“El primero, de consorcios de servicios o mancomunidades, constituidos para la prestación de un servicio público, buscando un más eficaz y eficiente cumplimiento de las demandas ciudadanas o de las tareas propias de la administración. Estos resultarían particularmente adecuados para brindar servicios en localidades con población reducida, en las que no se alcanza la escala adecuada para hacerlos económicamente viables. Estos entes, de constitución formal o, de hecho, se estructuran en función de tareas como la construcción de obras públicas, viales y de gas, la promoción de turismo, el control bromatológico, la compra conjunta de bienes, la recolección y*

tratamiento de residuos sólidos urbanos y la administración de la justicia de faltas, entre otras. El segundo, de entes microrregionales o comarcas, integrados por un conjunto de gobiernos locales que buscan colectivamente el desarrollo local - regional. A diferencia de los entes de servicio, estos implicarían un nivel de mayor coordinación de los gobiernos locales, dado que los mismos deciden crear una agenda intermunicipal en todos los órdenes de la administración". (Cravacuore y Clemente, 2006).

Por otra parte, existe un esquema de vinculación de asociativismo que trasciende a los límites físicos de la distancia, preponderando objetivos de mayor alcance y satisfacción de las comunidades que se asocian: *"Un tipo particular de asociaciones intermunicipales son las redes de ciudades que suelen expresarse como instrumentos para la creación de economías de escala, ejercicio de lobby político, intercambio de conocimiento y aprendizaje de experiencias. Se caracterizan porque todos los gobiernos actúan en un plano de igualdad jurídica, sin diferencias por tamaño demográfico ni tipo institucional, por lo que la articulación se desarrolla sin jerarquías. Se expresan en un ámbito de intervención territorial definido –una provincia, un país, un conjunto de países– más allá de que los gobiernos locales articulados no posean continuidad territorial"* (Cravacuore, 2016).

Por cercanía, idiosincrasia, historia común y el crecimiento poblacional entre Rafaela, Lehmann, Susana, Presidente Roca y Bella Italia, se podría inferir la idea o modelo de construcción de un ente microrregional o comarca, es decir, un modelo planificador de largo plazo, formado en la búsqueda del desarrollo local; ya que, el *consorcios de servicios o mancomunidades*, no implicaría concebir globalmente el concepto y promoción del desarrollo local, debido a que, dentro de la lógica de interacción y planificación conjunta; es en una comarca o microrregión en donde es posible encontrar nuestra dinámica y posterior potencialidad.

Tal como se mencionaba, el desafío resulta más ambicioso, debido al intercambio y coordinación de mayor nivel entre los gobiernos de las comunidades asociadas. Reforzando esto: *"Las relaciones interorganizativas atraviesan las estructuras político - administrativas constituyendo redes específicas de intereses implicados de forma simultánea en distintas políticas. Cada red representa un conjunto de relaciones de negociación, control e intercambio entre productores y destinatarios de las políticas públicas". (Morata, 1990, p. 164).*

La interacción, la negociación, el control y el intercambio político de los representantes de los gobiernos locales asociados aumentan y perfeccionan la eficacia de las diversas políticas que los vinculan, en primer lugar, debido a la incorporación de nuevos actores que estarán involucrados en la planificación de programas públicos: *“La integración de los aparatos administrativos públicos en estructuras más amplias comporta la modificación del papel de los distintos actores y, en primer lugar, de los propios funcionarios. Mediante el control de los procedimientos, éstos refuerzan su función de mediación entre los órganos políticos y los grupos afectados por la aplicación de los programas públicos.* (Morata, 1990, p. 164).

La búsqueda y la transformación del desarrollo local en las localidades vinculadas, implican una forma sistémica de aplicación de las decisiones políticas instrumentadas, como así también, de su evaluación y control. Una nueva mirada y aplicación en el ejercicio del poder público, englobando a la sociedad y a diferentes actores del sector privado-productivo.

8.2. Desarrollo local y asociativismo intermunicipal.

A lo largo de la historia reciente, se formularon diversos postulados y teorías en torno al desarrollo, como pueden ser las teorías sociales, culturales, humanas, institucionales, geográficas, etcétera. Pero mediante la evolución y perfeccionamiento de estas, lo que resulta imprescindible contemplar, es la importancia de las instituciones políticas³² y el papel de los Estados en torno a la búsqueda del desarrollo: *“En la actualidad, parece existir un consenso generalizado respecto de que las instituciones representan un papel importante en la promoción del desarrollo. En oposición a los argumentos comunes en favor de una menor intervención del Estado en la economía, la mayoría de los estudiosos coinciden en que lo que importa es la calidad de la intervención estatal, no necesariamente la cantidad. La calidad de la intervención, a su vez, se reconoce como una función de la calidad de las instituciones del Estado. El foco de esta perspectiva está puesto en el modo en que un Estado debe organizarse a*

32 En este sentido, Nohlen (2007), sostiene que; sin lugar a duda, la institucionalidad política influye en los recursos del gobierno democrático (poder, consenso, legitimidad, etc.) y en las capacidades funcionales del sistema político (governance) de responder a las expectativas y demandas de la economía y de la sociedad.

través de sus instituciones políticas, burocráticas, administrativas y jurídicas para alcanzar sus metas de desarrollo” (Trebilcock y Mota Prado, 2017, p.51).

Cuando se hace referencia a las metas de desarrollo, haremos particular enfoque en el desarrollo económico potenciado desde los Estados a través de sus gobiernos, en nuestro caso, mediante el asociativismo intermunicipal. Esto significa, abordar la idea de la promoción y puesta en marcha del desarrollo económico local. El asociativismo intermunicipal, busca promover, potenciar y desarrollar a los individuos que conforman las sociedades de los entes intermunicipales que se asocian. Particularmente, el desarrollo económico local, se define como *“un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede convenir en denominarla desarrollo local endógeno” (Vázquez Barquero, 2000, p.6).*

Cuando se hace hincapié en la naturaleza endógena del desarrollo económico local, se busca remarcar que, el mismo, no depende de actores o gobiernos supraestatales, sino todo lo contrario: *“La Teoría del Desarrollo Endógeno es parte de una interpretación del desarrollo como creación, como algo no impuesto desde afuera de las sociedades sino surgido de las propias capacidades. Las sociedades locales, forman parte de una red de relaciones que las condiciona, no las determina y su desempeño depende en última instancia de causas propias. No hay determinismo exógeno, sino creación endógena. Las sociedades locales no son espectadores pasivos sino protagonistas de su propio devenir” (Madoery, 2008, p.133).*

Complementando la conceptualización de desarrollo endógeno, Vázquez Barquero, asume que *“puede decirse que el desarrollo económico local es un proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía de una ciudad, comarca o región, en el que se pueden identificar al menos, tres dimensiones (Coffey y Poles, 1985; Stöhr, 1985): una económica, caracterizada por un sistema de producción que permite a los empresarios locales usar, eficientemente, los factores productivos, generar economías de escala y aumentar la productividad a niveles que permiten mejorar la competitividad en los mercados; otra sociocultural, en que el sistema de relaciones económicas y sociales, las*

instituciones locales y los valores sirven de base al proceso de desarrollo; y otra, política y administrativa, en que las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo sostenible (2000:7).

En resumen, la posibilidad de la formación de un ente intermunicipal entre varias comunidades con una planificación de políticas públicas de mediano y largo plazo para la promoción del desarrollo económico local endógeno, potenciado por una participación activa de los gobiernos locales vinculados, contemplando a nuevos actores de la sociedad y del sector productivo, y, culminando en, como afirman Alburquerque, Costamagna y Ferraro (2008) *“un proceso de acumulación de capacidades cuya finalidad es mejorar de manera colectiva y continuada el bienestar económico de una comunidad”*.

De este modo, estamos en condiciones de afirmar, y de continuar el concepto de la siguiente manera: entendemos el asociativismo intermunicipal como el fenómeno de articulación de un conjunto de gobiernos locales interconectados e interdependientes con el fin de ejecutar colectivamente una o más políticas públicas bajo un principio de coordinación horizontal y sin la existencia de jerarquía entre las unidades estatales que intervienen, contemplando de manera central el proceso planificador de políticas públicas, con la finalidad fundamental de promover y materializar el desarrollo económico local como un proceso inherente de las comunidades asociadas.

8.3. Sistema de gobernanza urbana o gobernanza local.

El proceso de asociativismo intermunicipal demanda una nueva forma de visión, observación, estudio y comprensión por parte de los gobiernos locales. Una manera actualizada de concebir a la gestión y al desarrollo de políticas públicas debidamente abordadas, es decir, transformar al antiguo o tradicional modelo de gestión jerárquica y centralizada, por el de un modelo de mayor cooperación intergubernamental cooperativo, caracterizado por redes de consulta e interacción entre los sectores público y privado.

Conceptualizando, *“Los sistemas de gobernanza urbana (o gobernanza local) promueven formas más horizontales de autorregulación social y de producción de políticas, asumiendo también que la multiescalaridad de los actuales procesos económicos, sociales y políticos que suceden en un determinado territorio*

involucran a actores e instituciones que forman parte de una compleja red multinivel de políticas públicas (multilevelpolicynetwork). (Tecco y López, 2015, p.56).

La gobernanza local es el resultado del funcionamiento las instituciones políticas, que son, en su sentido más elemental, las reglas que rigen el juego político y sus interacciones con otros sub-sistemas del sistema político, como pueden ser, el social o el económico.

Las instituciones funcionarían como los atributos, en términos de derechos, obligaciones y oportunidades de las personas, confiriendo oportunidades de materialización de políticas públicas concretas al sistema político³³. En la medida en que las instituciones confieren unas propiedades al sistema político, éstas determinan la capacidad del proceso político de transformar necesidades o demandas en políticas. Tal como reafirman Tecco y López (2015): *“Ésta es una buena forma de vincular gobernanza y políticas a través de la gobernabilidad, que en último término hace referencia al refuerzo mediante el proceso político de las demandas y preferencias canalizadas institucionalmente y las políticas llevadas a cabo”*.

