

Carlos A. Loza Colomer

El Problema de la Intermunicipalidad ⁽¹⁾

ANTECEDENTES PANAMERICANOS

EN septiembre de 1938 se realizó en La Habana, República de Cuba, el I Congreso Panamericano de Municipios.

En él se creó la «Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal» con sede en dicha ciudad e integrada por representantes de todos los países de América ⁽²⁾.

Una de sus principales recomendaciones, fué la de que cada uno de los países constituyese su Asociación Nacional de Municipios ⁽³⁾.

El II Congreso se llevó a cabo en Santiago de Chile, en septiembre del año 1941.

A él concurrieron, con excepción del Canadá, todos los países del continente. La Argentina envió una selecta representación, que cumplió destacadamente su cometido.

(1) Sugestiones enviadas al Sr. Intendente de La Plata Ing. Numa Tapia y al Sr. Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, doctor Rodolfo Moreno.

(2) Artículo 70 del Acta final del I Congreso Panamericano de Municipios.

(3) Artículo 69 del Acta final del I Congreso Panamericano de Municipios.

Se recomendó especialmente a todos los países que aún no habían constituido su Asociación Nacional, que lo hicieran, y se volvió a fijar como sede del III Congreso, a celebrarse en el año 1944, la ciudad de Buenos Aires.

ESPIRITU E IMPORTANCIA DE ESTOS CONGRESOS

El espíritu que anima la organización de estos congresos, no es solamente el de congregar a todos los municipios de América. Son invitados especialmente, y concurren, como sucedió en La Habana y en Santiago de Chile, representantes de entidades culturales, universitarias y científicas, solicitándose la amplia colaboración de todos los espíritus inquietos por la solución de estos problemas.

Es que se piensa, con razón, que las grandes urbes de nuestros días, han traído serios problemas de convivencia; de origen técnico, social, económico y cultural, cuya complejidad escapa al funcionario no especializado y que carezca de los elementos de juicio y antecedentes necesarios.

Deben buscarse soluciones racionales, que contemplen todos los aspectos del problema y que se relacionen, no solamente con las situaciones actuales, sino con vistas al futuro.

Los problemas de las ciudades se han ido convirtiendo en problemas de interés nacional y el gobierno local ha tomado una importancia extraordinaria, que no puede desconocerse.

ANTECEDENTES EN DISTINTOS PAISES DE AMERICA

La mayoría de los países de América tienen constituida su Asociación Nacional de Municipios.

En los EE. UU. de Norteamérica dan al problema municipal una gran importancia.

La primera liga de municipios fué la «League of Wisconsin Municipalities», formada en el año 1900. Desde ese año se han ido constituyendo en todos los demás estados de la Unión. Para 1939 había 29 ligas estatales de municipios con 4.942 ciudades asociadas, y ya para 1940, existían 42 ligas estatales con 7.848 ciudades adheridas.

La contribución hecha por las ciudades a estas ligas fué en el año 1940 de 366 mil dólares (4).

(4) Datos tomados del «Municipal Year Book», año 1941, editado por la «International City Managers Association» y que contiene la más com-

Las actividades por ellas desarrolladas son múltiples y variadas (5).

Congregando a todos los municipios del país, se ha constituido la asociación nacional que se denomina «American Municipal Association».

Finalmente, es interesante destacar la estrecha vinculación y cooperación existente entre el gobierno federal y los gobiernos locales (6).

EL PROBLEMA EN NUESTRO PAIS

En el orden provincial, creemos que solamente Córdoba y Mendoza han realizado un congreso de municipios. También lo han hecho los territorios nacionales.

En el orden nacional aún no se ha realizado.

La importancia de las ciudades argentinas, dentro de la política y economía del país, así como con respecto a gran cantidad de problemas de gobierno, es extraordinaria (7).

Su organización aislada y en conjunto, en cambio, no puede ser más deficiente. Baste decir, que no se ha comenzado en ninguna ciudad argentina un planeamiento urbano seriamente en-

pleta información anual sobre las actividades de todos los municipios de dicho país.

(5) Se ocupan de todos los problemas municipales: financieros, administrativos, técnicos, etc. Ultimamente han colaborado de una manera efectiva en el gigantesco plan de defensa nacional.

(6) El gobierno federal ha hecho convenios y ha sancionado leyes especiales dando una activa participación a los municipios, no solamente en el plan de la defensa nacional, sino en el desarrollo del extraordinario programa de construcción de viviendas que dirige la U. S. H. A. (United State Housing Authority), en la construcción de aeropuertos, caminos, etc.

