

NUEVAS FUNCIONES A ESCALA LOCAL: ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS Y DESARROLLO LOCAL

Vilo, Mariana Elena

Universidad Nacional del Comahue, Facultad de Humanidades, Departamento de Geografía.
Neuquén. mariana.vilo@fahu.uncoma.edu.ar

Resumen

El presente trabajo intenta realizar un análisis socio-institucional en relación a la formación de una nueva escala territorial de gobierno: la Asociación de Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia de Río Negro y Neuquén, con el fin de presentarla como ámbito adecuado para pensar y gestionar un proceso de desarrollo territorial integrado. Este proceso requiere de una maduración política para poder fortalecerse institucionalmente y alcanzar las herramientas políticas regionales que sirvan para hacer frente a las adversidades que el propio proceso de integración regional conlleva. Se entiende al intermunicipalismo como un proceso que surge bajo la de reforma del Estado y descentralización de las políticas públicas, que han puesto en primer plano a las instancias regionales y locales, permitiendo la adecuación de los niveles de gobierno para el logro de diferentes objetivos y políticas de desarrollo. En este sentido la descentralización ha significado la redefinición de las escalas territoriales de gobierno y de las formas institucionales, tendiendo a un reordenamiento de la vida política de las escalas subnacionales y subprovinciales. Escalas que deben acomodarse bruscamente a nuevas condiciones y responsabilidades en la gestión pública, a buscar nuevas fórmulas para hacer frente a los efectos adversos de esta reestructuración en todos los niveles, y a tratar de hallar caminos para aprovechar mejor los propios recursos y potencialidades. En este contexto, la Asociación de Municipios se entiende como un modelo necesario para enfrentar un modelo de desarrollo territorial. Para ello el fortalecimiento institucional es un primer camino que se les presenta a los municipios, para poder aprovechar e integrar las potencialidades en mirar de un proyecto político compartido.

Palabras clave: Intermunicipalismo - Escalas territoriales de gobierno.

NEW FUNCTIONS ON LOCAL SCALE: ASSOCIATION OF MUNICIPALITIES AND LOCAL DEVELOPMENT

Abstract

This paper tries to make a socio- institutional analysis in relation to the formation of a new territorial level of government: the Association of Municipalities of the Valley Region and Black River Confluence and Neuquén, in order to present it as appropriate scope to think and manage an integrated territorial development process. This process requires political maturity to strengthen institutional and achieve a way for regional policies to cope with the adversities that the process of regional integration entails. This work between Municipalities is a process arising under state reform and decentralization of public policies that have put the spotlight on the regional and local levels, allowing the adequacy of the levels of government to achieve different objectives and development policies. In this sense, decentralization has meant redefining the territorial levels of government and institutional forms, tending to a reordering of the political life of the sub and sub-provincial levels. Scales to be abruptly adapt to new conditions and responsibilities in public administration, to find new ways to deal with the adverse effects of this restructuring at all levels, and try to find ways to get more out of their own resources and potentials. In this context, the Association of Municipalities is known as a necessary means to face a territorial

development model. This capacity building is a primary route that is presented to the municipalities, to exploit and integrate the potential to look a shared political project.

Keywords: Work between municipalities - Territorial scales of governance.

Introducción

Los ámbitos locales están redefiniendo sus funciones políticas-institucionales, debido al acomodamiento de políticas públicas del Estado central al local. Este proceso requirió de un nuevo marco normativo descentralizador, donde los gobiernos provinciales se asumen como sujetos relevantes en la conformación de regiones y los municipios comienzan a asumir su nuevo papel de gestión a partir del intermunicipalismo. Estas nuevas unidades subnacionales y subprovinciales de gobierno, son los “nuevos espacios de la política” como producto de los efectos de la reforma del Estado y la descentralización de las políticas públicas, que han puesto en primer plano a las instancias regionales y locales.

Bajo este contexto se plantea la necesidad de repensar, reflexionar y diseñar alternativas para el diseño de estrategias de desarrollo territorial desde los nuevos ámbitos de gobierno que surgen por la redefinición estructural en los niveles de gobierno. En este sentido se propone formar bases sólidas a nivel regional mediante la planificación tendiente al desarrollo territorial desde el interior de la Asociación de los Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia de Río Negro y Neuquén, dado que este es un nuevo ámbito democrático a escala local, para lo cual es imprescindible el fortalecimiento del proceso intermunicipal.

En este sentido, el intermunicipalismo es visto como una nueva escala de gobierno que surge como respuesta de los gobiernos locales para afrontar las nuevas demandas y nuevas competencias, constituyéndose como una herramienta eficaz para contrarrestar la debilidad, fragmentación y desequilibrio de los ámbitos locales, tendiendo a la integración política e institucional.

Las políticas de desarrollo territorial de los municipios deben ser planificadas e implementadas no solo en términos locales, sino en el amplio contexto del espacio microregional, adquiriendo la asociación intermunicipal una importancia estratégica para el desarrollo territorial y una herramienta para el fortalecimiento de los gobiernos locales. Bajo esta mirada, se proponen determinadas líneas estratégicas establecidas mediante el análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la asociación municipal, con el objetivo de proponer futuros lineamientos que permitan guiar el fortalecimiento del intermunicipalismo. Se cree que si el intermunicipalismo se consolida aún más, se podrá

pensar un desarrollo territorial integrado, que tienda a la integración de los municipios como partes fundamentales y estratégicas de la microrregión.