9. Estrategia metodológica.

El trabajo de investigación está enfocado desde una lógica cualitativa en el análisis de un problema particular, buscando identificar las causas de la debilidad de la implementación colectiva de políticas públicas orientadas hacia el desarrollo territorial a través del asociativismo intermunicipal entre la municipalidad de Rafaela y las comunas de Susana, Bella Italia, Lehmann y Presidente Roca. Se buscará abordar con el paradigma del asociativismo intermunicipal la posibilidad de formular un nuevo conocimiento en torno a la problematización inicial.

El estudio se orienta en la lógica cualitativa, ya que la investigación busca construir conceptos y describir un fenómeno desde una determinada perspectiva. Se pretende alcanzar y vislumbrar hallazgos en la interacción de los diferentes actores territoriales involucrados en el estudio.

33 David Easton (2012): “Un sistema político es un conjunto de interacciones políticas. Lo que distingue las interacciones políticas del resto de interacciones sociales es que se orientan hacia la asignación autoritaria de valores a una sociedad”. Compréndase el término “autoritaria” como concepto de poder legitimado.

La investigación está configurada de una manera sincrónica-transversal, debido a que, la investigación se delimita en un determinado segmento del tiempo-espacio, observando y analizando diferentes variables que transcurren en el lapso determinado. Se toman el período 2000-2020, considerando que, con el inicio del siglo, se originó la primera iniciativa intermunicipal en la que participó la Municipalidad de Rafaela. De este modo, se segmenta esta franja temporal para el abordaje puntual del trabajo de campo, comprendiendo a los actores del mismo.

Tal como se fundamentó al principio, el enfoque de la investigación es de carácter cualitativo, específicamente de nivel descriptivo, ya que se describe el posicionamiento de los gobiernos locales de Rafaela, Susana, Bella Italia, Lehmann y Presidente Roca en torno al asociativismo intermunicipal, y para ello, como investigadora descifraré los componentes de mi unidad de análisis en la correspondiente unidad de observación.

Según el contexto físico la municipalidad de Rafaela abarca una jurisdicción de 156 km² de superficie y cuenta con una población estimativa de 102.822 habitantes. Por otro lado, la comuna de Susana posee una jurisdicción de 169 km² de superficie y cuenta con una población aproximada de 1.342 habitantes; la de Lehmann, 303 km² y 3.031 habitantes; la de Presidente Roca, 298 km² y 1.200 habitantes; y, Bella Italia, 156 km² y 1.400 habitantes.

Con respecto a la unidad de análisis, se recurrió y estudió pormenorizadamente fuentes secundarias como la Constitución Nacional, la Constitución de la provincia de Santa Fe y al resto de las Constituciones provinciales que componen el Estado federal argentino. También se procedió a analizar las leyes orgánicas de la provincia de Santa Fe, en lo que respecta a comunas y municipios. Se investigaron, además, diferentes convenios, entre dos o más localidades y ratificados por ordenanzas municipales y comunales. Como también el compendio de bibliografía preseleccionada y estudiada previamente.

La fuente primaria de recolección de datos la constituyeron las entrevistas - cuestionario formulado en función de los atributos fundamentales del objeto de estudio- que se realizaron, a los intendentes municipales de Rafaela de 2000 a la fecha; a los presidentes comunales de las localidades de Susana, Lehmann, Presidente Roca y Bella Italia desde 2000 a la fecha; y al senador provincial por el Departamento Castellanos, Alcides Calvo, que ejerce su mandato desde 2003 a la

fecha. Y a otros informantes clave que indicaron los intendentes y presidentes comunales.

El criterio utilizado primariamente para la selección de los entrevistados responde a que los intendentes y presidentes comunales son los responsables de promover las políticas públicas locales y de celebrar los convenios, pero, adicionalmente, son quienes ejercen liderazgo político en sus comunidades. Respecto del senador departamental, por su papel de representante territorial ante la Cámara Alta provincial, y su cercanía con todas las comunidades locales.

Los actores fueron muy relevantes en la investigación, ya que, en la problematización que ellos realizaron, fue posible visualizar el objeto de estudio. Debe destacarse que los entrevistados pertenecen a diferentes filiaciones partidarias, lo que garantizó el espectro de heterogeneidad en la perspectiva de la indagación.

10. Análisis e interpretación de resultados.

La respuesta a la pregunta de investigación se configura analíticamente con los resultados obtenidos en el trabajo de campo. Buscamos identificar las causas de la debilidad de la implementación de políticas de desarrollo territorial bajo una lógica intermunicipal entre la municipalidad de Rafaela y las comunas de Susana, Bella Italia, Lehmann y Presidente Roca.

Respecto del cuestionario establecido metodológicamente, asociado con el marco teórico, se establecerán diferentes categorías analíticas en la búsqueda de disociar el marco conceptual para vislumbrar las diferentes respuestas a las preguntas realizadas a cada uno de los entrevistados. De este modo, se pretenden establecer posibles conexiones de correlación entre las preguntas y el marco teórico, derivando en causalidades directas asociadas a la pregunta de investigación, devenida en el objetivo general de la misma.

En primer lugar, dividiremos las diferentes categorías del marco teórico: la valorización del fenómeno intermunicipal; las políticas públicas; la participación de la sociedad civil; el conocimiento acerca de políticas de fomento intermunicipal en la región y en la Provincia de Santa Fe; las iniciativas y proyectos abordados por los gobiernos locales bajo la lógica intermunicipal; y el futuro de la intermunicipalidad.

En segundo lugar, procederemos a analizar las respuestas de los respectivos entrevistados de cada gobierno local, agrupados en las diferentes categorías señaladas precedentemente; como también al entrevistado que no pertenece a una jurisdicción de algún gobierno local.

Por último, estableceremos dimensiones analíticas para la detección de las causas de debilidad, descritas en el objetivo general, de los respectivos casos analizados de cada localidad.

10.1. Valorización del fenómeno intermunicipal.

Observamos una valoración positiva y diferentes apreciaciones acerca de la relevancia del fenómeno intermunicipal en los diferentes gobiernos locales, aunque cada uno ha mostrado particularidades.

El intendente municipal de Rafaela, Arq. Luis Castellano, reconoce que el asociativismo intermunicipal no es sólo útil para cosas coyunturales, sino también para poder planificar obras y servicios y ordenar a futuro el desarrollo de un territorio. Concluye que, en la región, es una gran deuda por la falta de iniciativas –casi nulas- debido a la falta de planificación metropolitana; adicionalmente, está de acuerdo con nuestra afirmación de que la intermunicipalidad podría generar una mayor injerencia de la región en los asuntos que les competen frente a los organismos nacionales y provinciales, ya que, *“no es lo mismo que uno gestione con 115 ó 120 mil habitantes, que gestione con 250 mil habitantes y en vez de ser un dirigente seamos 44 o 45 (...) evidentemente esto te da un peso político institucional más importante”*. De igual modo, el ex intendente rafaelino Ricardo Peirone, estuvo de acuerdo con la importancia de la intermunicipalidad, aunque reconoce la falta de concreción al respecto, y sostiene que: *“nosotros, cuando pudimos hacerlo, decimos inclusive, tratamos de incorporarlo como política del municipio. Pero no siempre fue, siempre ha sido un objetivo. Pero en realidad solamente lo logramos con el consorcio de la ruta 70”*. Asimismo, agrega: *“(…) cuando existe un bien a proteger, funciona perfectamente (el asociativismo), intentamos llevarlo también a otros aspectos, como es el tema medioambiental con relleno sanitario y debo decir francamente que fracasamos”*. Ambos testimonios reconocen la importancia del fenómeno, que, a su vez, transparentan la falta de ejecución de este.

En las localidades lindantes a Rafaela, Lehmann, Susana y Bella Italia, los actuales presidentes y expresidentes comunales tienen una visión positiva del fenómeno intermunicipal, aunque, sin un análisis profundo, destacan la necesidad de impulsar el asociativismo y los posibles beneficios para el conjunto, remarcando que la intermunicipalidad podría ser una interlocutora válida entre los municipios socios y los gobiernos provincial y nacional.

En el caso de la Comuna de Susana, tanto el actual Presidente Comunal, Alejandro Ambort como Víctor Peretto, miembro comunal que formó parte de la gestión anterior y la actual, manifiestan la relevancia del fenómeno y de su puesta en práctica, la cual traducen como urgente y necesaria.

Una situación por destacar es la Comuna de Presidente Roca, donde sólo un entrevistado, el ex presidente comunal Emiliano Bocco, otorga relevancia en todas sus dimensiones al fenómeno del asociativismo intermunicipal. Por su parte, tres de los cuatro entrevistados, el actual presidente comunal Marcelo Bocco y los ex presidentes Norberto Vilois y José Luis Bocco, muestran desconocimiento del fenómeno intermunicipal, como también del proceso para el abordaje de políticas públicas.

10.2. Políticas públicas.

Esta categoría es parte sustancial en la formación del fenómeno de asociativismo intermunicipal, entendida como (...) *el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema. El proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas comprende las siguientes fases: 1) Identificación y definición del problema, 2) Formulación de las alternativas de solución, 3) Adopción de una alternativa, 4) Implantación de la alternativa seleccionada, y 5) Evaluación de los resultados obtenidos.* (Tamayo Sáez, 1997, p.2).

Observamos la falta de comprensión en el abordaje del proceso de planificación, evaluación y control de las políticas públicas, con notorias excepciones como las autoridades vinculadas a la municipalidad de Rafaela.