(7) El índice de población urbana de la Argentina es uno de los más altos del mundo. Un 74 % de su población vive en ciudades de más de mil habitantes. De esta un 25 % se radica en la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores, un 45 % en las ciudades de más de cien mil habitantes y un 50 % de la población urbana total que es casi un 40 % de la total de la República está concentrado en las demás de cincuenta mil habitantes.

En cuanto al aspecto económico baste recordar que la industria está casi totalmente radicada en las ciudades y que el valor de la producción industrial según el último censo supera a la agrícola-ganadera juntas. (A. E. Bunge: Una Nueva Argentina). No es necesario insistir sobre otros importantes problemas de gobierno: el de educación, el de higiene y asistencia social, el de tráfico, el de vivienda, el de trabajo, etc.

carado, con criterio moderno, que debiendo estar vinculada a los territorios colindantes a los cuales política y económicamente esté ligado, constituya un valioso antecedente para el planeamiento territorial y nacional, que algún día tendrá que comenzarse en nuestro país en forma organizada (8).

Creemos que debe dársele a este problema de la Intermunicipalidad la importancia que merece y entendemos que una manera efectiva de conseguirlo sería constituyendo las Asociaciones provinciales de municipios y luego la Nacional con el mismo fin.

Indudablemente, es en las provincias más importantes, de gran número de municipios y donde estos tienen más vida económica y social, donde más beneficios traería. Entre estos figura en primer término la Provincia de Buenos Aires, constituida por 110 municipios, cada uno de los cuales tiene su gobierno comunal, con asiento en la cabeza del partido y con delegaciones en los distintos pueblos que de ella dependen.

Por esta circunstancia, vamos a ocuparnos en este caso de dicha provincia, aunque las directivas que se establezcan son aplicables a todas las restantes.

El aumento de sus presupuestos municipales, durante los últimos años, es notable. Hoy asciende a la suma de 62 millones de pesos al año, lo que significa, comparado con el presupuesto provincial, un 37 % (9).

Hay que considerar que estos presupuestos tomarían cifras mucho mayores, si las funciones que la ley orgánica acuerda a las municipalidades se cumplieran mejor, pues un 96 %, casi el total de sus recursos, se invierte únicamente en gastos adminis-

(8) La Argentina es dentro de los países americanos uno de los más atrasados en urbanismo. En EE. UU. por ejemplo, de una información para 364 ciudades de más de 25.000 habitantes, solamente 19 de ellas no tienen comisión de planeamiento y 147 ya tienen su plan regulador, en algunos casos como en el de New York, desde 1916 y la mayoría de los otros antes del año 1930. En estas comisiones de planeamiento, encuentra el gobierno federal, estadual o municipal, su cuerpo asesor más importante.

(9) Según el Anuario Estadístico de la Provincia publicado por el Registro General y Censo Permanente para el año 1939, las cifras son:

<u>Año</u>	<u>Presup. provincial</u>	<u>\$/hab.</u>	<u>Presup. municipal</u>	<u>\$/hab.</u>
1921	\$ 73.205.650	31.38	\$ 23.359.233	9.98
1939	\$ 168.083.000	49.52	\$ 62.097.693	18.29

trativos, de higiene, de obras públicas, de asistencia social y en el servicio de la deuda pública municipal (10).

En la organización político-económica de la Provincia, casi todo el peso de la obra de gobierno está en manos del poder central.

Si se analizan las características de población, superficie, factores económicos, etc., se encontrarán entre los distintos municipios algunas diferencias notables (11), pero teniendo en cuenta los dos primeros aspectos anotados, ya que la información sobre las actividades municipales es sumamente deficiente como para realizar un estudio serio comparativo, podemos establecer que pueden ser agrupados según su importancia, en estos dos sentidos, en grandes grupos.

Tomando como base la población, podemos clasificar a los municipios (12):

A — los que tienen más de 100 mil habitantes	3
B — „ „ „ entre 50 y 100 mil habitantes	14
C — „ „ „ entre 20 y 50 mil habitantes	48
D — „ „ „ menos de 20 mil habitantes	45

Y clasificándolos según sus presupuestos municipales (13):

A — municipios cuyo presupuesto es mayor de 1 millón	15
B — „ „ „ „ de 500 mil a 1 millón	13
C — „ „ „ „ de 100 a 500 mil	72
D — „ „ „ „ menor de 100 mil	10

(10) Los datos, tomados del Anuario ya mencionado son:

Gastos administrativos	23 %
Higiene y seguridad	34 %
Obras Públicas	18 %
Asistencia social	8 %
Servicio de la deuda pública	13 %

Higiene y seguridad comprende: alumbrado, barrido y limpieza, juzgado de paz, bomberos, cementerios, inspección médica, plazas y paseos.