Cabe aclarar, que el desarrollo territorial integral debe reunir condiciones institucionales y políticas integradas, mediante el fortalecimiento de las redes socio-institucionales para aprovechar las capacidades y recursos regionales; entre otros factores como ser la interacción e integración con redes empresariales y cívicas. Pero a efectos del análisis planteado, este queda circunscripto a las relaciones políticas-institucionales, sin entrar en cuestiones teóricas específicas y propias del desarrollo territorial. Simplemente se intenta describir la conformación de una escala territorial de gobierno y proponer su consolidación para poder pensar y proyectar este ámbito como la escala adecuada para gestionar un modelo de desarrollo territorial que integre la región.

Reescalamiento espacial e institucional

El “espacio” es una de las dimensiones imprescindibles para la política, debido a que es esta la que se despliega en él, lo dispone, lo determina, etc. Desde esta mirada Galli afirma que es la política la que lo piensa, lo produce y lo estructura en su propia producción, por tanto “el pensamiento político se construye sobre representaciones espaciales” (2002:10). La reconfiguración y organización espacial ha sido una constante en el tiempo, dinámica geográfica que responde a los cambios socio-territoriales producto del accionar político (que guardan relación con el imaginario político), que juega un rol fundamental en la estructuración de los territorios.

Bajo este marco de la política, se manifiesta la puesta en juego del poder político sobre el control del espacio, organizando y determinando diferentes escalas territoriales de gobierno, en relación al contexto socio histórico. Por tanto, “las escalas espaciales nunca son fijas, sino que se redefinen, disputan y reestructuran constantemente desde el punto de vista de su extensión, contenido, importancia relativa e interrelaciones” (Swyngedouw, 2010:57); y reorganizan las relaciones de poder social, político o económico, fortaleciendo o debilitando el poder y el control de alguna de ellas.

En este reacomodamiento se redefinen y surgen nuevas escalas territoriales de gobierno, que cambian la importancia y funciones de determinadas escalas geográficas. La reconstrucción y reorganización del mapa político actual en Argentina, responde a la reforma institucional del Estado en la década de los noventa, que generó cambios en las escalas de gobernanza existentes y nuevas configuraciones y escalas territoriales de gobierno. Ante esto, no solo se reorganiza el Estado nacional sino también las formas de gobernanza, de

regulación social y reproducción social, causando un importante proceso de reescalamiento territorial de las escalas de gobernanza (Swyngedouw, 2010)

Cabe aclarar que este proceso está en estrecha relación con el impacto de políticas externas a nuestro país. En este sentido Madoery (2002) plantea que el Estado se encuentra sometido a fuertes tensiones “desde arriba”, por la consolidación de ámbitos institucionales supranacionales (como la Comisión Europea, Naciones Unidas, Mercosur, etc.) y “desde abajo”, por la afirmación de territorios subnacionales más visibles y protagónicos (acuerdos y convenios entre diversas ciudades y/o regiones, etc.). Lo cual está en relación con el proceso de glocalización¹, refiriéndose a la redefinición a nivel institucional de la escala nacional, donde la articulación de las escalas políticas se dan en sentido ascendente hacia las escalas supranacionales (a nivel global), descendente (a nivel regional/local) y en sentido externo (hacia el capital privado). Se representa así, una diversidad de escalas territoriales de gobierno, tanto supranacionales, nacionales como subnacionales, que muchas veces desbordan los límites político-administrativos; por lo que las demandas y funciones no necesariamente se contienen dentro de cada escala territorial de gobierno.

Este proceso, según Fernández (2001), refleja una nueva relación simbiótica entre el espacio global y los ámbitos locales que operan a nivel intraterritorial. En la construcción de esta nueva relación, según este autor, se disuelven las escalas espaciales jerarquizadas conformadas en torno al Estado nacional, reposicionándose las regiones como nuevas unidades estratégicas. Beck (1998) afirma que, en esta etapa histórica, la unidad del Estado nacional se resquebraja, estableciéndose nuevas relaciones de poder y competitividad, unos conflictos y entrecruzamientos entre, por una parte, unidades y actores del mismo Estado y, por la otra, actores, identidades, espacios, situaciones y procesos sociales transnacionales y locales. Si bien el Estado Nación continua siendo un actor fundamental, ya no es hegemónico del sistema de relaciones internacionales, ni el único referente de los intereses y necesidades de sus sociedades.

En este sentido, Swyngedouw (2010) plantea que la redistribución y la reorganización constantes de las escalas espaciales son esenciales para las estrategias sociales, dado que la escala surge como el sitio donde la cooperación y la competencia encuentra su lugar, ya que hace de mediadora (entre la cooperación y la competencia), permitiendo formar alianzas o cooperación desde movimientos de escalas más bajas. Así, los sistemas de gobernanza se fundan en relaciones horizontales, en redes interactivas

¹ Concepto analizado por Swyngedouw, E.(2010)

entre actores independientes (pero interdependientes) que comparten un alto grado de confianza (a pesar del conflicto interno y los proyectos opuestos) dentro de asociaciones participativas institucionales u organizativas. De este modo, se conforman nuevas escalas territoriales de gobierno, surgiendo así nuevas formas de gobernanza.

Desde los noventa en nuestro país se profundizan una serie de procesos socio-políticos que transforman las diferentes escalas territoriales de gobierno, conllevando a una resignificación en los ámbitos locales. Uno de estos procesos es el surgimiento de nuevos sistemas de gobernanza a nivel regional o microregional, dentro de asociaciones participativas institucionales u organizativas, con el fin de hacer frente a las nuevas competencias que enfrentan los municipios. Este proceso comienza a desarrollarse como uno de los ejes de las políticas de adaptación al cambio estructural, debido a la reforma institucional del Estado nacional. Surge así la necesidad de rediseñar las articulaciones entre las diferentes escalas del gobierno y la administración pública (nación, provincias, municipios) creándose nuevos espacios políticos que actúen a partir de interacciones más sólidas entre los municipios y/o microrregiones.