El actual intendente Castellano, afirma que se cumple dicho proceso pero que se evalúa de manera insuficiente: *“En general hay poca evaluación en el sector público, pero ese proceso no debería ser cuando culmina la ejecución de una política pública”* y resalta la participación de la sociedad civil en dicho proceso. A su vez, el actual senador nacional y ex miembro del gabinete del ex intendente y actual gobernador provincial, Omar Perotti, Roberto Mirabella, sostiene que el proceso existe pero que depende de la formación de los ejecutores de las políticas públicas el proceso completo de concreción de las mismas; y cita: *“Ahora a veces si se da o no se da depende de los que gestionan y los operadores del desarrollo, de los operadores públicos que trabajan en el Estado, de los que llevan adelante estas cosas”*.

Por su parte, el ex intendente Peirone manifiesta estar muy de acuerdo con el concepto abordado de políticas públicas comprendido como un proceso. Asimismo, destaca a las “escases de recursos” como un elemento central para tener en cuenta al momento de la construcción del asociativismo: *“(…) lo que lleva este ir y venir de las políticas públicas es a la permanente escasez de recursos (materiales, monetarios y humanos) que es el punto esencial por el cual el asociativismo debe ser una herramienta que le permita a los municipios de las comunas asociadas superar esa barrera, que es una barrera difícil los recursos”*.

Sólo en la municipalidad de Rafaela, se valora al proceso de políticas públicas como un factor fundamental para un abordaje conjunto de las mismas más allá de la propia jurisdicción. En las otras localidades estudiadas y de sus respectivos entrevistados, el presidente comunal de Susana, Alejandro Ambort, no hace referencia al proceso de elaboración de políticas públicas, aunque deja trascender que se aborda más lo cotidiano de una gestión de gobierno. Por otro lado, menciona que, se contemplan algunos actores de la sociedad civil en el proceso de políticas públicas, a través de lo que él llama *las instituciones de la comunidad*. Los ex presidentes comunales de Lehmann, Hugo Riberi y René Frías, se encuentran en la misma situación de desconocimiento que el actual presidente, Lucio Beltramo, que sólo menciona que no en todos los casos se cumple y que en la práctica debería reforzarse. En el caso de Bella Italia, el ex presidente comunal

José Williner, sostuvo qué está muy de acuerdo con el proceso de elaboración, y ejemplifica en el área ambiental. Respecto de la participación de diferentes actores de la sociedad, afirma: *“Y esos son fundamentales, porque cada, cada institución tiene su planteo con acuerdo al funcionamiento de la institución. Entonces eso es participe también en el área de gobierno para que podamos hacer un proyecto en general”*.

Por su parte, en la comuna de Presidente Roca, de manera similar a las autoridades de Lehmann, persiste un desconocimiento de esta categoría, con excepción del ex presidente comunal Emiliano Bocco, que destaca dicho proceso de elaboración, ponderando la evaluación de resultados y sosteniendo que es un proceso cíclico y constante. Afirma que se contemplan algunos actores en el proceso de políticas públicas: *“Sí, sí, sí. Nosotros, obviamente, en los pueblos tenemos menos actores en Roca y cinco instituciones grandes; Iglesia, Escuela, Policía, Club y SaMCo, subcomisiones o comisiones más pequeñas, pero sin estructura (...) hay que ir buscando estos mecanismos de participación intermedia entre la sociedad civil y el Estado. Todas estas instituciones hay que escucharlas y darles participación, obviamente”*.

10.3. Participación de la sociedad civil.

Encontramos cierta coincidencia global en los territorios respecto de la importancia de la vinculación con la sociedad civil -a través de sus asociaciones e instituciones-, como del sector privado -económico- como actor fundamental en el proceso de consolidación del desarrollo regional: específicamente, al nivel departamental.

El ex intendente rafaélino Ricardo Peirone sostiene que los actores de la sociedad civil, siempre tienen que considerarse; y fundamenta: *“Nosotros hemos creado una cantidad, primero, de grupos de afinidad. Grupos de afinidad significaba que la gente de las entidades culturales se juntaba entre sí con el propósito de diseñar políticas públicas para la cultura. Esas políticas públicas, en la mayoría de los casos, eran tomadas por el municipio para llevarlas a la práctica. Ya se les daba un soporte presupuestario. Y así como hablo de la cultura, hablo de las entidades de bien público, hablo del tema de discapacitados, hablo de los temas relativos a obras públicas, a ecología, medio ambiente, todas esas, esas, esos*

agrupamientos que fuimos gestando dentro del propio plan estratégico". Por su parte, el entrevistado repasa algunas concreciones efectivas de políticas públicas ejecutadas a partir de la incorporación directa de la sociedad civil durante su gestión (1995-2003); el llamado Bosquecito Bessaccia, las treinta y tres hectáreas destinadas al Parque de Actividades Económicas, el plan de forestación y el padrinazgo de los nuevos árboles, el relleno sanitario, y la construcción de viviendas sociales, afirmando: *"Era una forma de fomentar el asociativismo entre los actores de lo que se denomina sociedad civil"*.

El actual senador nacional Mirabella sostiene que sí deberían participar pero teniendo en cuenta las entidades de la sociedad civil representativas y que sean interlocutoras validas de su sector.

Una visión particular ostenta el presidente comunal de Lehmann, Lucio Beltramo, que, inicialmente, dice estar de acuerdo con la idea de que se contemplan los actores sociales pero, consultado acerca de si se deben contemplar los actores de la sociedad civil en el desarrollo departamental, afirma: *"No, eh. Yo creo que los municipios, están para poder captar las necesidades de las organizaciones y así trasmitirlas y representarlas"*. Y ante la cuestión de si el sector privado debe impulsar el desarrollo juntamente con los Estados; cita, *"en parte, sí"*, sin profundizar en qué aspectos y de qué manera: la perspectiva desde la cual concibe a los actores sociales respecto del papel del Estado local puede interpretarse como relegada o disociada desde una perspectiva de gobernanza.

El ex miembro comunal -y actual colaborador- Víctor Peretto, en relación con la participación de la sociedad civil juntamente con los gobiernos locales en el desarrollo departamental, sostiene que impulsaría la creación de "sub-bloques" por cercanía, afinidad y problemáticas comunes. Continuando, afirma que separaría el papel del sector privado del proceso de desarrollo territorial respecto del accionar del Estado, citando *"Creo que el Estado tiene que ser el impulsor de estas políticas y después ir a los privados que tienen una energía, una potencia, una capacidad, una forma de ir para adelante en esta Argentina tan litigiosa que es admirable"*. Observamos otra visión disociada entre los gestores públicos y los actores de la sociedad civil.

10.4. Conocimiento acerca de políticas de fomento intermunicipal en la región y en la Provincia de Santa Fe.

En lo que respecta a las autoridades rafaelinas, existe un conocimiento de las leyes provinciales vigentes y de las experiencias desarrolladas en el pasado. En las comunas, existe un conocimiento general de la ley provincial 13.532 de Áreas Metropolitanas, pero, en líneas generales, encontramos falta de información acerca de políticas de fomento intermunicipal.

El actual intendente rafaestino, Luis Castellano, menciona también las leyes provinciales de obras menores y de financiamiento educativo. Respecto del conocimiento particular de las iniciativas consolidadas o los proyectos que existieron, citó: *“Las escuché nombrar, algunas. Antes hablábamos del tema del consorcio caminero para la mejora de la Ruta 70. Los comités de cuenca, donde también intervienen diferentes municipios y comunas. Pero hay experiencias”*. Por último, en lo relativo a iniciativas intermunicipales regionales, las desconoce, con excepción del consorcio caminero para la mejora de la Ruta 70.

En el caso del ex intendente -y ex diputado provincial entre 2003 y 2011, Ricardo Peirone, conoce la ley de Áreas Metropolitanas, y agrega; *“pero en realidad no sé si la aplicación efectiva de estas leyes ha contribuido a fomentar el desarrollo”* y aclara *“muchas veces los distintos funcionarios o equipos de funcionarios de los distintos gobiernos provinciales no se han ocupado de darle todo el valor y el peso que el legislador o los legisladores han intentado plasmar en estas leyes, específicamente en las que vos estás mencionando”*. Respecto de las iniciativas de asociativismo regionales, sostiene: *“(…) de todas estas, de todas estas enunciaciones conocí el consorcio caminero en la ruta 33, porque ellos vinieron a cotejar experiencia para el manejo de una ruta que no tiene similitud con la ruta 70, que es la que nosotros tomamos y tuvimos algún intercambio, pero son iniciativas de mucho valor. Yo las demás no las conozco, salvo la micro región centro de la provincia de Santa Fe, que también me parece una iniciativa plausible, pero de las cuales, francamente hoy yo no podría opinar”*. También, reconoce que algunas iniciativas regionales han quedado en meras declaraciones, pero, destaca la labor de los comités de cuencas, ya que, los considera de índole asociativa-intermunicipal, relacionados con obras públicas en materia de hidráulica, y monitoreadas por la autoridad de aplicación competente

del gobierno provincial. Además, en lo que concierne a entidades intermunicipales de carácter nacional e internacional, cita: *“la Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático, (...) el Centro Iberoamericano, el CIDEU ha hecho un trabajo valiosísimo en la ciudad (...) asimismo, el Instituto Ítalo Americano”*. A su vez, agrega que, la internacionalización del asociativismo por parte de Rafaela, se logró mediante *“El hermanamiento con Fossano(n.d.a: ciudad del Piamonte italiano hermanada con Rafaela) ha servido francamente como un sistema de asociativismo de ciudades, pero a través del océano digamos, que ayudó con dinero”*.

Tanto el ex presidente comunal de Bella Italia, José Williner, como los ex presidentes comunales de Presidente Roca, José Luis Bocco y Norberto Vilois, mencionan conocer el Consorcio Caminero de Mejorada de Trazabilidad de la Ruta Provincial 70, sin más detalles.

