

Cuando el caos caracteriza la división oficial del territorio del Estado. A propósito de los municipios argentinos¹

César A. Vapñarsky

Resumen

La división territorial de un Estado nunca es reflejo exacto de la distribución real de la población sobre el territorio; en el caso de la República Argentina, es de una extrema complejidad: en la división oficial se superponen e interfieren diversas escalas jurisdiccionales y administrativas. Este hecho tiene influencia no sólo en los mecanismos de ejercicio del poder, sino también en los canales de acceso a la representación popular, el censo y las circunscripciones electorales, entre otros. En este artículo se describen y analizan, desde una perspectiva geográfica pero teniendo también en cuenta las connotaciones jurídicas y sociológicas, las diversas categorías y entidades jurisdiccionales y sus relaciones con la distribución real de la población. Se proponen, al mismo tiempo, herramientas terminológicas y metodológicas que facilitan la comprensión de esas interrelaciones.

Palabras clave: división territorial, censo, municipio, Argentina.

Summary

The territorial division of the State is not an exact reflection of the real distribution of the population on the territory. In the Argentina Republic case, the division is extremely complex since several jurisdictional and administrative divisions are superimposed. This fact influences not only the power mechanisms but also the channels of popular representation, the census and the electoral constituencies. This paper describes and analyses from a geographical, juridical and sociological perspectives the categories and jurisdictional entities, and also their relationships with the actual distribution of the population. It is also proposed terminological and methodological tools to facilitate the understanding of these relationships.

Key words: territorial division, census, municipality, Argentina.

Imperdonable es la oscuridad de expresión, encomiable la expresión de oscuridad.
Edgar Allan Poe

Propósito de este ensayo es poner de manifiesto la naturaleza de las relaciones entre, por un lado, la configuración física del asentamiento humano en aglomeraciones y campo abierto y, por el otro, la división del territorio estatal en porciones establecidas oficialmente. Se hará hincapié en las relaciones entre la entidad de facto “aglomeración” y la entidad **de jure** “municipio”. Servirá de permanente referencia un Estado federal, la Argentina. No tiene parangón en el mundo. Sólo en

algunos aspectos los Estados Unidos podrían comparársele: tan recónditas son en la Argentina, además de intrincadas, esas relaciones.

Abundarán en el ensayo las referencias a la geografía política de la Argentina.

La mal llamada “base territorial del municipio”

Hay en Francia unas 36.000 **communes**. Hay en España unos 8.000 **municipios**. En la Argentina, la maraña de denominaciones oficiales de sus equivalentes es tal que sólo puede asegurarse que hay entre 1.500 y 2.500. Cumplir con el propósito

¹ La reproducción del último artículo de César Vapñarsky en **Población de Buenos Aires** ha sido posible por la amable autorización otorgada por **GEO Crítica - Scripta Nova**. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales de la Universidad de Barcelona, en cuyo vol. VIII, nº 162, de abril de 2004, fuera publicado.

César Vapñarsky, falleció en marzo de 2003, pero nos ha legado una im-portantísima obra que recorre diversos aspectos teóricos, metodológicos y operacionales de la producción y aplicación del conocimiento científico a los procesos de asentamiento y distribución territorial de las poblaciones, en particular de la Argentina. Como muchos estudiosos del tema no han tenido oportunidad de acceder a sus múltiples publicaciones –más de noventa–, pensamos que una forma de introducir su último artículo y, al mismo tiempo, de contribuir al conocimiento de su obra, era escribir estos comentarios acerca de los aportes que se desprenden de algunos de sus trabajos, los que, en nuestra opinión, brillan por encima de un conjunto de alto nivel científico y técnico.

En su tesis para la obtención del **Master of Arts** en Sociología de la Universidad de Cornell (1966), que luego daría origen a varios artículos (entre otros, Vapñarsky, 1969 y 1975) César Vapñarsky introdujo en la literatura especializada una categoría o tipo de distribución por tamaño de las ciudades de un sistema urbano, que él denominó **inmmature**, y que se agregó a otros que se utilizaban entonces como **primate** o **rank-size**. La discusión y el análisis comparativo de distintas estructuras urbanas que efectuara Carol Smith (1990), un verdadero estado del arte sobre el tema, brinda la oportunidad de comprender y valorar la importancia de aquella original contribución que Vapñarsky hiciera hace casi cuatro décadas.

La crítica al concepto censal de “centro urbano” y a la forma no sistemática como se aplicó en el censo nacional de población de 1960 (Vapñarsky, 1968) constituye el antecedente de su línea más productiva y en la cual lograría, en la década siguiente, sus aportes mayores. Una línea centrada en la revisión crítica de métodos y resultados censales y, por sobre todo, en la formulación de propuestas para el mejoramiento de la definición censal de **localidad**. En otras palabras, Vapñarsky pasa así del análisis de las estructuras urbanas, **inmmature** en el caso del sistema urbano argentino, al análisis de los elementos que las componen: los **puntos de concentración de población**, según la clásica definición de urbanización de Eldridge. En palabras de Vapñarsky: “Necesitamos completar la definición de punto de concentración de población con una dimensión espacial de la que todavía carece. Toda definición de **ciudad, pueblo, centro poblado, área metropolitana**, etc., puede considerarse como un intento, exitoso o no, de convertir la definición de **punto de concentración de población** en la definición de un **área**.... Independientemente de su tamaño o importancia relativa, siempre se tratará de una unidad territorial a **escala local**, más brevemente, una **localidad**” (Vapñarsky, 1979 pp. 64).

Como **fellow** de la Guggenheim Memorial Foundation, César Vapñarsky tuvo la oportunidad de visitar, a lo largo de 1972, direcciones nacionales de estadística, organismos cartográficos nacionales e instituciones de

investigación de América y Europa; así pudo conocer directamente cómo se trabajaban, en muy diversos contextos, problemas afines a los de su interés. En los años siguientes desarrolló una fecunda tarea de indagación y síntesis teórica, al tiempo que puso a punto su propuesta para delimitar e identificar las aglomeraciones en los censos de población.

A principios de 1977 Vapñarsky concluye su obra **Primary Communities and Agglomerations: A Contribution to the Development of Methods for the Determination of Local Units in Population Censuses**, que presentó como tesis para la obtención del Ph. D. en Sociología de la Universidad de Cornell. La revista *GENUS* (Vapñarsky, 1978) publicó como artículo una síntesis de aquel minucioso trabajo de casi 500 páginas; desde entonces, dicho artículo ha sido citado en innumerables ocasiones y en los contextos más diversos como, precisamente, se hizo en ocasión de la conferencia **New Forms of Urbanization: Conceptualizing and Measuring Human Settlement in the Twenty-first Century**, realizada en 2002 por el Grupo de Trabajo sobre Urbanización de la IUSSP. En efecto, a pesar de los años transcurridos, aquel “viejo” artículo de 1978 volvió a estar presente en la discusión (véanse, las conclusiones de Hugo y Champion, 2004).

Otra línea de investigación desarrollada por Vapñarsky es la que se puede ejemplificar con **Pueblos del Norte de la Patagonia: 1779-1957**, obra que desde su aparición, en 1983, se con-

planteado obligará a enfrentar múltiples obstáculos. No es el menor el que esta maraña opone.

Oswaldo Soriano organiza la trama de su celebrada novela **No habrá más penas ni olvido**, que escribió hacia 1981, en derredor de un conflicto entre el “intendente municipal”, con despacho en el mayor núcleo de población concentrada de cierto “partido”, y su “delegado municipal” en un núcleo

menor. En pláticas que el presente autor sostuvo con gente que reside en la provincia de Buenos Aires y había leído la novela (o visto el filme basado en la novela), comprobó que nadie se había percatado de que el conflicto sólo habría podido tener lugar en ésa, la provincia donde nació Soriano.

Describe someramente esta configuración el geógrafo francés Romain Gaignard, prominente estu-

virtió en la referencia ineludible para quienes encaran estudios históricos, geográficos y de población de la referida región. El libro, declarado de interés provincial por la legislatura de la provincia de Río Negro, fue mención especial en el certamen Nacional de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Secretaría de Cultura de la Nación (1990).

En 1990 Vapñarsky (en colaboración con Néstor Gorojovsky) publica **El crecimiento urbano en la Argentina**, retomando, según expresan los autores, la investigación de procesos antiguos “usualmente mal expuestos” y procesos nuevos “todavía desatendidos”. En relación con estos últimos, el trabajo se centra en describir y analizar los principales cambios ocurridos a lo largo del período 1950-1980 en la estructura urbana argentina. Previamente, la obra incursiona en la historia urbana argentina anterior y en la historia urbana del territorio que aún no era argentino. Se trata de un texto conciso, claro y redactado en un lenguaje apto para todos los interesados en el tema que no sean especialistas. El libro fue premiado por el Ministerio de Educación y Cultura de la Nación (obras en Geografía, período 1990-1993). En dos artículos posteriores Vapñarsky (1994 y 1995) expandió y profundizó aquellos hallazgos, tanto en relación con el crecimiento urbano diferencial y el posible rol de las migraciones, como con las transformaciones que experimentara el sistema de asentamiento humano argentino desde 1950.

La división oficial del territorio argentino: ¿Un rompecabezas insoluble?, publicado en 1997, es un trabajo muy elaborado y, a la vez, representativo de otra línea de trabajo de Vapñarsky. Esa línea se centró principalmente en una investigación de tipo exploratorio que le demandó muchas horas de lectura y de reflexión a lo largo de sus últimos años de vida. De esa inquietud surgieron varios trabajos, entre los que figura el último artículo que escribiera y que se reproduce a continuación en este número de **Población de Buenos Aires**. Las múltiples y complejas interrelaciones subsistémicas (ecológicas, sociodemográficas, políticas, etc.) que estos textos logran sacar a la luz constituyen enormes desafíos para un complejo campo de la investigación social aplicada, bastante atrasado en nuestro medio y que se relaciona, entre otros, con las incongruencias legales-territoriales y las reformas constitucionales que no las toman en cuenta, con la desconcentración y la descentralización de las políticas públicas, con el desarrollo y la planificación local y regional, etcétera.

En 1998 el INDEC publicó la metodología que se había seguido para operacionalizar la definición de **localidad** adoptada en el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991. Este trabajo, una de las mayores contribuciones de Vapñarsky, contiene además diez estudios de caso sobre la aplicación de la definición y una exposición diáfana de sus fundamentos teóricos y metodológicos. Cabe des-

tañar que se necesitaron tres décadas para que desde aquel análisis crítico del concepto “centro urbano” y su forma de aplicación en el censo nacional de población de 1960, se lograra dar en la Argentina una definición de **localidad** (censo de 1991) capaz de explicar los dos interrogantes más básicos que, en palabras de Vapñarsky, son: “uno teórico: ¿a que clase de unidad espacial se refiere quien dice que la población de cierta **localidad** es de tantos y tantos habitantes? y otro, metodológico: ¿qué requisitos habría que cumplir para asegurar la comparabilidad de las cifras de población asignadas, sea a distintas **localidades** en una misma fecha censal, sea a una misma **localidad** en distintas fechas censales?”

Como se dice en la presentación de uno de sus dos últimos libros, **La Aglomeración Gran Buenos Aires: Ex-pansión espacial y crecimiento demográfico entre 1869 y 1991** (reseñado en el n.º 0 de Población de Buenos Aires), el trabajo brinda “una excelente oportunidad para aprender, en el estricto sentido de la palabra”. Otro tanto puede decirse de toda la obra y de la trayectoria docente de César Vapñarsky, un investigador y maestro como pocos.

Alfredo E. Lattes

Nota: Los trabajos citados se encuentran luego de la bibliografía del artículo.

dioso de la región clave de la Argentina: la Pampa. Después de aclarar que (según él la define) la región cubre partes de cinco provincias, agrega que cualquiera de las cinco “... se halla dividida en departamentos (que se llaman partidos en el caso de la de Buenos Aires), encabezados por un concejo municipal y un intendente electos. **No existe división administrativa menor**, y el intendente es a la vez el alcalde de la localidad cabecera y el administrador

del espacio rural y de las otras localidades del departamento, si las hay. Se produce, en consecuencia, una marcada competencia por alcanzar, o conservar, la categoría de cabecera o por constituir un nuevo departamento en torno de la localidad que se halla en ascenso ...” (1989, pp. 27-28; cursivas de C.A.V.).

La descripción vale exclusivamente –y no del todo– para Buenos Aires. Es ésta la única de las cinco

provincias donde 1) la jurisdicción –un **municipio**– de las autoridades mencionadas por Gaignard abarca exactamente la porción –**departamento o partido**– del territorio del Estado a la que se refiere Gaignard y 2), mal que le pese a Gaignard, pero en pleno acuerdo con Soriano, tienen su despacho en lugares alejados de la cabecera del partido funcionarios a cargo de divisiones menores, las **delegaciones municipales**.