Este acomodamiento de las políticas públicas del Estado central al local, tuvo un papel fundamental en el proceso de maduración institucional que viven los ámbitos locales. Proceso que requirió un nuevo marco normativo a diferentes escalas, donde los gobiernos provinciales se asumen como sujetos relevantes en la conformación de regiones y donde los municipios comienzan a asumir su nuevo papel de gestión a partir del intermunicipalismo o del interprovincialismo. Estas nuevas unidades subnacionales y subprovinciales de gobierno deben ser pensadas como los “nuevos espacios de la política”, que se plantean en términos de una integración provincial o municipal según del proceso que se trate. Estas escalas de gobierno asumen nuevas atribuciones a consolidar en el tiempo.

Fue la reforma constitucional de la Nación Argentina (1994) la que dio pie a este crecimiento institucional, brindando la posibilidad de conformar regiones a las provincias interesadas. En la sección cuarta, título primero: gobierno de provincias, artículo N° 124 de la Constitución Nacional Argentina, se afirma que para el desarrollo económico y social, las provincias podrán crear regiones y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus objetivos, dado que corresponde a las mismas el dominio originario de los recursos existentes en su territorio. Esto muestra, según Laurín (2008), el alcance político territorial de la integración a diversas escalas y la nueva trama institucional en que se sustenta la regionalización.

El otorgamiento de las atribuciones concedidas a las provincias para la conformación de regiones, permiten fortalecer las provincias que conforman la región patagónica, dado que deben coincidir en una misma estrategia de integración y funcionamiento regional, lo cual implica “modificar criterios normativos comunes para que pueda ofrecerse la misma igualdad de oportunidades y posibilidades a los habitantes de la región” (Laurín, 2008:50)

Bajo este contexto, el marco legal nacional permite la creación de una entidad local superior a las existentes (comienzan a crearse regiones), y es en esta transformación institucional hacia el nivel regional donde la conformación de asociaciones municipales con características similares y complementarias es una realidad que marca un nuevo camino político e institucional. Es por ello que la reforma institucional reconfigura y redefine las escalas territoriales existentes de gobierno en forma descendente, produciendo un proceso de escalamiento hacia las esferas de gobierno subnacionales. Reacomodamiento escalar que reorganiza el mapa político en las provincias de Río Negro y Neuquén a partir del 2008, año en que se crea la Asociación Municipal de la Región de los Valles y la confluencia de Río Negro y Neuquén (una escala donde la cooperación y la competencia actúan paralelamente), constituyéndose como una herramienta para el fortalecimiento de los gobiernos locales y adquiriendo importancia estratégica para el desarrollo local. En este sentido para Cravacuore (2005) las microregiones se constituyen como uno de los modelos de intermunicipalidad (cooperación o asociación municipal) que identifican y definen la promoción del desarrollo. Configurándose la microrregión, según Coria, como una categoría estratégica para el desarrollo local, siendo “el resultado del impacto de procesos inducidos y voluntarios, donde se ejercita la asociatividad, y en algunos casos se plasman las relaciones ínter jurisdiccionales mediante el uso de instrumentos del derecho que así lo permitan” (2007:9)

Estas nuevas unidades subnacionales y subprovinciales de gobierno deben ser pensadas como los “nuevos espacios de la política” que tienen nuevas atribuciones y se plantean en términos de una integración interprovincial e intermunicipal, como respuesta a políticas de transferencia de competencias y autonomía del Estado-Nación hacia los ámbitos locales.

En este contexto de descentralización, el marco legal nacional permite la creación de una entidad local superior a las existentes, y es en esta transformación institucional a nivel microregional o regional donde se centra la existencia de las asociaciones de municipios. Los gobiernos locales pasan a ser sus propios promotores, siendo su mayor desafío, el fortalecimiento de la capacidad de los municipios con el fin de obtener recursos humanos y

financieros para diagnosticar, planificar, diseñar, ejecutar, evaluar y controlar las políticas públicas que incrementen las oportunidades de participación y gobernabilidad de la sociedad local. En sí mismo constituye una oportunidad y coloca a los municipios en una posición privilegiada, inédita para la toma de decisiones locales. Es preciso remarcar que, para Ana Cafiero (2001), la descentralización fue acompañada de un reagrupamiento de unidades político-territoriales, en el marco de un proceso que se denominó de “regionalización”.

Como anteriormente se mencionó, en el marco de las reformas que se están produciendo en el ámbito de la gestión pública local y del territorio, aparecen las asociaciones municipales como un nuevo actor territorial. Se trata de organismos públicos, contemplados por las jurisdicciones nacionales, que se insertan en el entramado de la organización territorial nacional, con personería jurídica. Esta nueva forma de actuación del Estado, en relación a las nuevas articulaciones entre las escalas de gobierno, generan nuevas formas de gobernanza que reelaboran la relación entre el poder estatal entre municipios y provincias. En este sentido, la cooperación o asociaciones municipales a nivel local/ regional son un claro ejemplo de reacomodamiento de las relaciones de poder y de reforma institucional.

Es así como el intermunicipalismo es visto como una nueva escala de gobierno que surge como respuesta de los gobiernos locales para afrontar las nuevas demandas y nuevas competencias (atendiendo necesidades sociales que van más allá de la prestación de un servicio en común), constituyéndose como una herramienta eficaz para contrarrestar la debilidad, fragmentación y desequilibrio del ámbito local, tendiendo a la integración política e institucional.