Entendemos que existe desconocimiento tanto de políticas de fomento intermunicipal, como de experiencias de asociativismo en Santa Fe y en la región por parte de casi todas las comunas limítrofes de Rafaela.

10.5. Iniciativas y proyectos abordados por los gobiernos locales bajo la lógica intermunicipal.

Al igual que en el apartado anterior, en Rafaela, particularmente dos de los entrevistados muestra algún tipo de conocimiento de iniciativas que aún en la actualidad están vigentes. Asimismo, identifican la participación de la ciudad en foros de índole intermunicipal, tanto al nivel nacional como internacional.

En el caso de las comunas, persiste una constante de desconocimiento de iniciativas y proyectos abordados desde la óptica intermunicipal, como tampoco se abordan cuestiones en materia de red de ciudades tanto en el plano nacional como internacional.

Particularmente, el Intendente de Rafaela, Luis Castellano citó: *“nosotros a partir de la Ley de Área Metropolitana estamos trabajando en tres o cuatro proyectos que tienen que ver con debates en la región, en las microrregiones. Uno es el tema (...) conectividad entre nuestros pueblos vecinos de Rafaela, o sea, el mejoramiento, el ripio o la pavimentación, y otro es un transporte público regional entre Rafaela y la región, por lo que se da fundamentalmente a través del vínculo*

de los estudiantes universitarios que asisten a Rafaela y también todo el sistema de salud que requiere transporte diario hoy en lo regional. Se trabajó también ya más en la Microrregión Norte. (...) Sunchales, Ataliva, Tacural, en un anteproyecto para todo lo que es la conectividad y la salida o la mejora de los caminos rurales, sobre todo los vinculados a los tambos que no tienen salidas". Cuando se le consultó respecto del conocimiento de la participación de municipios de la región en redes de ciudades nacionales e internacionales, el entrevistado citó: *"Sí, sí, sí. Nosotros participamos y conozco un montón de municipios que participan en la Federación Argentina de Municipios o en la Red de Municipios contra el Cambio Climático. Hay varios, hay varios"*, sin especificar.

En el caso del ex intendente rafaelino, Peirone, destacó: *"(...) nosotros siempre entendimos que Defensa Civil es un colectivo muy necesario para la comunidad y para tender lazos hacia otras comunidades. Defensa Civil ha tratado de establecer lazos con otras comunidades y hacer y funcionar de manera intermunicipal"*. Asimismo, señala que el ICEDEL (n.d.a: un instituto autárquico de la Municipalidad de Rafaela creado bajo su gestión) *"el Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local y que tenía como propósito capacitar e inclusive funcionarios de otros municipios a los cuales invitábamos, a los cuales les facilitamos todos los elementos. Lo único que el municipio tenía era, que proporcionarle el traslado y nada más que eso"*.

El actual intendente comunal de Susana, Alejandro Ambort, no profundizó en demasía pero mencionó: *"particularmente por la cercanía con Rafaela, hemos en algún momento coordinado también algunas cosas. Bueno, de hecho, estamos por poner en vigencia en nuestro Código de Faltas el Juzgado de Faltas y lo estamos hablando con Rafaela para poder trabajar conjuntamente mediante convenio (...), con la participación de inspectores y poder coordinar algún tipo de trabajo en ese sentido"*.

El presidente comunal de Lehmann, Lucio Beltramo, muestra nuevamente una visión controversial, citando: *"Bueno, iniciativa en medio ambiente, por ejemplo, la región estamos con el GIRSU que reside Sunchales que es un proyecto que está muy bueno y que se encuentra con muchísimas, muchísimas oposiciones a poder iniciar. Que, para nosotros en los alrededores, quienes tenemos y estamos a cargo del municipio con basurales a cielo abierto, es necesario tener un centro que pueda clasificar y manipular los residuos que estamos generando. Asimismo, más*

allá de las políticas locales que podamos generar, las acciones que podamos tomar para poder manejar esta materia, no alcanzan y necesitamos de los eslabones mayores para poder darle el curso necesario y entrenamiento correspondiente a la basura. Ese es uno de los que conozco". Respecto a Rafaela, ciudad cabecera del departamento Castellanos, afirmó: *"Rafaela, directamente cierra las puertas a la región. Trabaja solamente lo suyo. Y cuando hay una iniciativa que es superadora, no avanza, me parece que a nivel provincial los ojos tendrían que estar puesto y tener la disposición de poder arrancar un proyecto tan importante para la región y para la provincia, para el medio ambiente en general"*, agregando, *"está conformada una región metropolitana, la cual últimamente prácticamente no tiene actividad, más allá de que algunas cosas se han ejecutado"*. Por otra parte, desconoce todo ente intermunicipal nacional e internacional. Cabe consignar que el presidente comunal de Lehmann fue electo por el frente Cambiemos, mientras que las autoridades rafaelinas históricamente lo han sido por los distintos frentes electorales del Partido Justicialista, y ello quizás explique, aunque sea parcialmente, los puntos de vista divergentes.

Víctor Peretto, secretario comunal de Susana e hijo del histórico presidente que dirigió la comuna entre 1983 y 2015- tiene una visión crítica de la participación de los gobiernos de la región en redes de ciudades nacionales e internacionales; mencionó a la Federación Argentina de Municipios, detallando que la participación fue exclusivamente para el pago de una cuota mensual a cambio de la recepción de gacetillas por mail, enfatizando que *"era casi un sello de goma"*.

El resto de los entrevistados no profundizó en esta categoría.

10.6. Futuro de la intermunicipalidad en la región.

Identificamos en este apartado los temas prioritarios para la región; la modalidad de asociación que debería desarrollarse; el liderazgo y la participación de actores territoriales; el financiamiento; y el funcionamiento operativo.

10.6.1. Temas prioritarios.

Surgen, en la mayor parte de los gobiernos locales consultados, la conectividad territorial, la infraestructura y el medio ambiente. Estas temáticas son recurrentes en los entrevistados.

El intendente rafaellino Luis Castellano citó “(...) a mí me parece que todo lo vinculado a la conectividad y a la infraestructura. Fundamentalmente me refiero a las entradas y salidas y a la mejora de los caminos rurales y los vínculos de los ingresos y salida de la producción”, agregando “un transporte público regional que permita por sí por el tema de salud, por el tema de vivienda, por el tema del trabajo, por el tema de estudio. Tener frecuencias y calidad de transporte que hoy no lo tenemos en la región. O sea, un vínculo ágil, rápido, entre Rafaela, San Vicente, Sunchales”; resumiendo como “urgente” la necesidad de avanzar en estos temas.

El presidente comunal de Susana, Alejandro Ambort, destacó al transporte como política de conectividad con la ciudad de Rafaela, y, a su vez, menciona una política de cooperación entre los juzgados municipales de faltas de ambas localidades. Víctor Peretto por su parte describe la importancia de la integración de su comunidad con la ciudad de Rafaela y profundiza: “Nosotros, la localidad de Susana, es un brillante en bruto. Sí, es una perla. ¿Pero por qué? Porque tenemos nada más ni nada menos que la ciudad de Rafaela al lado. Eso es lo que hay que entender. Hay que ir a la ciudad de Rafaela, a sentarse con las autoridades de la ciudad de Rafaela. No interesa el color político, (...). Y hoy tenemos la fortuna de tener el gobernador, que era de esta localidad, que le cambió la cara a la ciudad de Rafaela del año 91. Hasta hoy, la posicionó. Y esto es casi 90 por ciento. (...). Hoy la posición que tiene Rafaela es increíble. Y si nosotros como localidad satélite, pueblo satélite de Rafaela no entendemos eso, estamos en una enorme distancia (...) ¿Dónde está conocimiento? Vos lo podes tener como un práctico, pero el conocimiento técnico está en las universidades y debe haber pocas ciudades del país que tenga la cantidad y el nivel de universidades que tiene la ciudad de Rafaela. Lo tenemos todo acá, para ir a consultar, tenemos todo, todo, desde una psicopedagoga para las escuelas, hasta un abogado para defensa del consumidor, hasta un ingeniero de la UTN. O sea, tenemos de todo para ir a consultar como ente público. Está todo y es una ciudad que hace las cosas bien, hace las cosas muy bien. Normalmente se usa como ejemplo.”Y teniendo en cuenta el tema medioambiental menciona: “soy un férreo defensor de la asociativismo, no tiene absolutamente ningún sentido (...) realizar en cada localidad un depósito de residuos. No sólo es antieconómico, sino que tampoco vas a poder cumplir con las normas internacionales y nacionales de

medio ambiente. No vas a realizar un relleno como el que se necesita, sino que vas a hacer, es una especie de selección de lo que más o menos puedo recuperar y el otro va a hacer un volcado porque económicamente es muy caro. Los consorcios GIRSU que se están formando (...) Yo no los he visto todavía cómo funcionan, sinceramente no lo sé, pero soy un férreo defensor de eso (...) Sí, tengo que decir que Rafaela es un ejemplo. Yo he ido varias veces a visitarlo, varias veces a verlo y realmente es un ejemplo. Pero se ha quedado en Rafaela. Habría que ver, no lo digo como imposición, pero me parece que sería interesante, habría que ver la posibilidad de que más localidades pequeñas, o mucho menores que la ciudad de Rafaela puedan de alguna manera participar a modo de consorcio GIRSU y poder llevar en las condiciones que establezca obviamente la ciudad de Rafaela, poder transportar los residuos que van a depósito final definitivo. Que eso es lo caro, que lo caro es, cómo hacemos que esos de esos residuos que no tienen posibilidad de recuperarse no sigan contaminando, qué es lo que nos sucede en estos pueblos”.