Antes de redactar este trabajo, sospechaba el autor que cuando él menos lo esperara se tornarían perentorias las aclaraciones léxicas. Debe ya encarar la primera. Se denominará AUTORIDAD ESPECÍFICA a cualquiera cuya jurisdicción cubre cierto trozo de la superficie de la tierra y ese solo trozo. Gobernador, legislatura, tribunal superior son autoridades específicas en una provincia argentina. También directores de organismos públicos **provinciales**. También delegados en toda esa provincia, y sólo en esa provincia, de organismos públicos **federales**. Por “específica” entiéndase “específica y **permanente**”: hasta un radio estadístico tiene, en oportunidad de un censo, una autoridad específica **transitoria**.

En todas las provincias son elegidas por sufragio las autoridades políticas específicas de cualquier jurisdicción cuya denominación **oficial** sea “municipio”. Con competencias que conciernen a las mismas cuestiones que las de aquellas autoridades, en algunas provincias son también elegidas por sufragio las de una jurisdicción de menor población y con **otra** denominación **oficial**, pero que conceptualmente en nada difiere de un municipio. Sea cual fuere su denominación oficial, a cualquiera se la denominará “jurisdicción de gobierno local elegido por sufragio de los vecinos”. Engorroso giro. Se lo abreviará JURISDICCIÓN ALEF. O aun JURISALEF.

En los partidos de la provincia de Buenos Aires efectivamente hay autoridades políticas específicas: con un partido coincide una jurisdicción. Pero, ¿y en los departamentos de las otras cuatro provincias que Gaignard menciona? No en los de San Luis y La Pampa. Solamente en mapas escolares la cabecera tiene algo de tal: los dos círculos concéntricos,

en lugar de uno solo, mediante los cuales por rutina se la representa. Las jurisdicciones abarcan, en San Luis parte de uno, en La Pampa partes de dos o más departamentos. Conflictos como el imaginado por Soriano no tienen oportunidad de ocurrir. Por cierto, hay autoridades políticas específicas en los departamentos de las otras dos provincias, Santa Fe y Córdoba.² Pero las competencias de estas autoridades, **designadas** por las de mayor rango de la provincia entera, son más modestas y de carácter muy distinto que las de las autoridades políticas específicas, **elegidas** por sufragio, de las **varias** jurisdicciones que hay dentro de cada departamento. Conflictos como el imaginado por Soriano tampoco tienen oportunidad de ocurrir.

Por lo visto, ni siquiera Gaignard, que conoce al dedillo esas cinco provincias, ha echado de ver cuán propia de cada una es su división territorial oficial.

En la Argentina no hay sólo **cinco** provincias. Hay **veintitrés**. En cada una son diferentes los criterios para crear, alterar o suprimir jurisdicciones. También los criterios para delimitar oficialmente en el territorio provincial porciones de muchos otros tipos.

Queda fuera de las provincias una porción **sui generis** del territorio argentino. Es la Ciudad de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Capital Federal o Capital de la República. Los cuatro nombres son hoy de uso corriente. Aquí, a menudo se la llamará simplemente “Ciudad”. Tienen allí su asiento las autoridades máximas de los tres poderes del ESTADO **federal**. Estas autoridades pueden crear, alterar o suprimir porciones de un crecido número de tipos, oficialmente delineadas dondequiera que sea en el territorio argentino, sin que nada las obligue a tomar en cuenta porciones ya delineadas por autoridades provinciales.

Quien esto escribe considera sólidos sus conocimientos en **algunas** cuestiones que, en **ciencias**

² Ya no en Córdoba, desde 1986. La última reforma de su constitución provincial quitó al departamento la única función política que cumplía: jurisdicción de un “jefe político” designado por el gobernador.

sociales, se refieren al asentamiento humano. En cambio, en **todas** las que en **derecho** se refieren al mismo objeto de estudio, los considera acogedores oasis salpicados sobre un Sahara de ignorancia. Quizás por ello le asombró que, en el orden normativo provincial de la Argentina, no se encuentre indicio alguno de las formidables contribuciones efectuadas desde antes de comenzar el siglo XX –Meuriot (1897), Adna F. Weber (1899)– al conocimiento de aquel multifacético objeto de estudio que, por lo demás, tanto se ha modificado durante el transcurso del siglo XX. Quizás también por ello, cuando se sumergió en la lectura de tratados de derecho municipal argentino le asombró el descuido léxico y hasta la endeblez conceptual que sus autores, espectables juristas, exhiben en los largos fragmentos que dedican a la “ciudad” y el “urbanismo”. Incluso en los que dedican al “municipio”. Así, la remanida frase hecha “base territorial del municipio” es redundante: en una de sus acepciones, “municipio” es un **territorio**.³ Aunque veniales, pecados como éste no condicen con las expectativas que obras de esa naturaleza despiertan.

Haberse asombrado lo indujo a olvidar sus inhibiciones para abordar temas jurídicos. También a persuadirse de que, para echar alguna luz sobre lo que en derecho se expresa mediante la frase hecha de marras, hay que recorrer un largo y tortuoso camino. Apenas algunos tramos se enderezarán aquí. Se dilucidarán unos pocos conceptos. También se introducirán términos precisos aunque parezcan esotéricos: en parte no sirve, en parte sirve pero no alcanza, y en parte sobra el léxico jurídico sobre la materia.

³ He aquí, transcritas del Diccionario de la Real Academia Española (vigésima primera edición), algunas acepciones de cuatro selectas voces. Atiéndase especialmente a la última acepción de la última voz.

1) alcalde (Del ár. **al-qādi**, el juez.) m. Presidente del ayuntamiento de cada pueblo o término municipal, encargado de ejecutar sus acuerdos, dictar bandos para el buen orden, salubridad y limpieza de la población y cuidar de todo lo relativo a la policía urbana. [...] 2) ayuntamiento. (De ayuntar) m. 3. Corporación compuesta de un alcalde y varios concejales para la administración de los intereses de un municipio. 3) municipalidad. f. Ayuntamiento de un término municipal. 4) municipio. (Del lat. **municipium**) m. 3. El mismo ayuntamiento. 4. El término municipal.

Escalas institucionales y órdenes territoriales

Entre quienes, a diferencia del presente autor, saben derecho, hay acuerdo en distinguir dos ESCALAS INSTITUCIONALES del Estado argentino: federal y provincial.⁴

No hay acuerdo entre gente de leyes acerca de una eventual tercera escala: la municipal. No la admite la escuela de la Universidad del Litoral, encabezada por Rafael Bielsa (1940): concibe a la entidad jurídica “municipalidad” como meramente administrativa. Pero sí la escuela de la Universidad de La Plata, encabezada por Adolfo Korn Villafañe (1941): la concibe como “república representativa municipal” que reproduce, a su **escala**, la organización política a las escalas federal y provincial.

Reflexiónese ahora sobre la posición que ocupa un funcionario que se desempeña a alguna de aquellas dos escalas. Está institucionalmente colocado en una jerarquía **interna a esa escala**. Pero no en una **que atraviese escalas**: un funcionario provincial nunca está subordinado a un funcionario federal, y viceversa. Por analogía, el autor tomará partido en ese debate jurídico. Incluirá la municipal entre las escalas del Estado.

Aclarada –algo– la noción de “escala institucional”, se hará lo propio con la de ORDEN TERRITORIAL. Aclararla es más difícil.

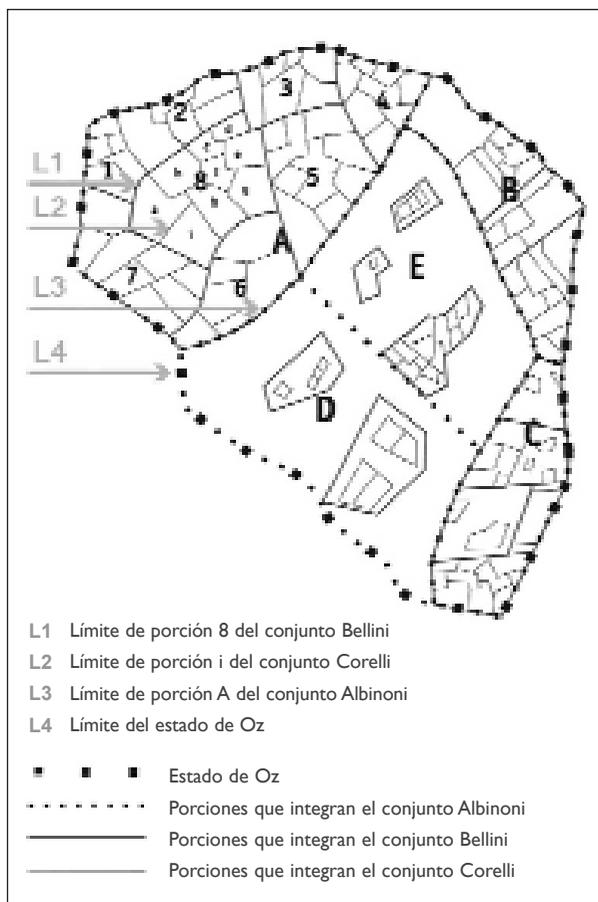
Considérense tres CONJUNTOS, Albinoni, Bellini y Corelli, de porciones oficialmente delimitadas en el territorio de un Estado mítico, Oz. Atendiendo a lo ilustrado en la figura 1, se notará que: a) las porciones que integran cualquiera de esos conjuntos son mutuamente excluyentes, b) el conjunto Albinoni cubre en su totalidad el territorio de Oz y, c) los conjuntos Bellini y Corelli, en cambio, dejan en ese territorio un residuo.

⁴ Pocos expertos usan el sustantivo “escala”. La mayoría prefiere “nivel” (v.g., Pérez, 1991, p. 19) u “orden” (v.g., Passalacqua, 1988, p. 64). Se descartará “nivel” porque ejerce indeseable atracción sobre el adjetivo “jerárquico”. Se descartará “orden” porque es otro su significado técnico en el estudio del asentamiento humano (vid. IPGM, 1971).

Lo que se dirá enseguida tendrá como referente concreto una sola porción del conjunto Albinoni: la porción **A**. Aunque valdrá también para cualquier otra porción del mismo conjunto, obsérvese que las porciones de los conjuntos Bellini y Corelli que quedan dentro de la porción **A** la cubren sin dejar ningún residuo. Esta circunstancia facilita la exposición.

Figura 1

Tres conjuntos de porciones oficialmente delimitadas en el territorio del Estado de Oz



Las porciones que en el territorio de Oz componen el conjunto Bellini pueden distribuirse entre subconjuntos, de tal modo que todas las porciones que integren cierto subconjunto (ejemplo: las porciones **1, 2, 3, ..., 8**) queden enteras dentro de una sola (en el mismo ejemplo: la porción **A**) de las porciones que componen el conjunto Albinoni. Se lo expresará diciendo: el conjunto Albinoni pertenece a un orden territorial **por encima** del orden al cual pertenece el conjunto Bellini. También las porciones que en el territorio de Oz componen el

conjunto Corelli pueden distribuirse entre subconjuntos, de tal modo que todas las que integren cierto subconjunto (ejemplo: las porciones **a, b, c, d, ..., i**) queden enteras dentro de una sola (en el mismo ejemplo: la porción **8**) de las que componen el conjunto Bellini. Se lo expresará diciendo: el conjunto Bellini pertenece a un orden territorial **por encima** del orden al cual pertenece el conjunto Corelli. Para adaptar el territorio argentino al esquema precedente, asimílese las provincias y la Ciudad de Buenos Aires a las porciones que en el territorio de Oz componen el conjunto Albinoni (ejemplo: asimílese la provincia de Santa Fe a la porción **A**), los departamentos (partidos, en la provincia de Buenos Aires) a las que componen el conjunto Bellini (ejemplo: el departamento Rosario, provincia de Santa Fe, a la porción **8** de esa porción **A**), y las jurisdicciones a las que componen el conjunto Corelli (ejemplo: el municipio Rosario, en el departamento homónimo, a la porción **b** de esa porción **8** de aquella porción **A**). Las provincias argentinas pertenecen a un orden territorial por encima del orden del departamento: cualquier departamento queda entero dentro de alguna provincia. También pertenecen a un orden por encima del de la jurisdicción: cualquier jurisdicción queda entera dentro de alguna provincia.

Los departamentos, en cambio, no pertenecen a un orden territorial **por encima** del de la jurisdicción.

La mayoría de las jurisdicciones cubren, cada una en su integridad, parte y sólo parte de algún departamento: ejemplo es el municipio Rosario (ya mencionado). No la restante minoría. Ésta comprende, por un lado, jurisdicciones que cubren el mismo trozo de la superficie de la tierra que un departamento: ejemplo es el municipio Córdoba, que abarca en su integridad el departamento Capital, provincia de Córdoba. Por otro lado, jurisdicciones que quedan en parte en un departamento y en parte en otro u otros: ejemplo es el municipio Cipolletti, que queda a caballo entre los departamentos General Roca y El Cuy, provincia de Río Negro.