(11) Por ejemplo: mientras Avellaneda tenía al 1º de enero de 1940, 242.870 habitantes, Tordillo sólo 3.332; y mientras Patagones comprende una superficie de 13.569 km², San Fernando sólo 22.69. Estos valores tan dispares de población y superficie dan densidades de población muy variables cuyos límites son: para Avellaneda 2.584 habitantes por km² y Patagones 1.1.

(12) Datos tomados del Anuario. Estos datos se refieren a la población al 1º de enero de 1940.

(13) Datos del Tribunal de Cuentas de la Provincia.

Podríamos hacer un *Resumen del panorama actual de los municipios bonaerenses* diciendo:

1. Que todos se rigen por la misma ley orgánica municipal.
2. Que los factores económico-sociales y aún psicológicos en todos ellos, son muy similares, existiendo sólo algunas características locales.
3. Que pueden ser clasificados según su importancia en población y presupuestos, en unos pocos grandes grupos.
4. Que por las condiciones anteriores, los problemas de orden municipal son, dentro de cada grupo, muy semejantes.
5. Que no existe, a pesar de ello, ningún lazo de unión, ningún medio informativo común, ni un efectivo espíritu de colaboración y cooperación intermunicipal.
6. Que esta situación significa una enorme pérdida de energías materiales y humanas, gastadas sin provecho para nadie.
7. Que además, al no existir colaboración, no pueden ser encarados y resueltos, o por lo menos estudiados, gran cantidad de problemas municipales que requieren antecedentes, o elementos y personal especializado y competente, que demandan gastos fuera de las posibilidades de cualquiera de ellos aisladamente.

El sentido de organización, de eficiencia en las funciones de gobierno, es necesario que se aplique en el orden comunal de la Provincia.

Nos permitimos sugerir, en este sentido, una labor que tomará como base el siguiente *programa mínimo*:

1. Congreso provincial de municipios.
2. Creación y estructuración racional de la Asociación de Municipios de la Provincia.
3. Adopción con el asesoramiento de los organismos técnicos de la Asociación, de principios modernos de administración en todos los aspectos de las actividades comunales.

I. — CONGRESO PROVINCIAL DE MUNICIPIOS

Los problemas más importantes que plantearía y sobre los cuales se darán las directivas fundamentales, son:

- a — espíritu del Congreso,
- b — financiación,
- c — organización,
- d — programa,
- e — lugar y fecha de su realización.

- a - *Espíritu del Congreso.* Debe dársele el espíritu amplio que tienen los congresos interamericanos. Ningún esfuerzo, ninguna inquietud, ninguna colaboración debe ser rechazada y por el contrario, debe llamarse a cooperar a todos los intelectuales argentinos. Sólo así, los resultados serán positivamente beneficiosos.
- b - *Financiación.* Tratándose de una obra de tan vastos alcances, debe contar, indudablemente, con el apoyo moral y material del gobierno de la Provincia.
Los municipios, que serán los directamente beneficiados con esta obra, deben también, en una justa proporción, contribuir materialmente.
- c - *Organización.* Debe prescindirse para la organización del Congreso de las dependencias y trámites corrientes de la administración, nombrándose un comité de pocos miembros, con amplias facultades, al que debe dársele un amplio apoyo material y moral para que pueda cumplir su cometido.
- d - *El programa* del Congreso debe comprender todos los problemas municipales y sus temas principales podrían ser: (14)
 - I - Administración Municipal.
 - II - Economía y finanzas.
 - III - Servicios públicos.
 - IV - Planificación y urbanismo.
 - V - Organización de la Asociación de Municipios.
- e - *Lugar y fecha de su realización.* El Congreso podría realizarse en la ciudad de La Plata, capital de la Provincia, y sus deliberaciones las presidiría el Intendente de la misma.