El intermunicipalismo proporciona, a los gobiernos locales involucrados, una mayor capacidad de negociación en la instancia provincial y nacional, permitiendo contrarrestar la falta de tradición en cooperación, concertación de actores y búsqueda de consenso (fortaleciendo la vinculación del municipio con organismos nacionales y provinciales). Permite gestionar con mayor eficiencia servicios públicos, enfrentar problemas comunes y lograr una mayor escala de producción y mercado en un territorio (Altschuler, 2003), compartiendo los recursos escasos con los que cuentan o permitiendo obtener en conjunto líneas de financiamiento que solos no podrían obtener.

Asimismo, aparece en muchos casos como una necesidad de generar recursos y capacidades locales, debido a las transferencias de competencias que no estuvieron acompañadas por sus equivalentes recursos económicos. Por ello, el intermunicipalismo es entendido como una modalidad de gestión compartida y una herramienta institucional para

la resolución de problemáticas comunes mediante la conducción de estrategias de desarrollo compartido y participativo a una escala regional o microregional. De este modo, las asociaciones municipales comienzan a pensarse como un órgano institucional adecuado para ejercer una política de desarrollo local a nivel microregional².

Este proceso integracionista puede llegar a fortalecer movimientos localistas, donde las capacidades de los municipios se complementen y asuman los nuevos roles públicos, mediante una política pública compartida de desarrollo, que movilice esfuerzos en llevar adelante una integración social, cultural, económica y política.

La conformación de esta escala territorial de gobierno puede plantearse como uno de los factores condicionantes para generar un proceso de desarrollo territorial. En este sentido, Caravaca, González y Silva (2005) afirman que la innovación tanto empresarial como socio-institucional permite elevar la capacidad competitiva de los territorios y maximizar las potencialidades de desarrollo. Innovación que debe estar acompañada de la creación de redes empresariales y de organismos e instituciones, para aprovechar y poner en valor los recursos existentes en cada ámbito, con el fin de constituir la base de su capital territorial. Si bien, la autora plantea que son estos tres factores los que ejercen influencia en la evolución de "territorios inteligentes", no es el sentido de este artículo dirigir el análisis en este sentido. Pero sí, rescatar su aporte en cuanto a la innovación de redes socio-institucionales para aprovechar y potenciar el capital natural, humano, productivo, cultural, social y territorial de la región de los municipios y provincias involucradas en la red institucional intermunicipal.

En definitiva, uno de los pasos necesarios para generar un proceso de desarrollo territorial integrado es transitar hacia el fortalecimiento de las redes institucionales, como es la Asociación Municipal de los Valles y la Confluencia de Río Negro y Neuquén, con el fin de trabajar y pensar a esta región para potenciar los recursos existentes en cada municipio. Si bien, se cree necesaria y fundamental la coordinación con las redes empresariales locales y extralocales, no es punto de análisis en el presente trabajo.

Nueva escala territorial de gobierno donde pensar el desarrollo territorial: La Asociación de Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia de Río Negro y Neuquén

Desde la introducción en la Constitución Nacional referida a la posibilidad que tienen las provincias de conformar regiones, no solo está cambiando la visión o el mapa regional

² Este proceso surge en el marco de un giro en las políticas verticalistas de planificación centralizada, en pos de implementar políticas públicas descentralizadas, con cierta horizontalidad que permita la concertación de todos los actores sociales para el fortalecimiento y la potencialización de los recursos locales mediante la planificación del desarrollo local desde el ámbito intermunicipal

argentino en relación a la nueva división política que se está gestando. Estamos viviendo procesos que transforman las diferentes escalas territoriales de gobierno, lo que genera una resignificación de los ámbitos locales y emerge, en este sentido, una nueva división territorial.

El proceso de regionalización y de conformación de asociaciones municipales a nivel microregional que se está llevando adelante entre algunos municipios del Alto Valle de Río Negro y Neuquén es muy reciente. Se impulsa desde los ámbitos locales, como un proceso de integración que manifiesta en su interior el objetivo descentralizador del poder estatal nacional.

Esta redefinición en las funciones del ámbito local, refleja el tránsito de una estructura político-institucional verticalista a un nuevo modelo de gestión horizontal, acompañado por el fortalecimiento de las administraciones públicas locales. Esto invita a repensar las instituciones estatales de los ámbitos locales, debido a que están atravesando un proceso de mayor autonomía para gestionar intermunicipalmente un modelo regional de desarrollo territorial. Ello implicaría un diseño descentralizado de las políticas públicas tendientes a la planificación del desarrollo territorial, en contraposición a los diseños verticalistas y centralistas³, lo que supone introducir políticas con mayor grado de horizontalidad, selectividad y capacidad de concertación con los actores sociales. Esta nueva lógica de funcionamiento requiere de una maduración institucional, para poder desplazar los anteriores enfoques de desarrollo implementados en Argentina, que han regido durante años.

En este sentido, la descentralización se inscribe en un cambio estructural del tejido político y social, por ello no debe entenderse como un cambio en la administración pública solamente, dado que no solo se trata de una reforma administrativa del aparato técnico y burocrático del gobierno, afecta a todos los actores sociales.