No hay correspondencia en la Argentina entre “escalas” **institucionales** y “órdenes” **territoriales**

del Estado. Para fundamentar este aserto hay que proceder en dos pasos. Lo expuesto hasta ahora solamente autoriza a dar el primero: jurisdicciones a una **misma escala**, por ejemplo la provincial, pueden pertenecer a **distintos órdenes**, por ejemplo el de la provincia y el del departamento. Antes de dar el segundo paso, habrá que decir algo más sobre las escalas del Estado.

La diferenciación en escalas arraiga en la consolidación definitiva del Estado argentino. Catorce provincias preexistentes lo constituyeron a mediados del siglo XIX. En 1853, en el texto original de la Constitución Nacional, acordaron delegar ciertas competencias hacia arriba, a la escala federal, y retener las no delegadas, que quedaron a la escala provincial. Pero también acordaron –entiende el autor– mantener las jurisdicciones que ya existían, crear otras y, habiendo constituido así la escala municipal, delegar hacia abajo algunas de las competencias retenidas. A las catorce provincias “viejas”, a partir de 1951 se les fueron agregando las nueve provincias “nuevas”: las que por largo tiempo fueron territorios nacionales. Vale también para éstas lo acordado por aquéllas.

La escala federal estuvo presente en todo el territorio argentino desde mediados del siglo XIX. La escala provincial, sólo desde fines del siglo XX. En la porción que hoy abarca la Ciudad de Buenos Aires, la escala provincial estuvo ausente desde que, por cesión de la provincia homónima, en 1880 su parte contigua al Río de la Plata y en 1887 el resto pasaron a la escala federal. A esta escala estuvo la Ciudad hasta 1996: sus máximas autoridades políticas específicas estaban subordinadas a las máximas autoridades políticas federales. Habiéndose sancionado en 1994 la reforma más reciente de la Constitución Nacional, en 1996 se sancionó la constitución primigenia de la Ciudad. Desde entonces, ésta “... es mucho más que un municipio, pero menos que una provincia, porque es la Capital de todos los argentinos”, para decirlo en palabras del senador Antonio Cafiero. La Ciudad tiene hoy máximas autoridades políticas específicas elegidas por sufragio y no subordinadas a ninguna autoridad federal. ¿A qué escala institucional quedó la Ciudad en 1996? No es ésta una pregunta

a la cual esté dispuesto el autor a aventurar una respuesta con sus flacos conocimientos de derecho. Llegado el caso, al solo objeto de simplificar la exposición asimilará la Ciudad a una provincia.

La escala provincial también estuvo ausente en los ya mencionados territorios nacionales: por ley que data de 1862, todas las tierras que quedaran fuera de las catorce provincias fundacionales. Las máximas autoridades políticas específicas de un territorio nacional estaban designadas por, y subordinadas a, las de mayor rango a la escala federal del Estado. El primero (Chaco) fue creado en 1872. Otros dos (Patagonia y La Pampa) en 1879. Por adición de uno (Misiones) y seccionamiento de dos (Chaco y Patagonia) de los tres creados con anterioridad, en 1884 su número ascendió a nueve. Hubo idas y venidas ulteriores en número y límites. Al convertírseles en provincias prácticamente se volvió a los límites que se les había fijado en 1884. En 1959 quedaba uno. Al igual que entre 1951 y 1958 los otros ocho, fue convertido en provincia en 1990. Desde entonces no hay territorios nacionales.

Pese a tantos avatares, la Ciudad de Buenos Aires y, entre 1872 y 1990 en cantidad fluctuante, provincias y territorios nacionales han pertenecido siempre a **un mismo orden**.

En cuanto a la escala municipal, todavía está ausente en una parte sustancial del territorio argentino: en el residuo que en buen número de provincias dejan sus jurisdicciones. Viene ahora una vuelta de tuerca.

Dentro de ese residuo puede haber jurisdicciones con máximas autoridades políticas específicas designadas por, y subordinadas a, las de mayor rango **de la provincia**. Las limitadísimas competencias de estas autoridades **designadas** atañen empero a los mismos asuntos que las de las autoridades **elegidas** de las jurisdicciones. Al escribir estas líneas, a una jurisdicción así caracterizada se la denomina oficialmente: en la provincia de Tucumán, “comuna rural”; en la de Santa Cruz, “comisión de fomento”; en la de Chubut, “comuna rural” o “villa”, según el caso. Etcétera. No existe en algunas provincias, incluida la más

extensa y poblada, Buenos Aires. Pero, para esquivar el caos de denominaciones oficiales que reina en las provincias donde en efecto existe, se necesita una denominación genérica. Lo es “jurisdicción de gobierno local designado por las máximas autoridades políticas específicas de la provincia”. Giro más que engorroso. Se lo abreviará JURISDICCIÓN BET. O aun JURISBET.

Al igual que la jurisalef a la escala municipal, la jurisbet a la escala provincial es “jurisdicción de gobierno **local**”. Este giro, genérico, se abreviará JURISDICCIÓN LOCAL.

Llegado ha el momento de dar el segundo de aquellos dos pasos: jurisdicciones a **distintas escalas** institucionales pueden pertenecer a **un mismo orden** territorial. Así, en una provincia donde hay jurisbet, a la **escala provincial**, ellas pertenecen al mismo orden territorial que las jurisalef, a la **escala municipal**.

Sobre el intento de deshacer aquella maraña terminológica se cierne a esta altura la amenaza de otra, generada precisamente por el léxico que de a poco se está introduciendo para deshacer la ya señalada. Aunque el autor estará atento a la amenaza, no garantiza que logrará aventarla. Viene ahora una segunda vuelta de tuerca.

En **algunas** de las provincias donde existe, la jurisdicción **local** bet lleva la denominación oficial de “delegación **provincial**”. Ahora, ¡atención! Dentro de **algunas** jurisalef (pero de **ninguna** jurisbet), existe la jurisdicción cuya denominación oficial es “delegación **municipal**”. Queda por dentro de una jurisalef. Pertenecen entonces a **un orden por debajo del** de ésta. En suma: no es **jurisdicción de gobierno local**. Es “jurisdicción **sublocal de gobierno**”. Este giro se abreviará JURISDICCIÓN SUBLOCAL. Como en el Estado argentino no hay escala institucional por debajo de la municipal, una jurisdicción sublocal está a la **escala municipal**. Sus máximas autoridades políticas específicas están subordinadas a las de la correspondiente jurisdicción **local** alef. En ciertas provincias, estas autoridades subordinadas son **designadas**: en la de Buenos Aires, el “delegado municipal”. En otras,

son **elegidas**: en la de Río Negro, la “**junta vecinal**”. Es suficiente este segundo ejemplo para justificar la propuesta denominación genérica “jurisdicción sublocal”.

Quien reside en la mítica provincia argentina de Naymé suele ignorar que son peculiares a esa provincia los tipos de jurisdicciones locales, la escala del Estado a la cual está cada tipo, las competencias de las autoridades específicas de las de cada tipo, etc. Suele también ignorar que, aunque en ciertas jurisalef de Naymé hay en efecto jurisdicciones **sublocales**, puede no haberlas en ninguna jurisalef de otra particular provincia, o haberlas con otra denominación oficial, incluso con una que en Naymé se aplica a jurisdicciones **locales**, alef o bet.⁵

Se comprende la confusión que hasta un Gaignard padece. No se comprende que poco o nada le habrían permitido evitarla tratados de especialistas en derecho municipal, como Hernández (1997), Losa (1998), Rosatti (1988-1991) o Zuccherino (1992).

El inapreciable concepto de “área oficial”

Ha quedado firme el doble aserto antes formulado: 1) jurisdicciones a **una misma** escala institucional del Estado pueden pertenecer a **distintos órdenes** territoriales, y 2) jurisdicciones a **distintas escalas** pueden pertenecer a **un mismo orden**.

Ámbitos territoriales oficiales: jurisdicciones y precintos

Sobre una misma porción del territorio estatal –sobre jurisdicciones idénticas–, puede ocurrir que

⁵ Nótese aunque sólo sea las siguientes selectas diferencias de terminología oficial entre selectas provincias. En Catamarca, “comuna” es la denominación de una jurisdicción **sublocal**, pero en Santa Fe la de una jurisdicción **local** (alef) de menor población que la denominada “municipio”. En La Pampa, “comisión de fomento” es la denominación de una jurisdicción **local** alef, pero en Río Negro **era hasta 1988** la de una jurisdicción **local** bet. También en Río Negro, “**junta vecinal**” **es desde 1957** la denominación de una jurisdicción **sublocal**, pero en Chubut **era hasta 1994** la de **las autoridades políticas específicas de una jurisdicción local** (bet). En esta provincia la propia jurisdicción **local** (bet) tenía otra denominación oficial: según el caso, **comuna rural** (de residencia “permanente”) o **villa** (de residencia “temporaria”).

diferentes autoridades específicas ejerzan sus disímiles competencias. En la Argentina, ello a menudo sucede si esas autoridades operan a **distintas escalas**: pueden coincidir en un mismo trozo del territorio argentino las jurisdicciones de los delegados de un organismo público **provincial** y uno **federal**. Más a menudo sucede si esas autoridades operan a **la misma escala**. Así, a la escala **provincial** es lo normal que coincidan las jurisdicciones de un juez en lo civil y un juez en lo penal.

A cada escala institucional de casi cualquier Estado habrá una cantidad ponderable de **jurisdicciones políticas** y una grande de **jurisdicciones administrativas**. Habrá, además, una cantidad apabullante de **otros ÁMBITOS TERRITORIALES**: catastrales (v.g., “parcela”), estadísticos (v.g., “radio”), electorales (v.g., “circuito”). La enumeración no pretende ser completa. Son también porciones oficialmente delineadas en el territorio estatal. No son “jurisdicciones”: **carecen de autoridades específicas** (¡y permanentes!). Se los llamará **PRECINTOS**.

En casi cualquier Estado, sólo una pequeña minoría de los ámbitos territoriales son jurisdicciones. La abrumadora mayoría son precintos.

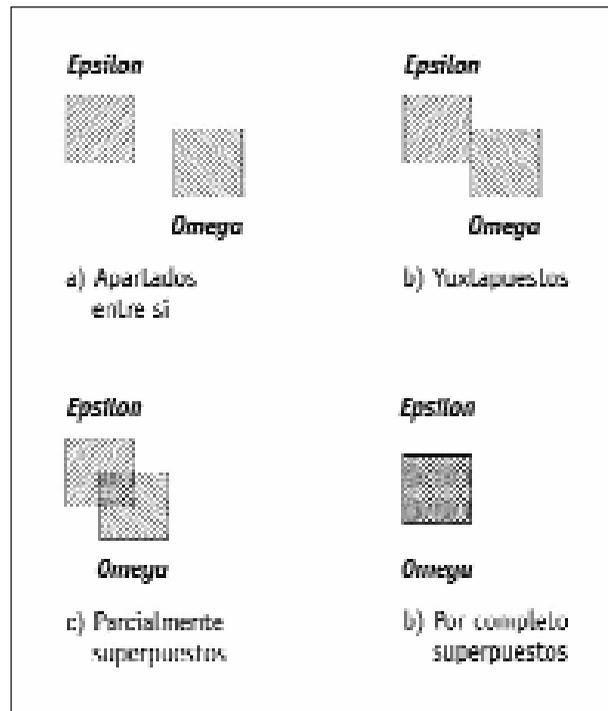
Áreas oficiales

Sean ellos jurisdicciones o precintos, distintos ámbitos territoriales oficiales pueden estar: a) apartados entre sí, b) yuxtapuestos, c) superpuestos en parte, o d) superpuestos por completo. Véase la figura 2.

Este último ítem lleva de la mano al concepto medular de **ÁREA OFICIAL**. Sin menoscabo de su utilidad para sistematizar la división territorial oficial de cualquier Estado, no podría exagerarse la que tiene para abrirse paso en la inextricable del Estado argentino. Un área oficial consiste en uno o más ámbitos oficiales; si éstos son más de uno, serán idénticos territorialmente aunque distintos institucionalmente.⁶

Figura 2

Posibles relaciones espaciales entre dos ámbitos territoriales, Épsilon y Omega



En otras palabras, un área oficial puede cumplir una sola o dos o más entre diversas **FUNCIONES**: las de 1) jurisdicción **política**, 2) jurisdicción **administrativa**, 3) precinto **catastral**, 4) precinto **estadístico**, 5) precinto **electoral**. Habiéndosela desprovisto de funciones que alguna vez cumplió, un área oficial seguirá siéndolo si continúa cumpliendo otras. Hay una que no puede perder, so pena de extinguirse en tanto área oficial. Es 6) la función **toponímica**: identificar un trozo concreto del territorio estatal. Aunque por obvia suele pasar inadvertida, es la única que en la Argentina subsiste en gran número de áreas oficiales. Ejemplo son los “partidos” en la provincia de San Luis, donde un mosaico de partidos compone cada departamento.