El actual presidente comunal de Bella Italia, Héctor Perotti, enfatiza el tema del medio ambiente y sostuvo que *“es muy difícil, en las comunas chicas, llevar adelante el relleno, por lo que te representa económicamente, es casi inviable. Por ello, que un relleno como el que tiene Rafaela y pagando lo que corresponda es mucho más fácil porque ya está organizado y en lugar de tener cinco o seis lugares donde depositar basura, tenés uno sólo. Uno no lo ve tan complicado, pero bueno hay que abrirle la cabeza a alguien”* y luego enfatizó *“En algún momento, me parece que Alcides Calvo (n.d.a. el senador provincial por la región desde 2003) había hecho una propuesta porque los basureros a cielo abierto prácticamente están prohibidos desde el 2003. Alcides había hecho una propuesta en el Senado (provincial) que como hay obras menores, un porcentaje que se genere o algo así para llevar adelante la limpieza de basural a cielo abierto. Tampoco se avanzó en ese sentido, porque si de última en la provincia también habría aportado algo, pero hoy la basura es un problema, porque además de todos los inconvenientes que te genera, te genera un gasto económico que es irrecuperable”.*

El ex presidente comunal de Presidente Roca, Emiliano Bocco, mencionó en el mismo sentido: *“Medio ambiente hoy es muy prioritario, sobre todo porque la obra pública uno la puede ir encarando a poco con la comuna, pero el medio ambiente,*

si no se trabaja en conjunto es imposible, hacer un uso, o sea un destino que sea ambientalmente inocuo de todos los residuos si no se trabaja con Rafaela eso, es una realidad”, agregando “hoy en día para un pueblo pequeño como Roca, como Susana, como Lehmann, como Bella Italia como para nombrar los cuatro alrededores de Rafaela, es muy difícil hacer una política de reciclado completo con todas las cadenas de reciclado (...). Sólo como comuna, que no juntarse con Rafaela, que es una ciudad que tiene un potencial y obviamente un desarrollo de sistemas mucho más importante y mucho más antiguo. Entonces, por ejemplo, ese es un tema que es muy interesante trabajar en conjunto con el conjunto de los pueblos, se van abriendo, van tomando obviamente con el asesoramiento a la gente de la municipalidad que tiene otros recursos, pero soluciona un tema que es muy importante para la comunidad y que está en boga hoy en día”. Luego remarcó “Otro tema importante es la conectividad de caminos. La posibilidad de hacer rutas alternativas, siempre hicimos hincapié en ese tema, sobre todo porque la unión nuestra con Rafaela y obviamente de Rafaela a otros puntos del país, teniendo una autopista con la (ruta nacional) 34, que se construyendo, la ruta que va a Santa Fe, o sea, era un centro neurálgico de conexión, era la ruta (provincial) 70 que estaba en pésimas condiciones. (...). Hay muchos proyectos y todo para hacer caminos alternativos de ripeado, por ejemplo, para tratar de que la gente tenga algún camino alternativo hacia la ciudad, sobre todo teniendo en cuenta, la expansión que tiene nuestro pueblo, los que están al lado de Rafaela. Todos sabemos que tienen una expansión inmobiliaria bastante importante y mucha gente se está yendo a vivir ahí y que viene a trabajar, a estudiar a Rafaela a diario. Entonces ese es otro tema importante, con la posibilidad futura de hacer alguna línea interurbana de colectivos. Hay muchas cuestiones para trabajar en ese aspecto”.

El presidente comunal de Presidente Roca, Marcelo Bocco, remarca a la planificación urbana y territorial como tema central; en Lehmann, el ex presidente comunal, René Frías, resaltó la planificación urbana como tema prioritario y sostuvo que “es fundamental la planificación urbana en un territorio (...) ¿Por qué? Porque a futuro, uno muchas veces piensa en el presente, pero no pensamos en el futuro de esta comunidad. ¡Cuando íbamos a imaginar nosotros que Lehmann iba a llegar a tener ya en este momento una población de 6000 habitantes y estamos viendo, se está viendo el pueblo que nos está quedando

chico, el ejido urbano! ¿Por qué? (...) todo empezó en los procesos de venta de terrenos. Muchísima gente que viene de afuera, muchísima gente”.

La visión de la importancia de la obra pública y el desarrollo económico potenciado por el sector privado son otras temáticas citadas por los entrevistados.

10.6.2. Modalidad asociativa.

La amplia mayoría coincide con la creación de una *mancomunidad*, la modalidad de asociación que aborda la prestación de un único servicio público, buscando un más eficaz y eficiente cumplimiento de las demandas ciudadanas o de las tareas propias de la administración. Además, son adecuados para brindar servicios en localidades con población reducida, en las que no se alcanza la escala adecuada para hacerlos económicamente viables. Estos entes, de constitución formal o, de hecho, se estructuran en función de tareas tan diversas como la construcción de obras públicas, viales y de gas, la promoción de turismo, el control bromatológico, la compra conjunta de bienes, la recolección y tratamiento de residuos sólidos urbanos y la administración de la justicia de faltas, entre otras.

El ex intendente rafaelino Ricardo Peirone, menciona una lectura particular: *“Yo creo que las dos. (...) No considero que ni las iniciativas comarcales o sea las que implican una comunidad geográfica, aunque no fueran municipios del mismo signo y la mancomunidad, es decir, municipios que generalmente tienen un signo común, pero que no están geográficamente vinculados yo creo que las dos tiene que darse de forma, tiene que coexistir”.*

Peirone fue el único que manifestó que deber existir algún tipo de afinidad partidaria en la asociación de mancomunidades: actualmente, el frente liderado por el Partido Justicialista gobierna en la municipalidad de Rafaela y en la comuna de Bella Italia; en Lehmann gobierna el frente Cambiemos; en Susana el Frente Progresista Cívico y Social, y en Presidente Roca lidera la UCR aliados a Juntos por el Cambio, lo que, en la visión del experimentado dirigente, dificultaría el proceso asociativo.

10.6.3. El liderazgo asociativo y la participación de actores territoriales.

Buena parte de los entrevistados avalan la preponderancia de la ciudad de Rafaela y de su intendente con respecto al liderazgo de un ente intermunicipal de

carácter regional, pero no liderando todas las iniciativas, sino desarrollando un mecanismo rotativo.

El senador nacional Roberto Mirabella, con relación al liderazgo intermunicipal, considera la validez del criterio demográfico: *“Los que tienen mayor densidad demográfica, que tienen mayor generalmente, dinámica y preponderancia en estos procesos. De todas maneras, creo que hay que empoderar a cada uno de los actores que participa y eso se hace, por ejemplo, con estos mecanismos de rotar la presidencia, las coordinaciones, de ponernos de acuerdo, quiénes son las personas que laburan en el equipo”*. En oposición, el actual presidente comunal de Presidente Roca, Marcelo Bocco, respondió: *“Desarrollar un mecanismo rotativo si no estamos absorbido por Rafaela. No queremos ser un barrio nuevo de Rafaela, queremos ser independientes de Rafaela.”*

Una amplia mayoría concuerda que el histórico senador departamental Alcides Calvo -sucesivamente reelecto desde 2003- debe ser un actor externo directo de la intermunicipalidad y debe participar activamente por ser el representante regional en el poderoso Senado provincial. En menor medida, proponen la participación de los diputados provinciales originarios de la región como de cualquier funcionario que quiera participar.

10.6.4. El financiamiento municipal.

Las sucesivas autoridades rafaelinas privilegiaron la idea de un porcentaje del presupuesto de cada gobierno local con la finalidad de financiar la intermunicipalidad y sus proyectos; además, sugieren la idea de algún tipo de financiamiento adicional por parte de organismos internacionales.

Las autoridades de los gobiernos comunales, en líneas generales, comparten la idea de que cada socio aporte proporcionalmente una parte de sus recursos, y también, algún tipo de partida presupuestaria del gobierno provincial como de algún financiamiento del gobierno nacional.

10.6.5. La estructura organizativa.

La mayor parte de los entrevistados, coinciden con el tipo de organización que propone la ley N° 13.532 de Áreas Metropolitanas –directorio presidido por el Intendente de Rafaela-. Por otro lado, algunos de los entrevistados, comparten la

idea de un gerente operativo, solventado por todos los gobiernos integrantes del ente intermunicipal y Peretto Víctor exalta la figura del gerente, pero haciendo énfasis en que el mismo sea seleccionado por concurso público por las localidades asociadas.

11. La mirada del Senador Departamental.

Hemos optado para diferenciar la mirada del histórico senador provincial Alcides Calvo, por ser una autoridad electa por el conjunto de la región. En la década de 1990, Calvo se desempeñó en distintos cargos de la Municipalidad de Rafaela - subsecretario de Coordinación entre 1991 y 1993; de Promoción Social entre 1993 y 1995; y secretario de Gobierno entre 1995 y 1999-. Desde 1999 fue coordinador técnico del Senado provincial y cuatro años más tarde fue electo senador, habiendo sido reelecto hasta el presente. Su mirada regional exige una revisión especial.

Habiendo sido interrogado sobre su valoración del fenómeno intermunicipal, no ofreció una valoración explícita del fenómeno. Sí realizó una descripción de las localidades que rodean a la ciudad de Rafaela, y su vínculo directo con ésta. En el caso de la injerencia y peso específico de la intermunicipalidad ante los gobiernos nacional y provincial, expresa: *“Sí, estoy de acuerdo. Me parece que muchas veces, cuando los pedidos son muchos más colectivos y que tienen mayor impacto, no solamente desde el punto de vista poblacional o económico resultan muchas veces mucho más vendible o que requieren la atención del gobierno provincial y nacional”*. Asimismo, cuando se pregunta acerca de si la Intermunicipalidad podría ser actualmente interlocutora válida entre los municipios socios y los gobiernos provinciales y nacionales, responde afirmativamente, y cita: *“Sí, sí. Esto está plasmado. Estoy de acuerdo, porque bueno hay una ley de regiones metropolitanas que está dado en esta primera instancia. Primero era Santa Fe y Rosario. Luego, a partir de una gestión como senador provincial, se incorporaron las tres ciudades más importantes, que en general tiene un nivel de predicamento a nivel provincial, como es el tema de Reconquista Rafaela, y Venado, Venado Tuerto. Así que me parece que la Intermunicipalidad juega un papel importante para ser vendido como región”*.