(14) Cada uno de estos temas podrían comprender:

- I. *Administración municipal:* organización administrativa, estadística y personal municipal.
- II. *Economía y finanzas:* régimen impositivo, presupuestos, régimen contable, empréstitos y deudas, etc.
- III. *Servicios públicos:* análisis de la situación actual, uniformación de criterios y estudio jurídico del problema.
- IV. *Planificación y Urbanismo:* Planeamiento urbano y su vinculación con el planeamiento territorial y nacional, higiene y asistencia social, vivienda, trabajos públicos, tráfico, paisajismo y arte urbano, cultura y educación y códigos de edificación.
- V. *Organización de la Asociación de Municipios:* Determinación de sus fines, organización, administración y financiación.

La fecha más indicada es en el mes de noviembre, haciendo coincidir con el 19, en que se festeja el aniversario de la fundación de la ciudad.

II. — BASES PARA LA CONSTITUCION DE LA «ASOCIACION» (15)

El Congreso de municipios no tendría finalidad práctica sino creara una entidad permanente que agrupara a todos los gobiernos locales.

Pero es necesario que este organismo, para que cumpla la importante misión que le corresponde, sea estructurado siguiendo ciertas normas o directivas fundamentales (16).

Estas pueden referirse:

- a - finalidades del organismo,
- b - estructura del mismo y normas de constitución,
- c - financiación.

a - Finalidades de la Asociación

La «Asociación de Municipios de la Provincia de Buenos Aires» debe ser un organismo *apolítico* (17), cuya finalidad fundamental será el estudio de la solución de los problemas que afectan las actividades de los gobiernos locales y el bienestar de

(15) A los efectos de uniformar la organización de las Asociaciones Nacionales de Municipios el «Comité Americano de Cooperación Intermunicipal» sugiere un «Estatuto tipo», dentro del cual cada país hará las modificaciones necesarias. Aunque coincidiendo en las finalidades con la estructura general propuesta para la Asociación de Buenos Aires, nos apartamos de este Estatuto, entendiéndolo que le damos así una mayor posibilidad de acción efectiva.

(16) No es suficiente crear un organismo, con una finalidad determinada, sino que es necesario estudiar prolijamente, teniendo muy en cuenta la *experiencia*, cómo estructurar su organización, de manera que se puedan conseguir, en la forma más eficiente posible, los fines perseguidos.

En una palabra, no basta saber *qué* es lo que se quiere, sino que es menester determinar *cuál* es el mejor medio y *cómo* conseguirlo.

(17) En la organización normal de los municipios habrá en el gobierno de los mismos representantes de distintas agrupaciones políticas. No es posible que un organismo de tan elevados propósitos como éste, admita la posibilidad de una orientación partidista.

Su vida en esta forma, por otra parte, sería precaria y expuesta siempre a desaparecer.

los habitantes de las ciudades, manteniendo e intensificando, por todos los medios posibles, la cooperación intermunicipal.

Sus finalidades principales serán:

1. Cumplir los acuerdos de los Congresos de Municipalidades, así sean estas Panamericanos, Nacionales o propios.
2. Cooperar con las demás Asociaciones de Municipios, provinciales, nacionales o internacionales, que persigan fines de intermunicipalidad, manteniendo con ellas un permanente intercambio e información y concurriendo a los congresos que realicen.
3. Fijar la sede y fecha de los Congresos y correr con todo lo relativo a su organización.
4. Recopilar, clasificar y formar un índice general y especial actualizado de todos los antecedentes de las actividades municipales del país y, en lo posible, del extranjero.
5. Desarrollar una amplia y permanente acción informativa entre todos los municipios adheridos, enviando comunicaciones periódicas y publicando folletos y revistas con trabajos y datos de interés general y especial.
6. Editar anualmente una estadística de todas las actividades desarrolladas en los distintos municipios de la Provincia y en los principales del país, así como un índice de todas las publicaciones hechas dentro del campo municipal y una reseña de las actividades de la Asociación.
7. Estudiar los problemas que se presenten en las actividades municipales, ya sean de orden general o especial de ciertas regiones o municipios.
8. Asesorar, por intermedio de sus comités especializados, a todos los miembros que los soliciten.
9. Tratar, por todos los medios posibles, de hacer triunfar los principios científicos en la administración pública, intensificando la enseñanza de la ciencia administrativa.
10. Estudiar e intervenir en la discusión de todos los problemas de gobierno que se relacionen con las actividades municipales y enviar, llegado el caso, las sugerencias necesarias a los poderes públicos provinciales o nacionales, de manera que ello signifique una sincera colaboración.
11. Fomentar la creación de Asociaciones de funcionarios municipales y propender a la cooperación intelectual entre ellos.