No todas las funciones que cumpla un área oficial necesariamente estarán a una misma escala institucional. Determinada área oficial cumplirá una función política a la escala provincial y además diversas funciones administrativas, algunas a la escala provincial, otras a la escala federal. Otra área oficial cumplirá dos funciones políticas, a una misma o a distintas escalas: por ejemplo, jurisdicción de un

⁶ El concepto de “área oficial” permite al autor avanzar sobre otros intentos de clasificar porciones oficialmente delimitadas en el territorio del Estado: v.g., Helin (1967), Honey (1981), Paddison (1983, pp. 28-33 et passim).

juez de paz **provincial** y de un concejo **municipal**. Cualquier combinación imaginable puede darse.

En suma: pueden **coincidir con** (¿sería mejor decir “coincidir en”?) una misma área oficial dos o más ámbitos territoriales, de uno solo o de distintos tipos, estén a una misma o a distintas escalas institucionales.

Áreas oficiales unifuncionales y multifuncionales

Las áreas oficiales pueden clasificarse de tantas maneras como se desee. Al clasificarlas no tendría sentido considerar la omnipresente función toponímica, inherente a la existencia misma de un área oficial. Una primera clasificación posible es en UNIFUNCIONALES y MULTIFUNCIONALES. Ejemplos de unifuncionales hay en la Argentina a granel entre los precintos catastrales y estadísticos. Casi todos **son** áreas oficiales **de por sí**: unifuncionales.

Ejemplo sobresaliente de multifuncional es el “partido” en la provincia de Buenos Aires (no se la confunda con el área oficial de igual denominación en la de San Luis). Coinciden normalmente con un partido **tres** jurisdicciones políticas: de una municipalidad, de un consejo escolar y de un juez de paz. También una cantidad, variable según el partido, de jurisdicciones administrativas provinciales y federales. También tres precintos: uno electoral, uno catastral y uno estadístico.

Áreas oficiales jurisdiccionales y no jurisdiccionales

Una segunda clasificación posible es en JURISDICCIONALES y NO JURISDICCIONALES, según que con un área oficial coincidan, respectivamente: 1) una o más jurisdicciones (políticas o administrativas) o 2) ninguna jurisdicción (y asimismo ninguno, o bien cualquier cantidad de precintos). Las áreas oficiales jurisdiccionales pueden subclasificarse en UNIJURISDICCIONALES y MULTIJURISDICCIONALES.

Abundan en la Argentina las unijurisdiccionales. Suelen serlo las que cumplen: 1) a la escala federal, la función de jurisdicción administrativa de, por

ejemplo, un delegado de la Dirección Nacional de Vialidad, 2) a la escala provincial, la de jurisdicción política de un juez de paz, 3) a la escala municipal, la de jurisdicción política adef.

Esta última situación irritará a quien pretenda estudiarla, caso del presente autor. Exasperará a quien tenga que soportarla, caso, en la mítica jurisalef Selene, de su ALCALDE: su máxima autoridad política específica ejecutiva. O hasta de su AYUNTAMIENTO: ese alcalde junto con las correspondientes autoridades deliberativas.⁷

Se lo ha dicho al comienzo: no se sabe cuántas son en la Argentina las jurisalef.⁸ Cabe agregar: tampoco se sabe cuántas son las jurisbet. Sería por ende ocioso todo intento de averiguar cuántas de las jurisdicciones locales argentinas son, cada una, única jurisdicción en un área oficial.

Ejemplo extremo es la mencionada jurisalef Selene. Véase la figura 3. Queda por dentro de otras cuatro áreas oficiales parcialmente superpuestas entre sí, todas unijurisdiccionales: cada una cumple sólo una función, administrativa, a las escalas **federal** o **provincial**. Las máximas autoridades específicas de estas jurisdicciones administrativas, por operar a alguna otra escala del Estado pueden coordinar **o no** sus actuaciones con el alcalde de Selene. Además, sus correspondientes despachos quedan fuera de Selene, dejando por lo tanto obstaculizada hasta la fluidez de comunicación informal con dicho alcalde (¡no se diga que el **e-mail** obvia el problema!). Pero el mentado alcalde, **elegido por sufragio**, es una autoridad política. Se ve compelido a coordinar sus actuaciones con esas cuatro autoridades

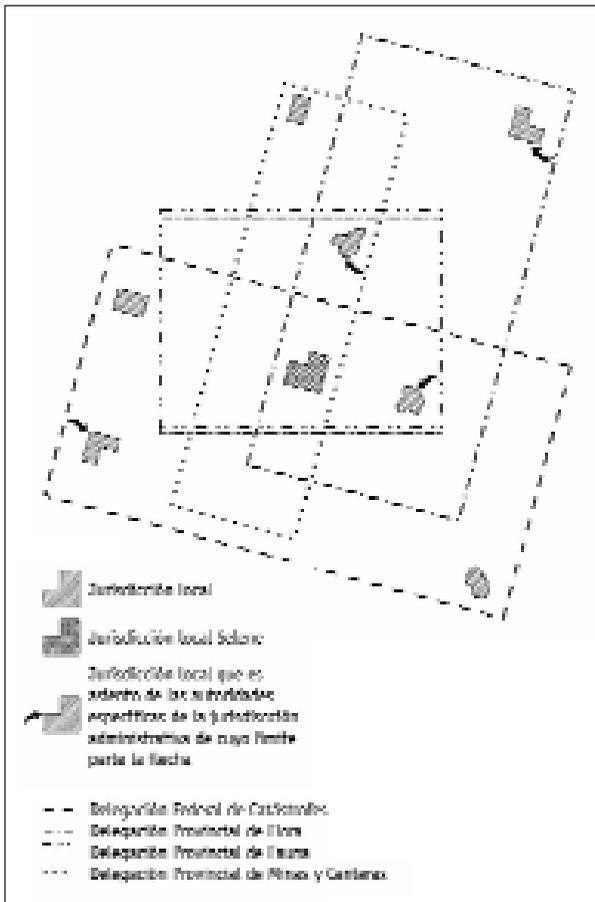
⁷ En la Argentina, la variedad de denominaciones oficiales de las máximas autoridades políticas específicas de jurisdicciones locales no es menor que la de las jurisdicciones locales mismas. Ahora bien, “alcalde” y “ayuntamiento” (vid. nota 2, supra), dos vocablos que cualquier hispanohablante conoce, no integran la terminología oficial de ninguna provincia argentina. Se prestan por lo tanto a ocupar el lugar de eventuales pero siempre fastidiosos neologismos en la terminología aquí introducida.

⁸ Quienes suministran una cifra de cuatro dígitos pretendidamente exactos no aclaran si la cifra abarca solamente las jurisdicciones que llevan la denominación oficial de “municipio”, o además otras jurisalef y aun todas, o además algunas jurisbet y aun todas. Tampoco aclaran (con alguna excepción) de qué fuente la obtuvieron. Ni siquiera aclaran a qué fecha corresponde; sin embargo, basta leer titulares de matutinos de Buenos Aires para percatarse de que, poco o mucho, la cifra varía de año en año.

administrativas **designadas**. Recae sobre él una carga mucho más pesada que 1) si al menos alguna o algunas de aquellas cuatro jurisdicciones estuviesen a la escala, **municipal**, de Selene, y 2) si en torno a Selene, las restantes jurisdicciones, las que no pueden estar sino a las escalas provincial o federal, hubiesen sido delineadas en forma no tan deplorable.⁹

Figura 3

Relaciones espaciales entre la jurisdicción local a la Selene y cuatro jurisdicciones administrativas federales o provinciales



Copertenencia de distintos conjuntos de áreas oficiales a un mismo orden territorial

En el TERRITORIO de cualquier Estado, unitario o federal, siempre se destacan unas pocas áreas oficiales, **multijurisdiccionales**, que componen un mosaico sin residuo. En la Argentina: las veintitrés

⁹ El municipio Selene, una jurisdicción mítica, es la idealización de un muy real municipio argentino que rondaba los 80.000 habitantes en 1991: San Carlos de Bariloche.

provincias y la Ciudad pertenecen al **primer orden**. Cada una puede contener áreas oficiales de **segundo orden**, cada una de las cuales puede contener las de **tercer orden**, y así de seguido.

La Paz de Westfalia, de 1648, puso fin a la Guerra de los Treinta Años. El acontecimiento se considera piedra basal del concepto de SOBERANÍA: "Poder fundamental del Estado, fuente legal de su derecho exclusivo a ejercer coacción física en [...] su territorio" (Taylor, 1994, p. 318). Se parte de este concepto para entender que el territorio entero de cualquier Estado está por encima de cualquier orden: es el área oficial suprema.

"Orden territorial" en sentido estricto

Conjetura: es posible clasificar en órdenes, **dentro** del territorio de cualquier Estado, **todas** sus áreas oficiales. Pregunta: ¿es verdadera la conjetura? Asegurarse de que lo es exigió un penoso esfuerzo al autor. En efecto, si ese territorio es el del Estado argentino, ¿cómo clasificar en órdenes sus áreas oficiales? Por suerte, para responder a esta segunda pregunta nada se altera conceptualmente si el universo a indagar se reduce a las áreas oficiales **jurisdiccionales**.

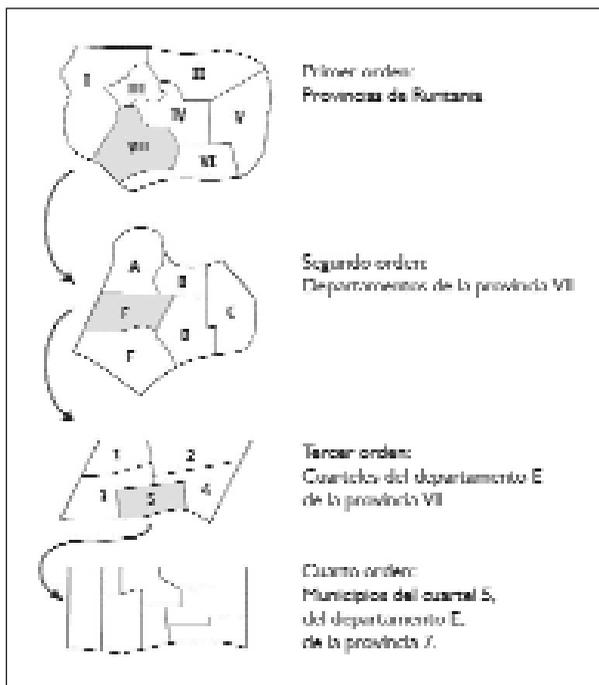
Considérense, por de pronto, las áreas oficiales (jurisdiccionales) del territorio de un Estado, Ruritania, tan mítico como Oz:

1) existen cuatro órdenes territoriales de áreas oficiales jurisdiccionales, todas multijurisdiccionales: de la "provincia", del "departamento", del "cuartel" y del "municipio";

2) cualquiera sea el orden territorial, las áreas oficiales jurisdiccionales que le pertenecen abarcan de manera mutuamente excluyente y sin residuo el territorio del Estado; y

3) cualquiera de las áreas oficiales jurisdiccionales que pertenecen a cierto orden territorial (excepto el más bajo, como se verá) está dividida, de manera mutuamente excluyente y sin residuo, en áreas oficiales también jurisdiccionales que pertenecen al orden inmediatamente inferior.

Figura 4
Cuatro únicos ordenes territoriales de áreas oficiales jurisdiccionales en el Estado de Ruritania



Los tres rasgos pueden expresarse concisamente en varias formas. Cualquiera sea el orden territorial, puede optarse por decir que las áreas oficiales jurisdiccionales de Ruritania: 1) componen un MOSAICO sin residuo, o 2) conforman una PARTI-CIÓN, o 3) son COLINDANTES. Hay una cuarta forma, 4) **gráfica**: véase la figura 4. Nada más que a la primera se recurrirá aquí.

Lo dicho vale no sólo para el territorio entero de Ruritania. Vale para cualquiera de sus áreas oficiales jurisdiccionales en los **tres primeros** órdenes. No en el **cuarto orden**. Tendría que haber un **quinto orden** y (de áreas oficiales **jurisdiccionales**) no lo hay en Ruritania.

La división oficial del territorio argentino: “orden territorial” en sentido laxo

Acaba de explicitarse el SENTIDO ESTRICTO de “orden territorial” (IPGH, 1971). Válido para Ruritania –con módicos retoques, para Francia, Venezuela, Mozambique, ...–, no lo es para la Argentina. ¿Por qué? Porque, en contraste con el territorio ruritano, en el territorio argentino:

1) entre las áreas oficiales jurisdiccionales, además de multijurisdiccionales **las hay unijurisdiccionales**;

2) a un mismo orden territorial pueden –y suelen– pertenecer, no uno solo, sino dos o más **conjuntos** de áreas oficiales jurisdiccionales; y

3) cualquiera sea el orden del que se trate, en el territorio del Estado cierto conjunto de áreas oficiales jurisdiccionales puede componer un **mosaico sin residuo**, otro un **mosaico que deja un residuo**, otro aún consistir en **porciones** de ese territorio **apartadas entre sí**.