El senador justicialista reconoce el proceso de las políticas públicas, y sostuvo *“Sí, yo creo que toda política pública necesita de una planificación. En este caso, muchas veces una planificación de carácter estratégica y en ello me parece que está el resultado final. No. Política pública que no está escrita, evalúa instrumentada. No genera muchas veces el resultado esperado”*. Asimismo, expresó que se contemplan los actores de la sociedad en dicho proceso, y de forma cada vez más progresiva. Con relación a un intercambio político-institucional que perfeccione las políticas públicas, afirma: *“Sí. No tengo duda. Hoy más que nunca, los acuerdos políticos son, son fundamentales. Y también los acuerdos de carácter interinstitucional. Creo que en ese aspecto sí apunta la pregunta. Me parece que no solamente un acuerdo interinstitucional público con público, sino público - privado”*.

Preguntado por la participación de la sociedad civil, entiende que los gobiernos locales deben impulsar el desarrollo del conjunto del departamento con la participación de las organizaciones de la sociedad civil, agregando: *“Sí, no lo dudemos, sí, sí. En ese aspecto tenemos experiencia, como, por ejemplo, no solamente en este caso particular de un comité de crisis, sino también a través de instituciones intermedias, como la Asociación Regional para el Departamento Castellanos, donde está conformada por todos municipios y comunas de distintos partidos políticos y que buscan impulsar el desarrollo territorial y económico a través del otorgamiento de préstamos a tasa mucho más accesible que las bancarias y con menos requisitos. Entonces, en eso me parece que hay un trabajo conjunto”*. En relación con el sector privado y su participación en el desarrollo regional, citó que *“me parece que el sector privado tiene que formar parte, tiene que ser un actor principal, pero también el Estado tiene que marcar el rumbo”*; sin profundizar demasiado en el rol del sector privado.

Le consultamos sobre su conocimiento acerca de políticas de fomento intermunicipal en la región y en la provincia. Afirmó conocer y haber trabajado en la ley provincial N° 13.532 de Áreas Metropolitanas, y, citó además la existencia de *“La ley para la creación de asociaciones para todos los departamentos de la provincia de Santa Fe, son 19 asociaciones regionales que permiten el desarrollo de cada departamento en forma independiente”*. Estas asociaciones, asimilables al modelo de agencias de desarrollo, fueron creadas en la década de 1990,

funcionando integradas por empresarios Pyme locales y representantes de gobiernos municipales, aunque no son técnicamente intermunicipalidades.

El senador Calvo expresó tener conocimiento de las otras iniciativas que integraron gobiernos locales santafecinos: *“la del Este de Córdoba y el Oeste Santafesino, y la Microrregión Centro de la Provincia de Santa Fe. Bueno, son desprendimientos realmente de experiencias mucho más amplias. Tal vez en esta última parte, propio de la pandemia, propio de que algunos gobiernos nacionales no fueron muy impulsores (sic), muy incentivadores de esta materia”*. Cuando le consultamos acerca de iniciativas intermunicipales exitosas en el país, indicó: *“Sí, son principalmente la provincia de Córdoba en el trabajo de manejo y recuperación y mantenimiento de caminos rurales. Ellos trabajan en una ley de consorcios camineros realmente muy interesante, donde trabaja la parte pública con la parte, con la privada, con los productores, (...) y también el tema turismo, me parece que tiene constituido realmente un avance muy, muy importante. Pero también me parece que también Mendoza es una iniciativa muy, muy alentadora”*.

En lo referido a experiencias intermunicipales de carácter regional, expresa: *“Acá tenemos 3 microrregiones ya constituidas: en su momento le faltó financiamiento y por ende ha quedado medio relegada. La Microrregión Turística Ruta de la Leche también, abarca casi todo el oeste de nuestro departamento y lo que Ramona, Bauer y Sigel y que me parece que necesita de un fuerte impulso por parte del Estado (...) y el consorcio caminero y mejorado de la transitabilidad, es el Consorcio Vial de la Ruta 70, que está formado por municipios y comunas de las que son lindante a la ruta provincial”*. En lo concerniente a la escasez de iniciativas intermunicipales en la región, comentó al respecto: *“es una cuestión de... decisiones por parte de los intendentes y presidentes comunales, que se sientan parte de que, con la intermunicipalidad o con trabajo conjunto, puedan resolver problemas de forma individual. No lo pueden hacer. Pero también es cierto que se necesita de un fuerte respaldo de carácter de, no tanto de un gobierno nacional, sino de gobiernos provinciales”*. Observamos que el senador departamental tiene un conocimiento mayor que el expuesto por otras autoridades.

También le consultamos por las iniciativas y los proyectos abordados por los gobiernos locales bajo la lógica intermunicipal. No comentó ninguna iniciativa concreta, aunque analizó y ponderó la escasez de conectividad terrestre en el

territorio departamental, fundamentalmente, en torno a la ciudad de Rafaela, tal como lo hicieran el intendente de Rafaela y alguno de los presidentes comunales. Reconoció además las deficiencias en la infraestructura de telecomunicaciones. Con relación con la participación de municipios de la región, en redes de ciudades nacionales o internacionales, manifestó que Rafaela y Sunchales forman parte de la Federación Argentina de Municipios (n.d.a. Susana también la integra), que de la Red Argentina de Municipios Frente al Cambio Climático él forma parte a través de una fundación de nueva generación con cabecera en Rosario. Mencionó además tener conocimiento sobre De la red de Mercociudades, en la cual participan las ciudades de Rosario y Santa Fe (omitiendo que Rafaela también lo hace) y por último conoce el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano aclarando que tuvo la oportunidad de participar en un congreso en España.

Consultado sobre los temas que deberían intervenir bajo la modalidad intermunicipal, sugirió avanzar en el tránsito y el medio ambiente. Respecto de la modalidad de asociación, manifiesta: *“aquí hoy está constituida la Región Metropolitana como región, que sería el departamento y luego estarían, están constituidas tres microrregiones, la del centro, la del norte y la del sur”*. De crearse una entidad intermunicipal, sostiene que el liderazgo debe ser rotativo entre las comunidades parte.

En lo relativo a políticos externos a la asociación, sostiene: *“el senador provincial teóricamente es la representación territorial del gobernador en un departamento. Entonces, en ese aspecto me parece que tienen que ir interactuando con la participación de todos los actores públicos del grupo de la comarca, de la Mancomunidad”*. Curiosamente, no señala su carácter de representante territorial ante el gobierno provincial.

En lo que respecta a la participación de los actores de la sociedad civil en dicho ente, afirma que, deberían participar como un Consejo Asesor, ya que, eso le da la posibilidad de opinión.

Por su parte, el funcionamiento y la administración debería darse dentro de la ley provincial N° 13.532 de Áreas Metropolitanas, y, sobre el gerenciamiento, citó: *“lo ideal es un gerente autónomo. Pero, en el mientras tanto, que cuando comience a funcionar ese ente. Qué bueno que sean los mismos municipios que determinen parte de su personal no, para no generar estructuras, ociosas y generar*

estructuras u organigrama que todavía no, hoy no ocupan actividad". Con relación al financiamiento, reflexionó: *"Lo que siempre se trató con la ley. Era que el financiamiento era a partir de un aporte en función del nivel poblacional. Era por habitante y, en segundo lugar, buscar un financiamiento que sea del mismo modo por parte del Gobierno provincial y también por qué no buscar un financiamiento externo"*.

Finalmente, y relacionado con la idea de un área metropolitana conformada por las cinco localidades, expresa que quizás deba incluir otras localidades -Villa San José y Egusquiza-, pero, por la cercanía de las cuatro comunidades a Rafaela, las comunas de Bella Italia, Lehmann, Presidente Roca y Susana- deben tener un tratamiento especial.

12. Análisis de dimensiones.

Dimensiones de causas de la debilidad de la implementación de políticas de desarrollo territorial bajo una lógica intermunicipal entre Rafaela y las comunas de Susana, Bella Italia, Lehmann y Presidente Roca configuradas desde las categorías analizadas.

Las dimensiones fueron diagramadas en función de la detección del testimonio de los entrevistados, producto del análisis de cada categoría emergente del marco teórico.

12.1. Municipalidad de Rafaela.

En el caso de Rafaela, las manifestaciones de las causas de debilidad son variadas.

El Intendente Luis Castellano menciona la falta de liderazgo, cita: *"Yo creo fundamentalmente, que faltaron liderazgos. ¿Por qué? Porque si no lideras un proceso que pudiese ser relativamente innovador de modificar una región o retomar lo que hace 130 años se empezó a hacer, cada uno vamos a estar preocupados por nuestro, nuestro, nuestro pequeño pueblo o municipio, porque es lo que nos reclama todos los días nuestra sociedad. O sea, yo. El interés mayoritario lo pongo, pongo en el foco, lógicamente en los problemas que tiene la ciudad. Y lo mismo piensa el intendente de Sunchales y lo mismo el presidente*

comunal de Susana, de Roca. Y si todos pensamos así, nadie lidera un proceso más amplio de planificación conjunta”.

Roberto Mirabella cita al respecto: *“Cuesta elevar la mirada y ver este tema un poco más macro, que excede el límite de la ciudad y que podríamos resolverlo. Muchas veces, no es que no se quiera (...) no se hace porque no se sabe. Entonces hay limitaciones, digamos, de conocimiento, porque hay que entender y saber para abordar algunas cosas. Hay limitaciones propias de que los problemas propios de la comunidad te absorben tanto, que perdés la posibilidad de elevar la mirada y tener esto”;* y agrega, *“las mezquindades políticas, los problemas de liderazgo se dan después que esto se conforma. No es que eso está previo.* En este caso Mirabella, remarca que, la formulación de políticas públicas a veces se ve truncada por la escasez de funcionarios y técnicos públicos capacitados en esta materia.