Ante esto Alburquerque, Dini y Pérez (2008) creen necesario distinguir la descentralización administrativa del carácter político del proceso de descentralización, debido a que la descentralización política para el desarrollo territorial, involucra una

³ En Argentina, las políticas de desarrollo se dictaban desde el nivel central del Estado, producto del esquema institucional centralizado que históricamente concentraba mayor responsabilidad en las esferas administrativas nacional y provincial, marginando a los municipios de las decisiones tendientes al desarrollo. Estas políticas tenían una visión del desarrollo "acotado al crecimiento económico (...), e interpretado como un proceso de dinámicas centralizadas y de remoción de barreras (...) que impedían el despliegue del potencial de las sociedades nacionales. Impulsos exógenos al territorio nacional (vía la ayuda al desarrollo proveniente de los organismos internacionales), o exógenos a las regiones interiores de un Estado (vía la planificación centralizada o la reasignación territorial de recursos), eran los encargados de proveer los atributos necesarios para el desarrollo de los pueblos" (Madoery 2005:3).

descentralización administrativa, y puede abarcar los siguientes objetivos: descentralizar funciones o servicios públicos (a fin de lograr una mayor eficacia respecto al uso de los recursos y su gestión), descentralizar competencias políticas (ampliando los espacios de participación y organización de la ciudadanía a nivel local y regional), descentralizar las funciones de la planificación del desarrollo local, obtener coherencia y coordinación de las diferentes administraciones públicas territoriales en los niveles central, regional, provincial y municipal.

Así, las tendencias a la descentralización y desconcentración de las funciones de las autoridades centrales obligan a adecuar los niveles de gobierno más apropiados al logro de los diferentes objetivos y políticas de desarrollo local, y son los municipios los que asumen el desafío de emprender una verdadera transformación de la cultura política, consistente en transitar un nuevo modelo de desarrollo territorial pensado desde los ámbitos locales.

En los últimos años, como respuesta de la descentralización de poder estatal, los ámbitos locales han comenzado a asumir nuevos roles en la planificación de políticas de desarrollo territorial, lo que supone una descentralización funcional que debe partir de la creación de un ente intermunicipal con personalidad jurídica, normas y presupuesto propios, con el fin de desempeñar las políticas necesarias que tiendan a la concertación y acuerdos políticos de los diferentes municipios. Esto implica la creación de un ente de alcance multisectorial, con competencias en un territorio determinado.

Esto ha implicado un fuerte replanteo de los modelos tradicionales de gestión del desarrollo y una reorientación de la intervención estatal a la promoción más integral del desarrollo local. En este sentido, el enfoque arriba-abajo, propio de las estrategias centralizadas de desarrollo han sido reemplazadas por una orientación de “abajo-arriba” en la interpretación de los procesos y de las políticas de desarrollo, planteando cambios significativos en los fundamentos teóricos del desarrollo (Madoery, 2005)

De este modo, el impulso de procesos de desarrollo desde nuevos ámbitos de gobierno genera cambios en la organización institucional de los territorios, convirtiéndose en una necesidad que deben enfrentar los ámbitos locales, para hacer frente a las carencias y demandas locales. Ante tal cambio paradigmático en la manera de concebir el desarrollo, desde la década de los noventa, resulta muy marcada la heterogeneidad de políticas de desarrollo local por parte de los municipios.

Argentina introdujo durante los noventa, un determinado tipo de política local orientada a fortalecer la capacidad organizativa y emprendedora y de innovación a nivel local, con el fin de contribuir a elevar la tasa de crecimiento económico, aumentar los

procesos de acumulación de capital en los circuitos productivos territoriales. Desde esta perspectiva del impulso del crecimiento económico y la generación de empleo, los municipios se han orientado a aumentar el atractivo locacional mediante la creación de infraestructuras y el estímulo a la radicación de empresas externas, mediante esfuerzos públicos y privados tendientes a generar emprendimientos de fuerte impacto en el territorio. Ejemplo de ello en las provincias de Neuquén y Río Negro fueron las instalaciones de bodegas y sus respectivas plantaciones de vid.

Otro tipo de política de desarrollo local, segunda generación de políticas de desarrollo local según Madoery (2005), es la tendiente a superar los individualismos espaciales. En este sentido, muchos municipios argentinos han comenzado a incorporar perspectivas micro-regionales desde las cuales avanzar en propuestas conjuntas bajo fórmulas de participación sectorial y coordinaciones intermunicipales. La aparición de estas iniciativas no implica un camino que efectivamente se esté transitando, pero sí indica cierta maduración en la visualización de un territorio de gestión más amplio que del ejido municipal.

Desde esta perspectiva, se trata sobre todo de consolidar una nueva escala territorial mayor a la escala municipal⁴, que permita dar una nueva dimensión competitiva. Asimismo, “las ciudades deben ser vistas como los puntos focales del desarrollo y, como consecuencia de ello, las políticas de planeamiento territorial y desarrollo de las ciudades deben ser diseñadas e implementadas no solo en términos locales, sino en el amplio contexto del espacio regional” (Madoery 2005:16).

Siguiendo esta línea, para Cravacuore (2005) las microregiones se constituyen como uno de los modelos de intermunicipalidad (cooperación o asociación municipal) que identifican y definen la promoción del desarrollo. De esta forma el intermunicipalismo encuentra su marco más adecuado de implementación a escala microregional y se constituye como de competencia municipal y como una herramienta para el fortalecimiento de los gobiernos locales, adquiriendo importancia estratégica para el desarrollo local. La microrregión se configura también, según Coria, como una categoría estratégica para el desarrollo local, siendo “el resultado del impacto de procesos inducidos y voluntarios, donde se ejercita la asociatividad, y en algunos casos se plasman las relaciones interjurisdiccionales mediante el uso de instrumentos del derecho que así lo permitan” (Coria, 2007:9)

⁴ Se trata, para Madoery, de una región urbano funcional con nuevos alcances territoriales

Plantear, desarrollo como un proceso de “abajo hacia arriba” desde el intermunicipalismo, y no desde la imposición por parte del gobierno federal⁵, surge en el marco de reestructuración institucional, dado que la normativa nacional que permite la creación de regiones, modifica la concepción centralista del Estado. La región no es un instrumento para centralizar el país o quebrar las autonomías provinciales y municipales (Coria, 2007), por el contrario, es un proceso de afirmación regional o microregional según los fines propuestos por las provincias involucradas o al interior de los espacios provinciales.