A continuación, cinco ejemplos concretos.

Primero. Obsérvese el fondo del mapa en las figuras 5, 6, 7 y 8: las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son áreas oficiales **multijurisdiccionales** que componen un **mosaico sin residuo**.

Segundo. Véase la figura 5: áreas oficiales **unijurisdiccionales** que también componen un **mosaico sin residuo**.

Tercero. Véase la figura 6: áreas oficiales **unijurisdiccionales** apartadas entre sí. Fuera de estas áreas oficiales **queda un residuo descomunal**. **Determina** como tal al conjunto la única función que estas áreas oficiales cumplen: jurisdicciones administrativas, a la escala federal, de la Administración de Parques Nacionales.

Cuarto. Véase la figura 7: áreas oficiales **unijurisdiccionales** que componen un mosaico. A diferencia del segundo, antes comentado, este mosaico deja **un residuo**. Cada “zona” es a su vez un mosaico de áreas oficiales multijurisdiccionales de primer orden: de provincias enteras o de provincias y Ciudad de Buenos Aires. (También el residuo es un mosaico de provincias: nada menos que las doce que carecen de costas sobre el Atlántico o algún río navegable.)

Quinto. Véase la figura 8: áreas oficiales **unijurisdiccionales** que en el territorio del Estado componen, como las de los conjuntos primero y segundo, un **mosaico sin residuo**. Al igual que una “zona” del

Figura 5
Argentina. Distritos judiciales federales (1993)

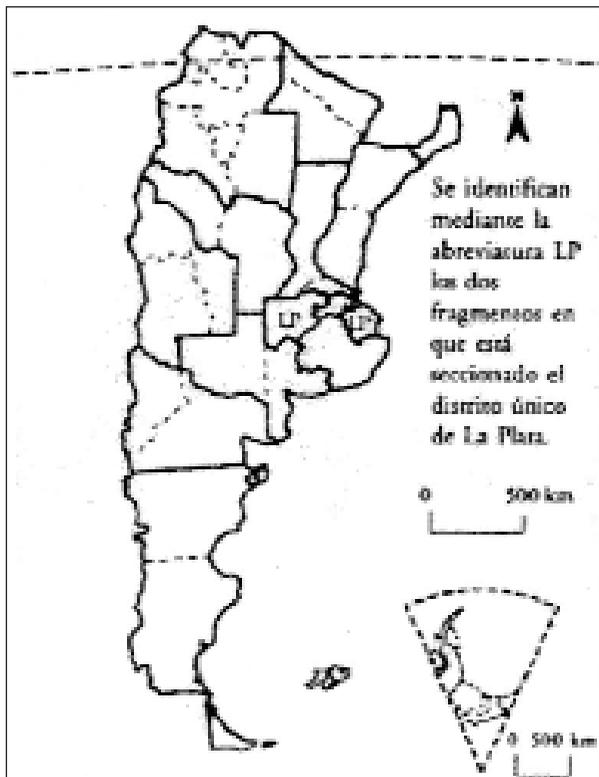


Figura 7
Argentina. Zonas del Consejo Portuario Argentino (1992)

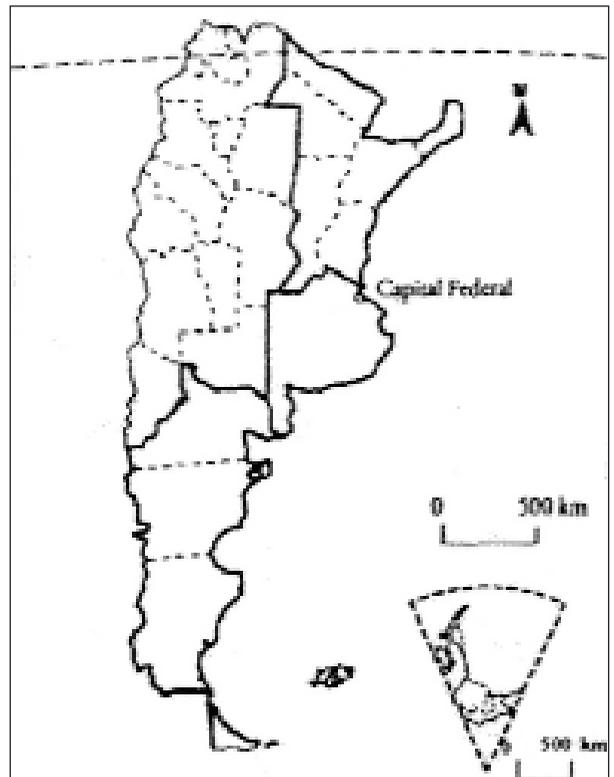


Figura 6
Argentina. Parques nacionales (1994)

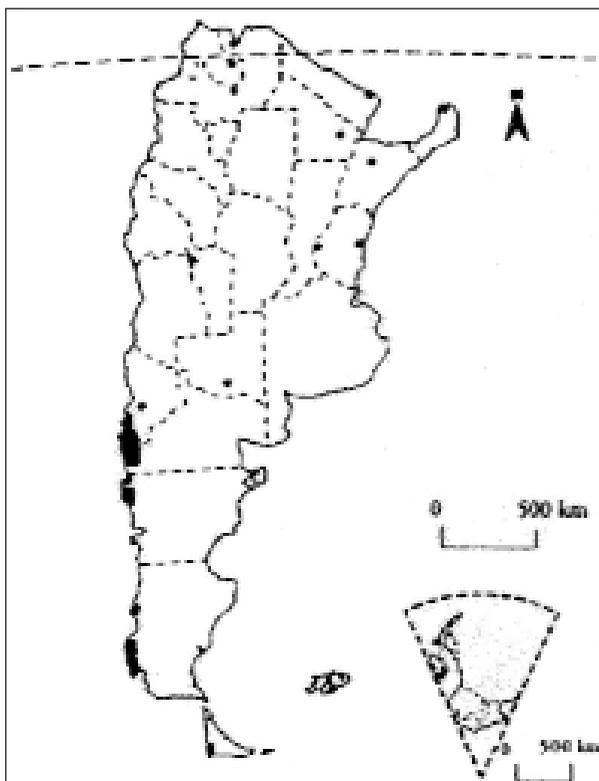
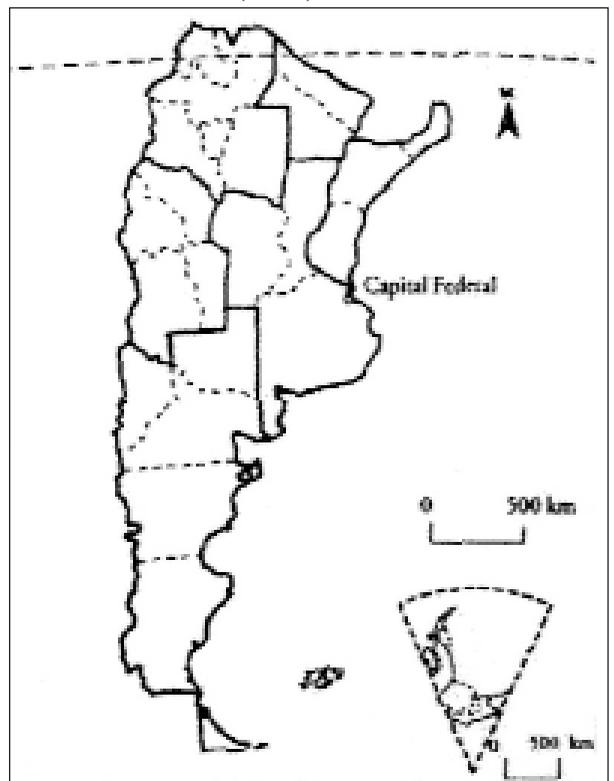


Figura 8
Argentina. Regiones operativas de la Dirección Nacional de Vialidad (1992)



cuarto conjunto, una “región” de éste, el quinto, es a su vez un mosaico de provincias enteras (o de provincias enteras y la Ciudad de Buenos Aires).

Sólo el primero de estos cinco conjuntos se adecua al sentido **estricto** de “orden”. No los otros cuatro: prueba palmaria de que ceñirse rígidamente al sentido estricto impediría clasificar en órdenes la colosal diversidad de áreas oficiales –aun cuando sólo las jurisdiccionales se tomen en cuenta– que contiene el territorio argentino. Pero “orden” también puede entenderse en SENTIDO LAXO. Es el sentido que, sin explicitarlo, con toda intención se le dio antes, cuando se lo introdujo, al concepto de “orden territorial”.

Incluso en sentido estricto, el primer conjunto pertenece al primer orden. Al menos en sentido laxo, ¿pertenece a algún orden el segundo? Sí: véase la figura 5. En su mayoría, las provincias quedan, cada una entera, dentro de alguno de los doce o trece “distritos judiciales federales”. En la restante minoría, cada una queda en parte en un “distrito” y en parte en otro u otros. El conjunto de los distritos **no** pertenece entonces a un orden **por encima** del de las provincias y la Ciudad. Pertenece **al mismo orden**: el primero.

También en sentido laxo, ¿pertenece a algún orden el tercer conjunto? Sí: véase la figura 6. No todos los parques nacionales quedan, cada uno entero, dentro de una sola provincia. Uno –uno–, el famoso Nahuel Huapi, queda en parte en una provincia y en parte en otra. Esta sola excepción es decisiva. El conjunto **no** pertenece a un orden **por debajo** del de provincias y Ciudad de Buenos Aires. Pertenece **al mismo orden**: de nuevo, el primer orden.

Recapitulando, ora en ambos sentidos de “orden”, ora en sentido laxo solamente, los conjuntos primero, segundo y tercero pertenecen a un mismo orden territorial: el primero.

No el cuarto conjunto. Cada una de sus “zonas” (así como el residuo) es un mosaico de provincias (o de provincias y Ciudad de Buenos Aires): véase la figura 7. El conjunto pertenece entonces a un orden: 1) por encima del primero, pero 2) **necesari-**

amente por debajo del área oficial suprema, el territorio entero del Estado. Se lo llamará **cero orden** (nada poética licencia, reconoce el autor).

También el quinto conjunto pertenece al **cero orden**: véase la figura 8.

Descentralización y desconcentración, institucionales y territoriales

Suele creerse erradamente que las voces “eficiencia” (del latín **efficientia**) y “eficacia” (del latín **efficacia**) son intercambiables. No lo son. En la Argentina: 1) erradicar la evasión del impuesto legítimo –mensurable en dinero– sin agregarle un impuesto ilegítimo –mensurable en tiempo requerido para cumplir con normas tan laberínticas como volátiles– sería EFICIENCIA del Estado; y 2) sería EFICACIA del Estado que el impuesto recaudado tuviera siempre el destino que por la Ley le corresponde.

Descentralización territorial

Desde posiciones políticas distintas cuando no antagónicas, en Europa primero, en América Latina después, durante el último cuarto del siglo XX la vía propuesta para incrementar la eficiencia y la eficacia del Estado se consolidó en una consigna: “descentralización”. Esta voz tiene dos sentidos: institucional y territorial. Aquí se comentará sólo el segundo.

En la Argentina, DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL sería transferir competencias **políticas**: 1) desde jurisdicciones a la escala federal hasta jurisdicciones a la escala provincial, o 2) desde jurisdicciones a la escala provincial hasta jurisdicciones a la escala municipal (Borja, 1987). Las instancias son dos: de lo federal a lo provincial y de lo provincial a lo municipal. Algo se dirá sobre cada una, en la búsqueda de una respuesta a la intrigante pregunta: ¿se presta la división oficial del territorio argentino a la descentralización territorial?

En cuanto a “de lo federal a lo provincial”, la escala provincial está hoy presente en todo el territorio argentino, **incluida** la Ciudad de Buenos Aires.

(Recuérdese: cuando ello contribuya a simplificar la exposición, la Ciudad –“**menos** que una provincia”, pero “**mucho más** que un municipio”– se asimilará a una provincia.) Sin necesidad de retenerlas a la escala federal en parte del territorio argentino, se pueden descentralizar competencias políticas hasta la escala provincial. La división territorial oficial es en esta instancia jurídicamente apropiada.

En cuanto a “de lo provincial a lo municipal”, hay que diferenciar dos clases de provincias. En las de una clase las jurisdicciones componen en el territorio provincial un mosaico sin residuo. También en estas provincias la división territorial oficial es, en esta instancia, jurídicamente apropiada. Pero en las provincias de la otra clase las jurisdicciones cubren solamente porciones apartadas entre sí del territorio provincial. Dejan en éste un residuo, poco poblado pero por lo común inmenso –en algunas provincias, ¡más de 90 por ciento de la superficie total!–, donde la escala municipal está ausente. En estas provincias, la división territorial oficial es, en esta instancia, jurídicamente inapropiada. No se pueden descentralizar por completo cualesquiera competencias políticas hasta la escala municipal (Pérez, 2001). En el residuo que queda en cada provincia de esta clase hay que retenerlas a la escala provincial.