Por otro lado, el ex-intendente Ricardo Peirone menciona: *“Yo creo lamentablemente, el individualismo y el deseo de estar como figura como factótum en la política, es demasiado dominante, es una nota demasiado dominante que a veces anula buenas intenciones.”* Y que las diferencias partidarias pueden influir en la interrelación de los gobiernos locales al momento de un abordaje conjunto de políticas públicas. Además, remarca los recursos humanos, materiales y financieros como una limitante al desarrollo intermunicipal.

12.2. Comuna de Lehmann.

En el caso de la localidad de Lehmann, existe un desconocimiento del abordaje concreto en el proceso de elaboración de políticas públicas, por parte de los tres entrevistados.

Asimismo, en el caso del Presidente Comunal Lucio Beltramo, se visualiza un rechazo a la ciudad cabecera, como también, manifiesta la falta de apoyo de los gobiernos nacional y provincial, principalmente en materia financiera sosteniendo: *“Creo que, falta financiación aparte del apoyo de parte de los gobiernos provinciales y nacionales. Yo creo que el ánimo de los locales, ya sea presidentes comunales, intendentes, incluso legisladores ha estado, pero ha faltado el apoyo, el apoyo más que nada económico, porque los planes de alguna forma se habían*

desarrollado. Pero bueno, esperamos se copartícipe todo aquello que aportamos desde la región. Todo lo que producimos, se copartícipe de alguna manera y vuelva para poder financiar este tipo de programas, este tipo de ideas que hacen que la región siga desarrollándose y creciendo”.

El ex presidente comunal Riberi Hugo afirma que es por falta de iniciativa o liderazgo: *“(…) los presidentes comunales tendríamos que habernos ocupado más de estas cosas”.*

A su vez, el expresidente comunal René Frías, expresa que las diferencias partidarias entre los distintos gobiernos, dificultan a la asociación, hace hincapié en las diferencias político-partidarias de los diferentes niveles de gobierno.

12.3.Comuna de Susana.

En este caso, curiosamente, en un solo entrevistado es posible observar causas de debilidad, el actual presidente comunal Ambort Alejandro , sostiene que una de las principales causas, es atender lo doméstico, priorizando las cuestiones internas de cada jurisdicción: *“la necesidad de resolver lo propio primero, digamos, de la demanda diaria y común del vecino y de la localidad y de la comunidad.”*, también, señala; *“Nos cuesta generar los recursos para poder armar los proyectos, que es el primer paso después de ejecutarlos. Siempre estamos hablando de recursos, pero bueno, sí, siempre es un gran problema”.* Por lo cual ya sea por la no contemplación del proceso de elaboración de políticas públicas, por la percepción de autosuficiencia o dificultad de generar una apertura más allá de los límites jurisdiccionales –primero lo propio, lo local-, o, por escasez de recursos, ya sean materiales o humanos.

En el otro entrevistado no se observan manifestaciones de posibles causas de debilidad de la implementación de políticas de desarrollo territorial bajo una lógica intermunicipal, no describe un motivo particular, menciona que cree que, porque es nuevo, que lo nuevo a veces preocupa y asusta. Aunque en algunas ocasiones menciona la cuestión de escasez de recursos.

12.4. Comuna de Bella Italia.

En el caso de la localidad de Bella Italia, en un caso, existe prácticamente un grado de desconocimiento en el abordaje del proceso de políticas públicas como en la valoración del fenómeno de asociativismo intermunicipal. En ambos casos, existe una percepción y una autocrítica respecto de la autosuficiencia por parte de algunos representantes políticos, lo cual definen como “egoísmo” y “mezquindades”.

El actual presidente comunal Perotti Héctor habla de “mezquindades”; citando: *“Es una de las razones (...) y después el otro gran tema. Hay que ver qué presidente comunal vecino te toca. Porque hay gente que está abierta, a hacer cosas en conjunto y de gente que se cierra y son ellos y no hay forma ...”*

Williner José, cita: *“Yo le atribuyo mucho a eso al egoísmo a veces de un presidente de Comuna. Porque no le podemos echar la culpa al Gobierno de la provincia de tal o cual partido.”*

12.5. Comuna de Presidente Roca.

En este caso, es notable el desconocimiento del fenómeno intermunicipal, como también del proceso para el abordaje de políticas públicas. Únicamente, el expresidente comunal Emiliano Bocco, tiene conocimiento general la temática en sí misma.

Por su parte, se observan manifestaciones como la falta de liderazgo por parte de los gobiernos locales como así también de iniciativas y de estímulos.

El Presidente Comunal Marcelo Bocco, expresa que: *“Posiblemente falta de iniciativa de parte de algún liderazgo de presidente de comuna. Yo digo si alguien larga, más de uno vamos a seguir y si lo vemos, que da el puntapié inicial y fundamenta algo hay que estar detrás”* y propone cierto plano de igualdad entre Rafaela y las comunas, expresando que no quiere que Presidente Roca sea un barrio de Rafaela.

Por otra parte, Bocco Emiliano sostiene: *“(...) hoy los problemas obligan a los intendentes y presidentes comunales a pensar en común que antes al no estar, uno siempre tiene esa imagen de que los viejos presidente de comuna y los viejos*

intendentes eran más individualistas y que estaban ocupado en lo suyo (...) la falta de estímulos para avanzar en este sentido (...) ningún intendente o presidente comunal quiere tomar la posta". Enfatizo además en la necesidad de políticas provinciales y nacionales de apoyo a la intermunicipalidad.

Vilois Norberto sostiene: *"Yo creo que la que principalmente influyó negativamente en esto es un poco la falta de políticas provinciales y nacionales claras. Para solucionar el problema. Donde sea, desde la provincia, a través de la legislatura, donde le puedan presentar a las municipalidades y comunas, un proyecto claro, una línea clara a seguir para poder realmente enfocar el problema y darle una solución, (...) tiene que haber una ley que sea pareja y que sea llevadera, porque una cosa es hacer una ley en un escritorio, otra cosa es poder llevarla a cabo, porque a lo mejor existen leyes sobre el medio ambiente, pero hay que llevarlas a cabo y para llevarlo a cabo necesita un presupuesto donde ninguna comuna está en condiciones de poder realizarlo".*

Y finalmente Bocco José Luis que da una apreciación muy general, sostiene *"Yo no sé si fue por culpa de alguien o no de alguien (...) yo creo que no es culpa de nadie sino de todo"*

13. Una reflexión final.

Podemos concluir que, en los cinco gobiernos locales de la región estudiada, existe una buena predisposición y un reconocimiento de una serie de ventajas que presenta el asociativismo intermunicipal a la hora de abordar el desarrollo territorial. Sin embargo, entendemos que no existe una comprensión cabal del mecanismo.

Habiendo construido algunas categorías analíticas y teóricas, precisamos algunas cuestiones centrales del fenómeno abordado. Las políticas públicas, como atributo esencial del asociativismo intermunicipal, son consideradas elementalmente como un proceso, resultado de un ciclo de construcción, que se inicia cuando un gobierno detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención; y termina con una evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema. En todos los casos, no se pudo vislumbrar una aproximación desde su

concepción ni de la aplicabilidad real de las mismas desde el sector público, hacia la sociedad, salvo en puntuales excepciones. A grandes rasgos, es posible concluir que esta es la principal causa de debilidad al momento de establecer una interrelación asociativa desde la perspectiva intermunicipal.

En las entrevistas, los vocablos “egoísmo” o “mezquindad”, interpretados como cierta percepción de autosuficiencia y de reticencia al cambio, se observa como una causa de debilidad asumida por los gobiernos locales; como también la manifestación de diferencias partidarias –fenómeno intrínseco de cualquier democracia moderna, aunque, en estas entrevistas, surge como un problema-impidiendo -o, al menos dificultando- el desarrollo intermunicipal.

Las causas de la debilidad de la implementación de políticas de desarrollo territorial bajo una lógica intermunicipal podemos observarlas, desde la falta de comprensión de la cohesión del mecanismo conceptual, resultante defectuosa de la desconsideración de los atributos esenciales del asociativismo intermunicipal, debido a que está ausente el establecimiento de pautas generales para el abordaje de políticas públicas.

La consideración de la sociedad civil en general, y del sector privado –económico- en particular, resulta contemplada de manera difusa. De manera declamatoria, y coincidentemente, todos o casi todos dicen considerar como elemento clave su incorporación e interrelación con la sociedad y los sectores gubernamentales; pero, en la realidad, la participación real se desdibuja.

Percibimos una necesidad de vinculación con las unidades supraestatales de gobierno -la Nación, la provincia- para la coordinación de transferencias económicas o adjudicaciones de obras públicas; y no tanto de alguna iniciativa de acercamiento y planificación conjunta desde una perspectiva asociativa, con rasgos microrregionales para poder iniciar el abordaje de problemáticas que surgen exclusivamente del ámbito territorial más cercano, idiosincrático y cotidiano, y que son clave para el desarrollo territorial.

Sobre la base de esta investigación podemos afirmar que para fortalecer las iniciativas intermunicipales, entendidas *“como el fenómeno de articulación de un conjunto de gobiernos locales interconectados e interdependientes con el fin de ejecutar colectivamente una o más políticas públicas bajo un principio de coordinación horizontal y sin la existencia de jerarquía entre las unidades estatales que intervienen”*. (Cravacuore, 2016), es necesaria la existencia de una

difusión conceptual de lo qué se hace y para quien se hace, seguido por la combinación de temáticas comunes que vinculen cuestiones compartidas. Si las principales causas de debilidad se vinculan con la incompreensión en el abordaje del proceso de elaboración de políticas públicas, resulta relevante que, el proceso inicial para establecer futuras asociaciones se conozca y se comprenda.