Como se explicó anteriormente, la desconcentración de los ámbitos superiores que incrementaron las funciones de los ámbitos locales, generaron mayores complejidades adicionales para estos gobiernos. Esto requiere un cambio en la gestión pública local para llevar adelante estrategias de desarrollo territorial y obliga a mejorar la eficacia de las políticas públicas en el territorio y a negociar desde otra posición. Así, “La evolución de las políticas regionales fue dando muestras de un paulatino giro del foco territorial respecto de la generación e implementación de políticas de desarrollo, un viraje de ámbitos centrales a locales, a partir de la reinención del territorio o de su reconceptualización como sujeto activo”. (Madoery, 2002:248).

En este sentido, según Di Pietro Paolo (2007), los municipios deben convertirse en un ámbito de desarrollo territorial, promoviendo la innovación en lo organizativo institucional, lo económico y lo social, teniendo como objetivo un proceso de transformación que tienda a generar condiciones de mayor equidad, sustentabilidad, gobernabilidad y participación. De este modo, el desarrollo territorial es para Villar (1998) un proceso de decisiones, que está en manos precisamente de los actores locales, requiriendo de proyectos políticos de desarrollo, del establecimiento de redes horizontales de coordinación. Ya no puede ser controlada por viejos mecanismos estatales (la planificación tradicional) ni por mecanismos de mercado. Es ante todo un “proyecto político”, como bien lo explica Boisier (2005), inscribiéndose socialmente y políticamente, alejándose de la esfera netamente economicista y centralista⁶.

⁵ Concepción de desarrollo que rigió durante las décadas de los sesenta y setenta, donde la regionalización era diseñada por órganos del gobierno nacional con el fin de elaborar planes de desarrollo económico. Enfoque que priorizaba la direccionalidad “arriba-abajo” provocando cierto desconocimiento de los territorios planificados y de los actores locales (su capacidad constructiva e innovadora), presentaba una raíz economicista y generaba modelos que podían aplicarse en diferentes territorios, con una orientación hacia la uniformidad de los procedimientos técnicos y de las prácticas metodológicas, como de las sociedades, con una clara homogeneidad en los fundamentos políticos.

⁶ Esto no significa que para generar desarrollo no se demande una política económica local, al contrario, debe buscar la integración de la economía local en la global. Siempre llevando consigo una política de integración social y una nueva y flexible forma de representación política.

Las políticas públicas de los ámbitos locales tendientes a la planificación del desarrollo local no puede desentenderse de las transformaciones escalares que se están produciendo actualmente, se debe buscar en las nuevas escalas de gobierno las herramientas institucionales para obtener un fuerte peso político para la concreción y resolución de proyectos que atiendan las demandas locales. La organización política o institucional requerida, es decir, el conjunto de disposiciones institucionales deben ser construidas a nivel territorial, "Todo ello reclama una reconstrucción territorial del Estado y una redefinición de responsabilidades entre escalas estatales que permita pensar en estrategias competitivas sistémicas" (Madoery, 2002: 250) y articuladas. En este sentido, las asociaciones municipales son las nuevas escalas territoriales microregionales apropiadas para crear una estrategia de desarrollo que tienda a la integración social, económica, política, cultural.

La política pública de desarrollo local adquiere, según Madoery (2002), una significación determinante en la reconstrucción de actores y territorios, siendo las políticas de desarrollo producto de las capacidades y de los compromisos locales compartidos, apareciendo nuevas responsabilidades públicas para el mismo. El ámbito territorial microregional define el proyecto de desarrollo territorial y se entiende como agente de transformación social. Bajo esta línea de pensamiento, Altschuler (2003) considera al intermunicipalismo como una experiencia válida para el proceso que requiere el desarrollo local, posibilitado por el nuevo entorno institucional y las relaciones sociales.

Por todo ello, considero que la Asociación de Municipios de los Valles y la Confluencia de Río Negro y Neuquén constituye una herramienta institucional y política necesaria, aunque no suficiente para la puesta en marcha de un modelo de desarrollo territorial que tienda a la integración de los municipios que la conforman⁷. Para garantizar la horizontalidad, selectividad, territorialidad de las políticas públicas y la capacidad de concertación estratégica entre estos municipios, es necesario del avance efectivo de la descentralización para poder fortalecer y ampliar su institucionalidad. Se requiere de una maduración institucional, dado que las barreras al desarrollo aparecen, generalmente, como consecuencia de las carencias y mal funcionamiento de la red institucional. En este sentido, el proceso intermunicipal de la región aún tiene un largo camino por transitar, para fortalecer los individualismos políticos partidarios y las diferencias interjurisdiccionales, con el fin de garantizar un proceso de desarrollo territorial compartido.

⁷ La Asociación de Municipios de la Región de los valles y la Confluencia de Río Negro y Neuquén está conformada por los municipios de Allen, Campo Grande, Cinco Saltos, Cipolletti, General Fernandez Oro, Contralmirante Cordero, Añelo, Centenario, Neuquén, Plottier, San Patricio del chañar, Senillosa y Vista Alegre.