Desconcentración territorial

No es lo mismo “descentralización” que “desconcentración” (González y Tomic, 1983). También esta última voz tiene dos sentidos: institucional y territorial. También se comentará aquí solamente el segundo.

En la Argentina, DESCONCENTRACIÓN TERRITORIAL sería transferir competencias **administrativas** que, a determinada escala institucional, se ejercen sobre áreas oficiales que pertenecen a cierto orden territorial, a áreas oficiales que pertenecen a un orden más bajo, todo **sin** desplazar esas competencias a **una escala más baja**. Así, sin abandonar la escala provincial: dadas ciertas competencias de la máxima autoridad específica administrativa de cierta repartición de cierta provincia, desconcentración territorial sería transferirlas a autoridades específicas, subordinadas a aquélla, de jurisdic-

ciones en un orden más bajo que el de la provincia entera.

Obstáculos ocultos a la descentralización y la desconcentración territoriales

Sean cuales fueren la escala y el orden de los que se trate, cuando en la Argentina las autoridades a quienes ello compete **toman la decisión**, ya de crear, modificar o suprimir jurisdicciones, ya de dejarlas intactas, raro es que procedan con acierto. Suele darse por sentado que, tanto en el cambio como en la persistencia de lo que fundados argumentos aconsejarían cambiar, los factores que más pesan son poderosos intereses, espurios más bien que legítimos. El autor conjetura que por lo común no son los que más pesan: ¿por qué **también** ha de “atribuirse a la malicia lo que puede explicarse por la torpeza”? Sinnúmero de ejemplos concretos reforzarían la conjetura, pero todos son largos de exponer. Se los reemplazará con un solo ejemplo ficticio, idealización de un ejemplo real.

Imagínense, en el territorio argentino, dos mosaicos sin residuo de jurisdicciones administrativas a la escala **federal**. Componen uno las delegaciones del organismo a cargo de la salud pública: “fragmentos”. Componen otro las del organismo a cargo de la educación: “segmentos”. A la buena ventura, límites de fragmentos atraviesan límites de segmentos, y tanto los unos como los otros atraviesan límites de provincias. Vale decir: 1) tanto fragmentos como segmentos son áreas oficiales unijurisdiccionales, y 2) los mosaicos que respectivamente componen pertenecen, ambos, al mismo orden, el primero. (Cabe agregar: el asiento de las autoridades específicas de un fragmento nunca coincide con el de las de un segmento.) Esta configuración imposibilita coordinar actuaciones entre los sectores salud y educación, salvo **desde** la capital de la República. Es incompatible con la desconcentración territorial; más todavía con la descentralización territorial. Si el ejemplo fuera real, por mucho que aquellos intereses hubieran pesado para tomar las decisiones pertinentes, ¿se habría arribado a esta configuración sin la contribución decisiva de la torpeza?

Este sencillo ejemplo muestra cómo, a la escala federal del Estado, la torpeza en el trazado heredado de ciertas áreas oficiales obstaculiza planear de manera eficiente y eficaz una política **intersectorial**. Se podrían dar ejemplos que ilustren cómo similar torpeza también obstaculiza planear de manera eficiente y eficaz políticas **intrasectoriales**.

Mutatis mutandi, lo dicho podría repetirse con respecto a la escala **provincial**. También con respecto a la escala **municipal**, pero sólo para una minoría de jurisdicciones Alef: las “grandes”. No para la inmensa mayoría: las “pequeñas”.¹⁰ Aunque sólo fuese abogar para éstas por la descentralización o la desconcentración territoriales no sería mera torpeza. Sería garrafal despropósito.

La prudencia aconseja no extender sin más a otros Estados una conclusión que, en la Argentina, se impone por sí misma. Para que la descentralización y la desconcentración territoriales sean exitosas, condición prioritaria **no es cambiar** la complicadísima y sorprendentemente oculta –nunca fue secreto de Estado– división oficial. Condición prioritaria es **ponerla en evidencia**. Sin ello, las más de las veces la torpeza llevará a que cualquier remedio **prima facie** apropiado agrave la enfermedad. Ahora, reléase el final del párrafo anterior. Y medítese: si el autor hubiese tomado como eje de su argumentación la centralización y la concentración territoriales, la misma conclusión se le habría impuesto. “Optarás siempre por la descentralización y la desconcentración” **no es mandato divino**.

Críticas a la tipología canónica de la “base territorial del municipio” en la Argentina

Firmemente anclados en la génesis de este trabajo están dos conceptos: “aglomeración” y “jurisdicción local”. Después de haber sorteado con mayor o menor éxito severos problemas conceptuales y léxicos –y antes de abocarse a sortear otros–, es hora de vincularlos.

¹⁰ ¿Qué jurisalef integran esta mayoría? Quizás no valga la pena emprender la minuciosa investigación que responder cumplidamente a esta pregunta exigiría. Ello no justifica dejar en el olvido la pregunta.

Dentro del campo de las ciencias sociales, en diversas disciplinas se recurre irreflexivamente a un término, “localidad”, al que la vaguedad le es intrínseca. En su sentido demográfico-geográfico –por descontado, nada se dirá sobre, por ejemplo, su sentido astronómico o su sentido microbiológico–, en la Argentina esa vaguedad por fortuna se redujo cuanto fue posible al diseñarse el censo de 1991. Haciendo caso omiso de cualesquiera **otros** límites oficiales, “localidad” se concibió como concentración de edificios y calles: como AGLOMERACIÓN. Sobre esta base se elaboró la definición censal **oficial** (Vapñarsky, 1998). En la terminología aquí adoptada, “aglomeración” es un ámbito territorial: un precinto estadístico. Alternativamente, es un área oficial de por sí: unifuncional. En consecuencia, cumple **también** la función toponímica. En efecto, toda aglomeración concreta tiene un nombre oficial.

En la nómina del censo de 1991 figuran 2.871 aglomeraciones de no menos de 50 habitantes.¹¹ Figuran otras de población todavía menor, pero sostiene el autor (Vapñarsky, 2001) que sin más deberían excluirse de la nómina. En su inmensa mayoría, esas 2.871 se desplegaban, cada una en su integridad: a) muy pocas por **fuera** de cualquier jurisdicción local (alef o bet), b) casi todas **por dentro de una sola** jurisdicción local y hasta por dentro del núcleo poblado original (un trazado intencional, si lo hubo). ¿Y la restante minoría? Se concentran en ella los problemas más difíciles que estudiar las relaciones entre aglomeración y jurisdicción local plantea. En 1991, esta minoría abarcaba tal vez dos centenas de aglomeraciones, las que caían dentro de un amplio espectro de magnitudes de población: todas las aglomeraciones que estaban en alguna de las tres fases que es útil distinguir en un proceso de EXPANSIÓN espacial.¹²

¹¹ El más reciente censo nacional de población data de fines de 2001. Los únicos resultados publicados antes de terminarse este ensayo son **provisionales**. Se prefirió recurrir aquí a los resultados **definitivos** del censo anterior, que data de fines de 1991 (INDEC, 1994). Son más dignos de fe. Son mucho más ricos y completos. Están desactualizados, pero ello en nada afecta lo que se pretende decir en este ensayo.

¹² En el siguiente análisis se adopta el supuesto de que tanto el número como los límites de las jurisdicciones locales argentinas nunca se alteran. Ostensiblemente falso el supuesto, sin afectar la argumentación permite simplificar la exposición, y esto es invalorable.

Son cinco, como se ve, las “situaciones típicas”. Se las ilustra en la figura 9. Tres –esas tres fases– se especificarán a continuación.

Primera fase: EXPANSIÓN SIMPLE. La aglomeración de referencia se ha expandido sobre lo que antes era campo abierto. Tal vez se ha aglutinado con lo que antes eran una o más aglomeraciones separadas, cercanas y **mucho más pequeñas**. Pero **no ha excedido** los límites de la jurisdicción local que contiene su núcleo original.

Segunda fase: SOBREENEXPANSIÓN. La aglomeración de referencia se ha expandido también por fuera de aquella jurisdicción local, pero solamente sobre lo que antes era campo abierto.

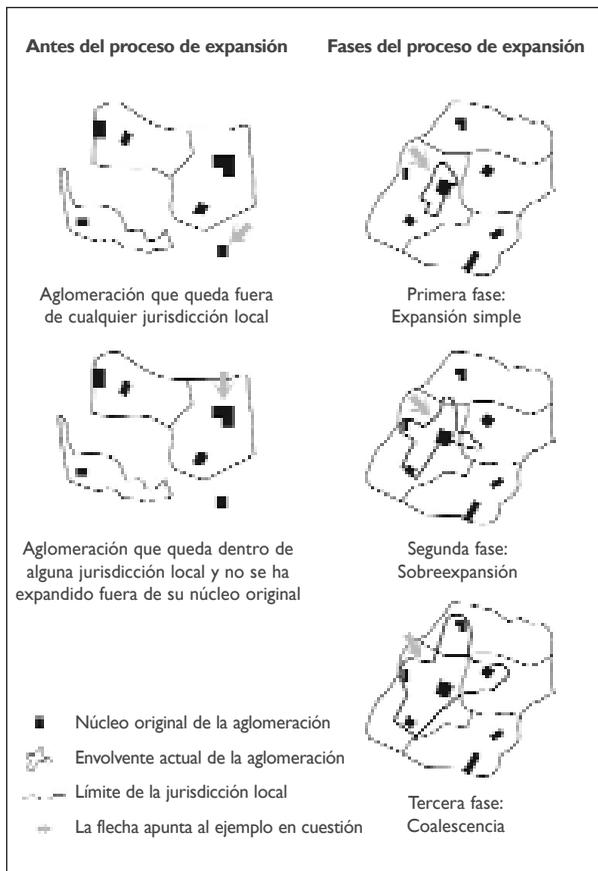
Tercera fase: COALESCENCIA. Por fuera de aquella jurisdicción local, no sólo la aglomeración de referencia se ha expandido sobre lo que antes era

campo abierto. De igual modo se han expandido otra u otras aglomeraciones cercanas, **pequeñas o grandes**. Desde luego, las distancias, medidas de borde a borde, entre cada par de aglomeraciones afectadas inmediatamente vecinas se han ido acortando hasta anularse. Separadas entre sí al comienzo, todas han recorrido una misma trayectoria, denominada “coalescencia”, hasta confluir en una aglomeración única, denominada CONURBACIÓN.¹³

El moderno proceso de expansión de aglomeraciones comenzó en la Inglaterra de la segunda mitad del siglo XVIII. Al principio sólo en unas pocas aglomeraciones cuya población aumentaba a ritmo más y más enérgico: rápidamente pasaban de la primera a la segunda fase y de la segunda a la tercera. Similar secuencia se dio luego en aglomeraciones de otros Estados europeos y, también, de Estados Unidos. Luego aún, de Estados del resto del mundo. Antes que cualquier otra aglomeración de América Latina, Buenos Aires entró de lleno en la fase de sobreexpansión antes de la última década del siglo XIX, y en la de coalescencia durante la primera década del siglo XX (Vapñarsky, 2000).

Figura 9

Cinco situaciones típicas en la evolución de las relaciones entre aglomeración y jurisdicción local



Cuando algunas (o aunque sea una) aglomeraciones de determinado Estado ingresan en la fase de sobreexpansión, a menudo se desencadena una MUTACIÓN en las relaciones espaciales entre aglomeración y jurisdicción local. Durante los veinte años inmediatamente anteriores a la Primera Guerra Mundial, perspicaces expertos cayeron en la cuenta de que estaban asistiendo a un rápido aumento de casos de esa transformación sin precedentes: de esa mutación. Propusieron criterios –por cierto burdos– para compilar información **comparable** acerca de las aglomeraciones mismas, no acerca de las jurisdicciones cuyos límites, que antes siempre **circundaban** aglomeraciones, ahora cada vez en mayor número de casos **atravesaban** aglomeraciones.¹⁴

¹³ Sobre cinco expresiones que se acaban de usar se dirán unas palabras. Tres están expresamente estipuladas para este trabajo. A “expansión” se le da carácter genérico; a “expansión simple” y “sobreexpansión”, carácter específico. No las otras dos. “Coalescencia” es término técnico consagrado en el estudio del asentamiento humano. También lo es “conurbación”, del inglés **conurbation**, neologismo introducido hacia 1915 por el célebre urbanista escocés Patrick Geddes.

Aplicaron esos primitivos criterios solamente a aglomeraciones incuestionablemente **grandes** y **complejas**.¹⁵ Es de lamentarlo. Contribuyeron así a que al problema afrontado se le estampara el rótulo “fragmentación del **gobierno metropolitano**”. El rótulo induce a descuidar que en aglomeraciones no tan grandes y complejas, y hasta decididamente pequeñas y simples, puede haber “fragmentación del **gobierno local**”. Rótulo, éste, superior.