El asociativismo intermunicipal surge como un mecanismo facilitador para satisfacer de manera efectiva los diversos intereses territoriales. La combinación de diferentes elementos y una planificación exhaustiva en torno a la configuración de políticas públicas comunes es posible para resolver o transformar problemáticas modernas, de mediano y de largo plazo, en soluciones concretas, con viabilidad plena.

Entendemos que la planificación del territorio no puede ser estrictamente local, ya que, la continuidad del territorio y los efectos que las políticas -o su omisión- generan, siempre repercuten en conjuntos mayores; resulta de total relevancia contemplar el conjunto de la sociedad -más allá de las jurisdicciones establecidas de cada gobierno local-, y los vínculos y lazos que unen a los individuos de la posible territorio a desarrollar: en nuestro caso, existe y persiste la intención de la conformación de una unidad intermunicipal constituida por Rafaela, Lehmann, Susana, Bella Italia y Presidente Roca -quizás con el agregado de algunas localidades más, como sugirió el senador provincial-, pero, las limitaciones en el accionar y su concreción, exceden a las intenciones, fundamentalmente por las principales causas de debilidad citadas precedentemente.

Destacamos que en la provincia de Santa Fe no existe ningún limitante legal para que los municipios se asocien de manera intermunicipal, abordando problemáticas comunes. Por lo descripto, la imposibilidad -o la falta de efectividad al momento de establecer un trabajo conjunto entre los diferentes gobiernos locales, depende casi de manera exclusiva de ellos.

Por todo lo expuesto podemos concluir que, para fortalecer las iniciativas intermunicipales en nuestra región, es necesaria una comprensión integral del fenómeno, sus atributos y los beneficios compartidos para los gobiernos locales que forman parte.

De esta tesis surgen algunos datos respecto de los temas prioritarios destacados por los diferentes gobiernos locales, como son la infraestructura, conectividad territorial y el medio ambiente: estas demandas surgen de los propios

entrevistados que observan problemáticas existentes y compartidas. Asimismo, predomina la idea de un tipo de modalidad de asociación particular: la mancomunal.

Podemos deducir que, habiendo identificado las principales causas de debilidad, y, a su vez, las coincidencias en problemáticas comunes, como el tipo de modalidad de asociación; podemos contar con los elementos emergentes sustanciales para la conformación de un ente regional de asociativismo intermunicipal. Además de las iniciativas particulares de cada gobierno local, el proceso del conocimiento para la concreción próxima de un ente regional está más próximo a desarrollarse.

14. Anexo entrevistas.

Senador Provincial por el Departamento Castellanos:

- *Sr. Alcides Calvo* (mandato desde el 12/2003 hasta la actualidad)

Comuna de Bella Italia:

- *Sr. José Luis Williner* (presidente comunal, mandato desde 12/1987 hasta 12/2003)
- *Sr. Héctor Perotti* (presidente comunal, mandato desde 12/2003 hasta la actualidad)

Comuna de Presidente Roca.

- *Sr. José Luis Bocco* (presidente comunal desde el 12/1997 hasta 12/1999; fue miembro de la comisión vecinal junto a *Cassina Jorge*, presidente comunal desde 12/1999 hasta diciembre 2003)
- *Sr. Norberto Vilois* (presidente comunal, mandato desde 12/2003 hasta 12/2013)
- *Sr. Emiliano Bocco* (presidente comunal, mandato desde 12/2013 hasta 12/2017)
- *Sr. Marcelo Bocco* (presidente comunal, mandato desde 12/2017 hasta la actualidad)

Comuna de Lehmann.

- Sr. Hugo Riberi* (presidente comunal, mandato desde 12/1999 hasta 12/2005 y luego desde 12/2007 hasta 12/2015)
- Sr. René Frías* (presidente comunal, mandato desde 12/2005 hasta 12/2007)
- Sr. Lucio Beltramo* (presidente comunal, mandato desde 12/2015 hasta la actualidad)

Comuna de Susana.

–Sr. *Víctor Peretto*, secretario comunal desde 1995 (trabajó junto a su padre Raúl *Peretto* presidente comunal desde 1983 hasta 12/2015)

–Sr. *Ambort Alejandro* (presidente comunal, mandato desde el 12/2015 hasta la actualidad)

Municipalidad de Rafaela.

–Sr. *Ricardo Peirone* (intendente municipal, mandato desde el 12/1995 hasta 12/2003)

–Sr. *Roberto Mirabella* (senador nacional, fue funcionario municipal entre 1995 y 2003 y diputado provincial entre 2007 y 2011)

–Sr. *Castellano Luis* (intendente municipal, desde 12/2011 hasta la actualidad)

15. Referencias bibliográficas.

Alburquerque F., Costamagna P., y Ferraro C. (2008). *Desarrollo económico local, descentralización y democracia. Ideas para un cambio*. Buenos Aires, Argentina. Unsam Edita.

Altschuler, B. (Octubre de 2003). El asociativismo municipal como estrategia para el desarrollo económico local en Argentina. Ponencia presentada en V *Seminario Nacional de la red de centros académicos para el estudio de Gobiernos Locales*. Buenos Aires, Argentina.

Badeni, G. (2011). *Manual de derecho constitucional*. Buenos Aires, Argentina. La Ley.

Bidart Campos, G. J. (2007). *Lecciones elementales de política*. Buenos Aires, Argentina. Ediar.

Cravacuore, D. A. (2006). Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina. *Medio Ambiente y Urbanización*. Año 22, N° 64.

Cravacuore, D. A. (2015). *La intermunicipalidad en Argentina*. (Tesis doctoral). Universidad de Jaén, Jaén, España.

Cravacuore, D. A. (Noviembre de 2016). La intermunicipalidad metropolitana en Argentina. Ponencia presentada en XXI *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile

Cravacuore, D. A. y Clemente A. (Noviembre de 2006). El proceso reciente de asociativismo intermunicipal en Argentina. Ponencia presentada en XI *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Cravacuore, D. A., y Chacón, A. (Ed.). (2016). *El asociativismo intermunicipal en América Latina*. Santiago, Chile. Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana.

Cravacuore, Daniel. (2017). La Intermunicipalidad en los Municipios Metropolitanos Argentinos. *Divulgatio. Perfiles Académicos de Posgrado*, Vol. 1, N° 3.

De la Torre, L. (1956). *Lisandro de la Torre y el régimen municipal*. Buenos Aires, Argentina. Comisión Nacional de Homenaje a Lisandro de la Torre.

De Tocqueville, A. (2015). *La democracia en América*. México D.F., México. Fondo de cultura económica.

Easton, D. (2012). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires, Argentina. Amorrortu Editores.

Fagúndez, P. (2018). *Asociativismo intermunicipal “desde abajo” en la provincia de Buenos Aires. Experiencias en perspectiva y enfoque metropolitano* (Tesis de maestría). Universidad de San Andrés. Buenos Aires, Argentina.

Grandinetti, R., Beretta, D., Schweinheim, G., y Rey, M. (2015). *Retos e innovaciones de la administración pública para el desarrollo democrático en el siglo XXI*. Recuperado de <https://aaeap.org.ar/bibliotecas/retos-e-innovaciones-de-la-administracion-publica-para-el-desarrollo-democratico-en-el-siglo-xxi/>

Instituto Nacional de la Administración Pública. (2001). *Municipios Argentinos: Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local*. Recuperado de:
municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/municipios_argentinos.pdf .

Ley de Creación de Áreas Metropolitanas de la provincia de Santa Fe N° 13.532

Ley Orgánica de Comunas de la Provincia de Santa Fe N° 2.439

Ley Orgánica de Municipios de la Provincia de Santa Fe N° 2.756

Madoery, O. (2008). *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. Buenos Aires, Argentina. UNSAM Edita.

Marchiaro, E. (2000). "Derecho Municipal, nuevas relaciones intermunicipales: poder de policía, microrregión y sistémica jurídica". Buenos Aires, Argentina, Ediar.

Marchiaro, E. (2006). Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina". En: Medio Ambiente y Urbanización, Año 22, N° 64

Morata, F. (1990). *Políticas públicas y relaciones intergubernamentales*. Barcelona, España. Documentación Administrativa N° 224-225.

Moreno Molina, A. (2013). Las estructuras administrativas de la cooperación intermunicipal en Europa: panorama general y aspectos destacados. Anuario Aragonés del Gobierno Local, (4), N° 213 - 256.

Nohlen, D. (2007). *Instituciones políticas en su contexto. Las virtudes del método comparativo*. Santa Fe, Argentina. Rubinzal-Culzoni Editores.

Parmigiani de Barbará, M. C. (Octubre de 2005). Aspectos jurídicos y políticos y de la institucionalización de modelos innovadores de asociativismo municipal: una reflexión a partir de experiencias en Argentina. Ponencia presentada en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.

Pasquino, G. (2014). *Nuevo curso de ciencia política*. México D.F., México. Fondo de cultura económica.

Rosatti, H. (2012). *Tratado de derecho municipal I*. Buenos Aires, Argentina. Rubinzal-Culzoni Editores.

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En Bañón, R. y Carrillo, E. (Ed.), *La nueva administración pública* (pp. 2-22). Madrid, España: Alianza Universidad.

Trebilcock, M., y Mota Prado M. (2017). *Derecho y desarrollo: Guía fundamental para entender por qué el desarrollo social y económico depende de instituciones de calidad*. Buenos Aires, Argentina. Siglo XXI Editores Argentina.

Vázquez Barquero, A. (2000). *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Santiago, Chile. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)

Zuccherino, R.M., y Moreno Rithner, M.J. (2007). *Tratado de derecho federal, estadual, estatuyente y municipal II*. Buenos Aires, Argentina. LexisNexis.