Como señala Vázquez Barquero (1999), el desarrollo toma fuerza en aquellos territorios que tienen un sistema institucional evolucionado y complejo, donde el nuevo pensamiento institucional argumenta una estrategia, propicia el fortalecimiento de las redes y la cooperación entre los actores y estimula los mecanismos de aprendizaje y de interacción, entre otros factores importantes. Por ello, aun nos debemos invitar a reflexionar, repensar y diseñar alternativas para el diseño de estrategias que fortalezcan este cambio institucional, para poder avanzar en consensuar un modelo de desarrollo territorial desde los municipios que conforman el intermunicipalismo. Es necesario un cambio institucional más sólido que tienda a fortalecer la integración de los municipios mediante un proceso de transformación política, que atienda las nuevas competencias que enfrentan los ámbitos locales. En otras palabras, armar una estrategia de desarrollo territorial conjunta requiere de un proceso de reestructuración institucional sólido que permita la conformación de un organismo de gestión intermunicipal competente para llevar adelante una política de desarrollo tendiente a la integración de los municipios. Este proceso de fortalecimiento microregional significa, como dice Albuquerque et al. “reinventar el gobierno”, lo cual implica una distribución social del poder político, introduciendo “transformaciones muy profundas en la forma de concebir la organización interna de las instituciones y su relación con la comunidad” (2008:123) para poder asegurar las ventajas de la descentralización.

Consolidar el intermunicipalismo es el primer paso que se deben los municipios miembros, para fortalecer el cambio institucional, con el fin último de planificar el desarrollo territorial tendiente a la integración de los municipios. Proceso de integración como parte fundamental y estratégico de la microrregión.

Con el fin de explicar los alcances del proceso intermunicipal, se realizó un análisis FODA, a partir de la interpretación de documentación de la Asociación y entrevistas, para determinar las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas que esta escala territorial presenta, con el objeto de proponer algunas líneas estratégicas tendientes a fortalecer el proceso intermunicipal.

Fortalezas

F 1 - Nueva escala territorial de gobierno

F 2 - Proporciona una mayor capacidad de negociación en la instancia provincial y nacional (especialmente a los pequeños municipios que se encuentran aislados y con falta de articulación institucional en relación al fomento del territorio)

F 3 - Compartir los recursos escasos y potenciar recursos existentes en las localidades

F 4 - Actuar como una microregión

F 5 - Reparto del poder entre los diversos niveles de las administraciones del Estado.

F 6 - Mayor cooperación

F 7- Se generan importantes sinergias y economías de escala a partir de procesos de comunicación, aprendizaje y transmisión de experiencias

F 8 - Posee un equipo técnico interdisciplinario para la ejecución de proyectos

F 9 - Posee personalidad jurídica, lo que le permite manejar fondos y acceder a proyectos

F 10 - Ejecución del Plan de desarrollo territorial con prioridad al fortalecimiento institucional y al desarrollo económico de la región

Debilidades

D 1 - La heterogeneidad existente en cuanto a la calificación de recursos humanos entre los municipios de la asociación

D 2 - El desarrollo institucional desvinculado de los municipios en las áreas de producción, cultural, social, ambiental, etc.

D 3 - Fenómeno reciente.

D 4 - Falta de capacidad y disponibilidad de los recursos humanos y técnicos de los municipios más chicos, para relevar información y elaborar proyectos de integración

D 5 - El proceso intermunicipal requiere de un tiempo, esfuerzo y recursos extras por parte de los municipios y sus estructuras, que muchas veces no poseen

D 6 - Generalmente la participación queda restringida a la actuación de quienes integran la estructura institucional, existiendo poca difusión y conciencia de pertenencia a una instancia mayor en las comunidades y organizaciones locales

D 7 - Presenta alta vulnerabilidad ante los procesos de crisis y los cambios institucionales a nivel provincial y municipal, debido a los cambios de poder político en los municipios miembros

D 8 - Falta de instalaciones y equipamiento propio

D 9 - Personal técnico no es exclusivo de la asociación, realizan otras tareas

Oportunidades

O 1 - Conformar una región interprovincial más sólida

O 2 - Gestionar con mayor eficiencia los servicios públicos y las demandas de la población

O 3 - Enfrentar problemas comunes

- O 4 - Permite aumentar la escala de producción y del mercado mediante el desarrollo de estrategias productivas, fomentar la calidad, la diversificación productiva a través de la vinculación entre el sistema de ciencia y tecnología nacional y el entorno local
- O 5 - Planificar estrategias en vistas al desarrollo sustentable
- O 6 - Articular, planificar y gestionar una estrategia de desarrollo “desde abajo hacia arriba”, tendientes al ordenamiento territorial y a mejorar la calidad de vida
- O 7 - Construir consensos y fomentar la participación, con diferentes actores sociales
- O 8 - Vincular los municipios con organismos provinciales, nacionales e internacionales, optimizando los recursos de gestión que existen a nivel local (compensando la debilidad de la gran mayoría de los gobiernos locales)
- O 9 - Promover la cooperación interna y la comunicación
- O 10 - Propiciar mecanismos de aprendizaje y de interacción, promoviendo los procesos de enseñanza-aprendizaje entre gobiernos locales (intentando generar cambios a nivel de pautas y valores como la cooperación, capacidad emprendedora, desarrollo de identidades, capacitaciones, etc.)
- O 11 - Estimular el reconocimiento de la existencia e identidad de los municipios por parte de los niveles provinciales, nacionales e internacionales
- O 12 - Promover el desarrollo de estrategias para el territorio a mediano y largo plazo, superando la coyuntura y obteniendo continuidad más allá de los períodos de gobierno y los diversos partidos políticos
- O 13 - Inclusión al Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) para conseguir el financiamiento del BID
- O 14 - Buscar consenso político