Cualquiera de ambos rótulos conviene, en la Argentina actual, a Gran Buenos Aires, aglomeración que supera con holgura los diez millones de habitantes. O a Gran Mendoza, que tiene cientos de miles. Ninguno conviene a Mar del Plata, que también tiene cientos de miles: ejemplo impecable de **que no en toda aglomeración grande el gobierno local está fragmentado**. Sólo el segundo conviene a La Falda-Huerta Grande-Valle Hermoso-Villa Giardino-Casa Grande (nombre que la identifica en la nómina censal de 1991), una conurbación paradigmática que está sin embargo lejos de alcanzar cuatro decenas de miles de habitantes. Desde luego, tan sólo el segundo rótulo conviene a Espartillar, en la provincia de Buenos Aires (a ambos lados del límite entre los municipios

Saavedra y Adolfo Alsina), que apenas llega a algunos cientos: ejemplo impecable de que hasta en aglomeraciones a tal punto menudas puede estar fragmentado el gobierno local.

Desconcierta que tan inexorable mutación nunca haya repercutido sobre el orden normativo en materia de gobierno local de ninguna provincia argentina.

Tampoco sobre la doctrina jurídica en la misma materia. Imbuidos de ideas que estaban tambaleando años antes de terminar el siglo XIX, hay juristas que ni siquiera ya en el siglo XXI parecen haberse enterado de la mutación. Sin desacuerdos mayores, siguen adhiriendo a una misma sedicente clasificación de “bases territoriales del municipio”. Se la llamará TIPOLOGÍA CRÓNICA. Comprende tres tipos: 1) “municipio-ciudad” o, en la terminología aquí adoptada, jurisalef compuesta por una aglomeración y sólo por una aglomeración; 2) “municipio-distrito”, o jurisalef compuesta por una y sólo una aglomeración, pero también por el campo abierto que la circunda; y 3) “municipio-partido”, o jurisalef compuesta por dos o más aglomeraciones -incluida la que es asiento de las máximas autoridades políticas específicas de la jurisalef- y el campo abierto que a todas las rodea. Como ejemplos de cada tipo, esos juristas se remiten a los “municipios” (a las jurisalef oficialmente denominadas “municipios”) de las provincias de Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires, respectivamente.

Ambición vana sería siquiera esbozar todas las críticas que a la tipología canónica podrían hacerse. Aquí se esbozarán tres. En la tipología: 1. Se ignoran las jurisalef -y vaya que las hay en la Argentina-; sólo las jurisalef cuentan, y aun sólo las jurisalef que oficialmente se denominan “municipios”. 2. Se echa mano de vocablos vagos o ambiguos, sin **estipularlos** con estrictez y luego atenerse a lo estipulado (Guibourg, Ghigliani y Guarinoni, 1985, pp. 61-63). He aquí un ejemplo. Se denomina “municipio”, a veces a cualquier jurisalef, a veces sólo a una que exhiba ese marbete como denominación oficial. He aquí otro. Por lo común se denomina “ciudad” a una aglomeración **en su**

¹⁴ Ni atisbos de terminología técnica había al respecto en esa época. Para describir esos procesos se llegó a pergeñar el giro “ciudad que rebasa sus propios límites”, curioso por absurdo: recuerda la amenaza “me como mi propia cabeza”, que solía esgrimir un memorable personaje de Dickens. También curiosos, pero por toscos, fueron los primeros criterios pergeñados para captar la superficie y computar la población de aglomeraciones. Por ejemplo: trazar un círculo de radio prefijado con centro en el emplazamiento de la municipalidad de la “ciudad central” de determinada aglomeración. Éste y otros criterios propuestos con el mismo fin se describen en obras de Meuriot (1911) y Giusti (1915), entre otros. Conviene agregar los aplicados en los censos de Estados Unidos de 1910 (vid. Murphy, 1966, pp. 8-34) y de Australia de 1911 (vid. Linge, 1965). Todavía hoy, hasta en Estados avanzados en materia estadística, con igual propósito se aplican criterios que, además de carecer de fundamentación sólida en las ciencias sociales, apenas se han modificado desde mediados del siglo XX. La mejor selección de artículos sobre el asunto sigue siendo Gibbs (1961); la mejor publicación de organismos internacionales, United Nations (1969).

¹⁵ Hans Blumenfeld, eminente urbanista alemán-canadiense, no habría vacilado en considerarlas instancias de lo que él definía como “metrópoli”. El concepto había venido a confundirse con el de “área metropolitana” (vid. Vapñarsky y Pantelides, 1987, pp. 235-244). Según Blumenfeld (1967), “metrópoli” es un tipo de asentamiento emergido a fines del siglo XVIII, tanto más grande y **complejo** que el tipo “ciudad” emergido hace cinco milenios, como éste lo había sido del tipo “aldea” emergido hace doce milenios (Childe, 1950).

integridad, aunque sólo sea minúsculo agrupamiento de casas. Si el gobierno local está fragmentado, sin embargo, se suele denominar “ciudad” al **trozo** de aglomeración que queda en cada una de las jurisdicciones locales cuyo mosaico incluye a la aglomeración entera. 3. Se le pone como encabezamiento “base territorial del municipio”. La frase, además de inherentemente repetitiva, así usada es engañosa: sugiere que la tipología canónica lo es de **jurisdicciones locales**. Encandilados por tan desventurado encabezamiento, quienes adhieren a la tipología canónica no advierten que lo es de **provincias**. Supóngase empero que lo advirtieran. Advertirían también que **no lo es según la configuración de las jurisdicciones a lo largo de cada provincia**. En la provincia de Buenos Aires (recuérdese: en ella no hay jurisdicción), según esa tipología las jurisdicciones responden, todas, al tipo “municipio-partido”. Pero en esa sola provincia hay jurisdicciones que calzan mejor en alguno de los otros dos tipos, y también las hay que no calzan en ninguno. Hipólito Yrigoyen, que contiene, además de una y sólo una aglomeración, vasto campo abierto, responde más bien al tipo “municipio-distrito”. Pinamar, que también contiene una sola aglomeración pero casi nulo campo abierto, responde más bien al tipo “municipio-ciudad”. Las jurisdicciones que contienen, como Cañuelas, o hasta coinciden con, como Lanús, un trozo pequeño o grande de la aglomeración Gran Buenos Aires, no responden a ninguno de los tres tipos.

Hacia una tipología apropiada de las relaciones entre aglomeración y jurisdicción local

Teniendo en la mira el propósito del presente estudio, nada autoriza a concluir que una tipología de **provincias** argentinas salga sobrando. Pero, con ese mismo propósito en la mira, una tipología jurídica de provincias tendría que tener, como **fundamentum divisionis**, las relaciones **fijadas por la Ley** entre jurisdicción local y departamento. Hace mucho que **en algunas** provincias el área oficial “departamento” dejó de cumplir cualquier función salvo la estadística y, desde luego, la toponímica. En **todas** mantiene esta última: sigue siendo

un área oficial. En **todas**, además, son precisamente los departamentos las áreas oficiales que **siempre** han compuesto un mosaico sin residuo. Sea por éstas u otras razones, cuando en cualquier provincia se crean o modifican jurisdicciones locales sigue teniéndose presente al departamento, aunque sea para ignorarlo deliberadamente.

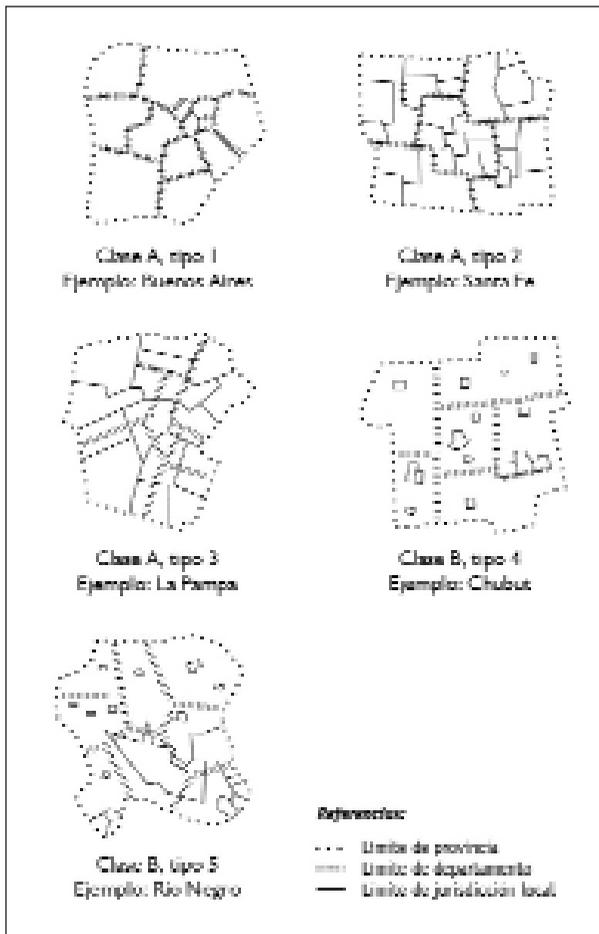
Aun así entendida y siempre con aquel propósito en la mira, en la Argentina una tipología jurídica de **provincias** se queda corta. Sólo podría desempeñar el papel que le cabe si a ella le siguiera una tipología fáctica de **jurisdicciones locales**, cuyo **fundamentum divisionis** fuera: las relaciones **independientes de la Ley** entre jurisdicción local y aglomeración.

A título tentativo, se bosquejarán enseguida **dos** tipologías. Una, de provincias. Otra, de jurisdicciones locales. Se ilustra en la figura 10 la TIPOLOGÍA JURÍDICA DE PROVINCIAS que aquí se propone. Para construirla, el primer paso es separar las **provincias** argentinas en dos clases. Tanto en dicha figura como en lo que enseguida se expresará en palabras, a título de ejemplo de cada **tipo** se especifica el nombre de una provincia. En la clase **A** las jurisdicciones locales componen en el territorio provincial un mosaico sin residuo. Se distinguen en la clase **tres** tipos de provincias, según que cada una de sus jurisdicciones locales: 1) coincida con un partido (Buenos Aires) o departamento (Mendoza); o 2) componga, junto con otra u otras jurisdicciones locales, un submosaico que coincide con un departamento (Santa Fe); o 3) componga en el territorio provincial, junto con las demás jurisdicciones locales, un mosaico sin residuo de **trama distinta** que la del mosaico de departamentos (La Pampa).

En la clase **B** las jurisdicciones locales abarcan solamente porciones apartadas entre sí del territorio provincial. Se distinguen en la clase **dos** tipos de provincias, según que, entre sus jurisdicciones locales: 4) cualquiera quede dentro de un solo departamento (Chubut); o 5) alguna o algunas queden, cada una, en parte dentro de uno y en parte dentro de otro u otros departamentos, pero las demás queden, cada una, dentro de un solo departamento (Río Negro).

Figura 10

Clases y tipos posibles de provincias argentinas, según las relaciones, fijadas por la Ley, entre departamento y jurisdicción local



La tipología vale para jurisbet tanto como para jurisalef. Que las jurisalef estén a la escala municipal del Estado y las jurisbet a la escala provincial no la afecta.

Se ilustra en la figura 11 la TIPOLOGÍA FÁCTICA DE JURISDICIONES LOCALES que aquí se propone. Para construirla, el primer paso es separar las **jurisdicciones locales** argentinas en tres clases.

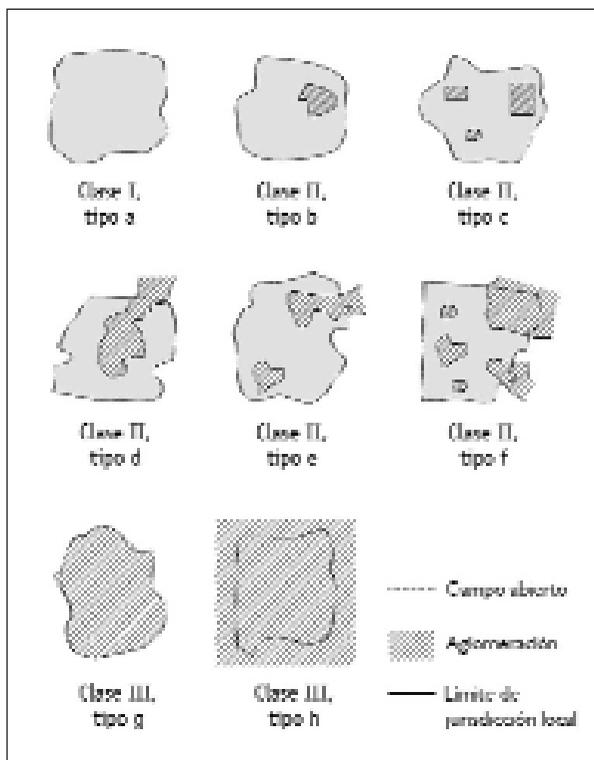
En la clase **I**, una jurisdicción local comprende campo abierto solamente. La clase se agota en un solo tipo, puesto que una jurisdicción local de esta clase no puede sino comprender: a) campo abierto, y nada más que campo abierto.