12. Fomentar la creación de organizaciones de obreros y empleados, cuyas finalidades sean el mejoramiento material, intelectual y cultural de los mismos.

b - *Estructuración del organismo y normas de constitución*

Podrán formar parte de este organismo no solamente los municipios de la Provincia de Buenos Aires, sino los actuales y ex-funcionarios municipales, los municipalistas y cualquier ciudadano que se ajuste a los requisitos determinados por los Estatutos.

Los primeros serán *miembros activos* y los nombrados en segundo término, *miembros personales*.

Una tercer categoría será la de *miembros honorarios*, designación que deberá recaer en personas que hayan contribuido eficazmente al mejoramiento de los gobiernos locales.

Los derechos y deberes de los miembros deberán ser fijados en los Estatutos.

La Asociación estará formada por dos cuerpos, uno *Directivo-Administrativo* y otro *Ejecutivo-Asesor* (18).

El primero, dará las directivas a seguir y hará la administración de los fondos de la Asociación.

El segundo, será el encargado de ejecutar, llevar a la práctica las finalidades del organismo y asesorar a los miembros asociados.

El primero será ad-honorem, constituido por un Consejo o Comisión, elegido por la asamblea de miembros de la Asociación.

El segundo, en cambio, estará constituido por personal idóneo, bien remunerado, que deberá ajustarse a ciertas normas básicas, que en cuanto a su constitución pueden ser:

- a - Ingreso por concurso de antecedentes, méritos y aptitudes.
- b - Incompatibilidad total con cualquier otro cargo rentado (full-time).
- c - Residencia en el lugar donde desempeña sus funciones.

Dentro del cuerpo *Ejecutivo-Asesor* se crearán cinco secciones: de Administración municipal, de Economía y Finan-

(18) Para que una organización de este tipo pueda desarrollar una obra real y efectiva es necesario que tenga a su frente personas capacitadas, que den las *directivas principales a seguir*, y que exista un cuerpo de personas especializadas que *trabajen*. No basta competencia y buenos propósitos para llevar a la realidad finalidades tan amplias e importantes como las que se le asignan a esta Asociación.

zas, de Servicios públicos, de Planificación y Urbanismo y de Administración propia.

Cada una de las cuatro secciones técnicas, primeramente nombradas, cumplirán, dentro de su especialidad, las funciones y finalidades establecidas en los Estatutos.

La de «Administración propia», será la encargada de actuar como Secretaría y Contaduría permanente de la Asociación, interviniendo además en el trabajo material de la organización de los congresos.

c - Financiación

Para poder cumplir su finalidad la Asociación dispondrá de un fondo formado:

1. por las cuotas de los miembros;
2. por donaciones, subvenciones, aportes y subsidios;
3. todo ingreso que pueda percibir de acuerdo a su carácter y que tienda a mejorar la consecuencia de sus fines.

Con un gasto mensual de \$ 10.000, lo que equivale a \$ 120.000 al año, puede la Asociación iniciar sus actividades.

Esta suma significaría una cuota para cada municipio, insignificante con relación a sus recursos y especialmente con relación a los beneficios que obtendría (19).

(19) La suma fijada significaría un 0.2 % del total de los presupuestos municipales, es decir, que en proporción y aproximadamente, las cuotas que correspondería a algunos municipios serían por ejemplo:

	<i>Presupuesto anual</i>	<i>Cuota mensual</i>	<i>Cuota anual</i>
Para Avellaneda ...	\$ 5.570.000	\$ 928	\$ 11.140
„ La Plata „	4.100.000	683	8.200
„ L. de Zamora „	2.600.000	433	5.200
„ San Isidro „	1.600.000	266	3.200
„ Pergamino „	970.000	162	1.940
„ Olavarría „	700.000	116	1.400
„ S. Nicolás „	530.000	88	1.060
„ Bragado „	430.000	72	860
„ Campana „	306.000	50	612
„ Magdalena „	216.000	36	433
„ Maipú	106.000	18	212
„ Gral. Alvear „	61.000	11	122
„ Gral. Conesa „	7.860	1.30	16

A medida que la Asociación vaya organizando y ampliando sus funciones técnicas, irá aumentando la cuota inicial, pero irán aumentando, al mismo tiempo, en cantidad y calidad, los servicios prestados a los municipios.

Organizados los municipios de todas las provincias en forma similar fácil será coordinar sus relaciones en favor de una efectiva intermunicipalidad.