En la clase **II**, una jurisdicción local comprende una o más aglomeraciones o partes de aglomera-

ciones y, además, campo abierto. En contraste con la clase **I**, en esta clase se pueden distinguir cuantos tipos se desee. Amparándose en el carácter tentativo de esta tipología, sólo por parecerle conveniente el autor decidió distinguir cinco. Además de campo abierto, entonces, una jurisdicción local de esta clase comprende: b) una sola aglomeración entera, o c) dos o más aglomeraciones enteras, o d) parte de una sola aglomeración, o e) una aglomeración entera y parte de otra, o f) dos o más aglomeraciones enteras y parte de cada una de otras dos o más.

Figura 11

Clases y tipos posibles de jurisdicciones locales argentinas según sus relaciones, independientes de la Ley, con aglomeraciones y campo abierto.



En la clase **III**, una jurisdicción local comprende una aglomeración o parte de aglomeración, pero no campo abierto. En esta clase se pueden distinguir solamente dos tipos. Una jurisdicción local de esta clase no puede sino comprender, o bien g) una y sólo una aglomeración entera, o bien h) parte de una y sólo una aglomeración.

Reflexiones finales

En el territorio de cualquier Estado se puede encontrar una insospechable variedad de relaciones espaciales entre aglomeraciones y jurisdicciones locales. Se entiende como “aglomeración” a una localidad concebida como concentración de edificios y calles. Se entiende como “jurisdicción local” a cualquier municipio o, también, cualquier jurisdicción que oficialmente no se denomine así pero, por las competencias de sus autoridades políticas específicas, equivale a un municipio.

A lo largo del trabajo se hace permanente referencia al territorio de un particular Estado, la Argentina, en el cual aquellas relaciones son tan herméticas como tortuosas. Para patentizarlas antes hay que internarse en sus vericuetos, y ello obliga a insertarlas en la división territorial oficial entera. Ésta, además de aquellas jurisdicciones abarca otras, políticas o administrativas, por completo distintas. También abarca porciones oficialmente delimitadas que, por carecer de autoridades específicas permanentes, sería impropio calificar de jurisdicciones: circuitos electorales, fracciones censales, lotes catastrales, etc. Aquí se las denomina “precintos”, y se denomina “ámbito territorial oficial”, genéricamente, tanto a una jurisdicción como a un precinto. Por fin, se denomina “área oficial” a un trozo concreto de la superficie de la tierra con el cual coinciden uno solo o dos o más ámbitos territoriales. “Área oficial” designa al concepto clave para analizar la división oficial del territorio de cualquier Estado.

No se pretende en el estudio proponer cambios. Se pretende sacar a la luz un problema importante y peliagudo, agravado con el tiempo y sin embargo todavía descuidado, marginado más bien. Sorprende que políticos, funcionarios, y hasta profesores o investigadores de disciplinas donde a cada rato se tropieza con el problema, desconozcan incluso lo elemental sobre la diversidad de relaciones espaciales que en el territorio argentino pueden darse entre aglomeración y jurisdicción local. Más sorprende que desconozcan incluso lo elemental sobre la división oficial del territorio de cualquier Estado. Conocer aunque sea los rudi-

mentos de esta división es condición necesaria –desde luego, **no suficiente**– para imbuir cierta dosis de racionalidad en multitud de decisiones políticas. En la Argentina, un Estado **federal**, la ignorancia al respecto es palpable cuando con ánimo crítico se comparan entre sí las reformas constitucionales sancionadas en casi todas las provincias entre 1986 y 1996. También cuando se comparan entre sí las “leyes orgánicas municipales” que, una en cada provincia, están hoy en vigencia.

La división oficial del territorio estatal es en los Estados Unidos aún más complicada que en la Argentina. Pero allí **quien tiene que conocerla la conoce**; si por excepción no la conoce, sabe que tendría que conocerla y averigua adónde recurrir para aprenderla. Explayarse en este **otro** asunto, sin embargo, desbordaría los severos límites autoimpuestos a este ensayo. Es mucho más compacto de lo que al lector pueda parecerle.

Bibliografía

- Bielsa, Rafael, **Principios de régimen municipal**, 2a. ed. Buenos Aires: sin nombre de casa editora, 1940.
- Blumenfeld, Hans, “La metrópolis moderna”, en **La ciudad**, Madrid, Alianza Editorial, 1967, pp. 55-76.
- Borja, Jordi, “Descentralización del estado y democracia local”, en Jordi Borja (coord. general), **Manual de gestión municipal democrática**, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1987, capítulo I, pp. 21-36.
- Childe, V. Gordon, “The urban revolution”, en **Town Planning Review**, Liverpool, 1950, vol. XXI, n^o 1, pp. 3-17.
- Gaignard, Romain, **La Pampa argentina. Ocupación-poblamiento-explotación: De la conquista a la crisis mundial (1550-1930)**, Buenos Aires, Ediciones Solar, 1989.
- Gibbs, Jack P., (ed.), **Urban research methods**, Princeton, Nueva Jersey, D. Van Nostrand Company, 1961.
- Giusti, Ugo, “Sur la mesure de la densité des agglomérations urbaines en général et, en particulier, des agglomérations italiennes” en **Bulletin de l'Institut International de Statistique**, tomo XX, 2a edición, 1915, pp. 224-241.
- González, Raúl y Blas Tomic, **Municipio y Estado: dimensiones de una relación clave**, Santiago de Chile, OIT, PREALC, 1983 (Monografías, N^o 27).

Guibourg, Ricardo A., Alejandro M. Ghigliani y Ricardo V. Guarinoni, **Introducción al conocimiento científico**, Buenos Aires, EUDEBA, 1985.

Helin, Roland A. "The volatile administrative map of Rumania", en **Annals of the Association of American Geographers**, 1967, vol. 57, n^o 3, pp. 481-502.

Hernández, Antonio M., **Derecho municipal**, vol. I: **Teoría general**, 2a. ed. actualizada y aumentada, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1997.

Honey, Rex, "Alternative approaches to local government change" en Alan D. Burnett y Peter J. Taylor (eds.), **Political studies from spatial perspectives: Anglo-American essays on political geography**, Nueva York, John Wiley & Sons, 1981, pp. 245-274.

INDEC, **Censo Nacional de Población y Vivienda 1991**, Serie G, n^o 1, **Por localidad: Resultados definitivos**, Buenos Aires, 1994. ISBN 950-9888-80-X.

IPGH, **Vocabulario de geografía urbana**, Río de Janeiro, IPGH, 1971. (Publicação 325).

Korn Villafaña, Adolfo, **La república representativa municipal**, La Plata, sin nombre de casa editora, 1941.

Linge, G.J.R, **The delimitation of urban boundaries for statistical purposes with special reference to Australia: A report to the Commonwealth Statistician**, Canberra, Australian National University, Research School of Pacific Studies, Department of Geography, 1965 (Publication G/2).

Losa, Néstor O., **Derecho municipal, público provincial y contravencional**, Mendoza, Ediciones Jurídicas Cuyo, 1998.

Meuriot, Paul, **Des agglomérations urbaines dans l'Europe contemporaine: Essai sur les causes, les conditions, les conséquences de leur développement**, Paris, Belin Frères, 1897.

———, "De la mesure des agglomérations urbaines", en **Bulletin de l'Institut International de Statistique**, tomo XI, 1a ed., 1911, pp. 157-161.

Murphy, Raymond E., **The American city: An urban geography**, Nueva York, McGraw-Hill Book Company, 1966.

Paddison, Ronan, **The fragmented state: The political geography of power**, Oxford, Inglaterra, Basil Blackwell, 1983.

Passalacqua, Eduardo H, "Notas sobre participación política y partidos políticos en el municipio" en Hilda Herzer y Pedro Pérez (comps.), **Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina**, Buenos Aires, IIED-América Latina/Grupo Editor Latinoamericano, 1988, pp. 61-94.

Pérez, Pedro, **Municipio, necesidades sociales y política local: La Rioja, Resistencia y Zárate**, con la colaboración de Claudia Minoliti y Marcos Novaro, Buenos Aires, IIED-América Latina/Grupo Editor Latinoamericano, 1991.

———, "La sociedad local como objeto de investigación" en **Actas de las V jornadas argentinas de estudios de población**, Buenos Aires, AEPA/INDEC, 2001.

Rosatti, Horacio D, **Tratado de derecho municipal**, 3 tomos, Santa Fe, Rubinzal y Culzoni, 1988-1991.

Taylor, Peter J, **Geografía política: Economía-mundo, Estado-nación y localidad**, Madrid, Trama Editorial, 1994.

UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs, **Growth of the world's urban and rural population: 1920-2000**, Nueva York, 1969 (Population Studies, n^o 44; ST/SOA/SER.A/44).

Vapñarsky, César A, **El concepto de localidad: Definición, estudios de caso y fundamentos teórico-metodológicos para el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991**, con la colaboración de Carlos A. Jiménez y Ana M. Papa, en Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, Serie D, n^o 4. Buenos Aires, INDEC, 1998, ISBN 950-896-167-8.

———, "La distribución de la población aglomerada y dispersa sobre el territorio argentino: Reflexiones en vísperas del censo del año 2000" en **Actas de las V Jornadas de la Asociación de Estudios de Población de la Argentina (AEPA)**, Buenos Aires, INDEC, 2001.

Vapñarsky, César A. y Edith A. Pantelides, **La formación de un área metropolitana en la Patagonia: Población y asentamiento en el Alto Valle**, Buenos Aires, CEUR, 1987.

Weber, Adna F., **The growth of cities in the nineteenth century: A study in statistics**, Nueva York, The Macmillan Company, 1899.

Zuccherino, Ricardo M, **Tratado de derecho federal, estadual y municipal: Argentino y comparado**, 3 tomos, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1992, tomo III: **Teoría y práctica del derecho municipal**.

Trabajos citados en el recuadro

Hugo, G. y T. Champion, T. (2004), "Conclusions and Recommendations", en T. Champion y G. Hugo (eds.), **New Forms of Urbanization. Beyond the urban-rural dichotomy**, Inglaterra, IUSSP y ASHGATE Publishing.

Smith, Carol A. (1990), "Types of City-Size Distributions: A comparative Analysis", en A. van der Woude, J. De Vries, y A. Hayami (eds.), **Urbanization in History. A process of dynamic interactions**, Oxford, IUSSP y Clarendon Press.

Vapñarsky, C. (1968), **La Población Urbana Argentina. Revisión crítica del método y los resultados censales de 1960**, Buenos Aires, Editorial del Instituto.

——— (1969), "On rank-size distributions of cities: An ecological approach", **Economic Development and Cultural Change**, Chicago, vol. 17, n^o 4, pp. 584-595.

——— (1975), "The Argentine system of cities: Primacy and rank-size rule", en Jorge Hardoy (ed.), **Urbanization in Latin America: Approaches and issues**. Nueva York, Garden City, Anchor press- Doubleday, pp. 369-389.

——— (1978), "Toward scientific foundations for the determination of localities in population censuses", en **Genus**, vol. 34, n^o 1-2, pp 79-129.

——— (1979), "Aportes Teórico- Metodológicos para la determinación censal de localidades". Ponencia presentada a la IIIa. Reunión del Grupo de Trabajo sobre Información Sociodemográfica de la Comisión de Población y Desarrollo, Lima, CLACSO.

——— (1983) **Pueblos del Norte de la Patagonia: 1779-1957**, General Roca, Ed. De la Patagonia.

——— (1994), "Crecimiento urbano diferencial y migraciones en la Argentina: Cambios de tendencias desde 1970", en **Estudios Migratorios Latinoamericanos**, Buenos Aires, año 9, n^o 27, pp. 225-260.

——— (1995), "Primacía y macrocefalia en la Argentina: La transformación del sistema de asentamiento humano desde 1950", en **Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales**, Buenos Aires, vol. 35, n^o 138. pp. 227-254.

——— (1997), "La división oficial del territorio argentino: Un rompecabezas insoluble?", en Darío Cantón y Jorge Raúl Jorrot (comps.), **La investigación social hoy: A cuarenta años de la recreación del Instituto de Sociología (UBA)**, Buenos Aires, UBA, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Gino Germani/Oficina de Publicaciones del CBC, pp. 203-234.

——— (1998), El concepto de localidad: **Definición, estudios de casos y fundamentos teórico-metodológicos para el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991**, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, Serie D, n^o 4, Buenos Aires INDEC.

——— (1999), **La Aglomeración Gran Buenos Aires: Expansión espacial y crecimiento demográfico entre 1869 y 1991**, Buenos Aires, EUDEBA.