Amenazas

- A 1 - Falta de convencimiento, convicción, compromiso y participación de algunos municipios
- A 2 - Falta de formalización jurídica, que ampare la continuidad del proceso intermunicipal
- A 3 - El marco jurídico y la escasez de antecedentes jurídicos de intermunicipalismo, agravándose cuando la micro región es interprovincial, ya que se encuentran regulados por legislaciones dispares y diversas
- A 4 - Debilidad de los gobiernos locales chicos
- A 5 - Cultura individualista
- A 6 - Intereses políticos partidarios

A 7 - Cambio de prioridades municipales en materia de desarrollo debido a la elección de nuevas autoridades

El análisis de las oportunidades, debilidades, amenazas y fortalezas de la Asociación municipal de la Región de los Valles y la Confluencia de Río Negro y Neuquén, permite establecer determinadas líneas de acción estratégicas que maximicen las fortalezas y las oportunidades, y minimicen las debilidades y las amenazas que presenta el proceso intermunicipal. Estas líneas estratégicas son presentadas con el objetivo de proponer algunos lineamientos que orienten acciones para consolidar el proceso intermunicipal; debido a que se entiende que el primer camino para pensar el desarrollo territorial gestionado desde la Asociación debe ser el fortalecimiento de la misma.

Para el establecimiento de las estrategias, se considera relevante que el proceso de integración intermunicipal deba ir acompañado de mecanismos que propicien y promuevan procesos de enseñanza-aprendizaje entre los gobiernos locales, los equipos técnicos y la sociedad civil, con el fin de intentar generar cambios a nivel de pautas y valores como la cooperación, la capacidad emprendedora, el desarrollo de identidades, etc. mediante la generación de consensos y la participación de los diferentes actores sociales de la región.

Las líneas estratégicas establecidas a partir del análisis de las fortalezas para aprovechar las oportunidades:

- E 1 Posicionarse a nivel nacional como región estratégica
- E 2 Conseguir financiamiento para concretar proyectos
- E 3 Desarrollar estrategias productivas, fomentar la calidad, la diversificación productiva a través de la vinculación entre el sistema de ciencia y tecnología nacional y el entorno local
- E 4 Desarrollar espacios de debate sobre los proyectos de la asociación, entre actores sociales involucrados y los equipos técnicos de la asociación
- E 5 Construir herramientas que den continuidad a los planes
- E 6 Incentivar y fortalecer el proceso de integración regional
- E 7 Construir un concepto compartido sobre el modelo de desarrollo territorial deseado

Las líneas estratégicas establecidas a partir del intento de Minimizar debilidades aprovechando oportunidades:

- E 1 Capacitar recursos humanos administrativos y técnicos de la asociación
- E 2 Generar mecanismos que impulsen y posiciones a la asociación a nivel nacional
- E 3 Incentivar y ayudar a los municipios que tienen pocos recursos

- E 4 Invitar a la sociedad a participar en espacios de discusión y difundir información sobre los temas tratados
- E 5 Desarrollar normativas y mecanismos que den continuidad a lo trabajado desde la asociación
- E 6 Gestionar un espacio edilicio y con infraestructura propia

Las líneas estratégicas establecidas por medio de la consideración de fortalezas para evitar o reducir el impacto de las amenazas:

- E 1 Capacitar actores involucrados en la asociación para impulsar y dinamizar esta institución, promover la cooperación y comunicación interna
- E 2 Trabajar e impulsar un proyecto de ley sobre el asociativismo municipal

Las líneas estratégicas para minimizar debilidades y evitar amenazas:

- E 1 Desarrollar instancias de aprendizaje, mediante jornadas de trabajo, en donde se establezcan líneas de acción estratégicas tendientes a la discusión sobre los propósitos y objetivos comunes
- E 2 Concientizar a los recursos humanos de la asociación sobre el rol que presenta el asociativismo municipal

Consideraciones finales

Se entiende al intermunicipalismo como una acción política y estratégica, y como un instrumento jurídico y de planificación que permite gestionar políticas públicas tendientes al desarrollo territorial deseado, a partir de la ejecución de proyectos específicos propensos a la resolución de problemáticas comunes tendientes al proceso de integración regional. Este proceso intermunicipal es reciente, por lo que requiere de una mayor maduración política para potenciarse como una herramienta de desarrollo territorial y de integración regional. Si bien se encuentra activa y en formación, se cree necesario enfocar su gestión priorizando estrategias tendientes al fortalecimiento del proceso intermunicipal que permitan una construcción simbólica y política, vinculada con la necesidad política de establecer una identidad y una coherencia regional.

Este desafío, no resulta fácil, quizá utópico. Pero la situación actual de integración entre los municipios permite pensar en un futuro regional más consolidado, que tienda y fomente el desarrollo territorial deseado. Para lo cual, se debe una reflexión política seria sobre los intereses microregionales, en pos de atender problemas de índole común. Y digo reflexión política, porque ante todo el intermunicipalismo es una ideología materializada en el accionar político territorial, por tanto deliberar su proyección en una mesa interpartidaria,

consensuando sobre el imaginario político regional a proyectar es un debate que está a la espera de cualquier proceso de desarrollo territorial.

El futuro proyecto de desarrollo territorial, pensado y consensuado desde el ámbito interprovincial-intermunicipal, no está escrito. Debe construirse desde los imaginarios políticos y sociales de quienes integran esta nueva escala territorial.

Citas bibliográficas

Albuquerque, F.; Dini, M. y Pérez, R., 2008. Guía de aprendizaje FOMIN sobre proyectos de integración productiva y desarrollo económico territorial, Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Universidad de Sevilla, Instituto de Economía, Geografía y Demografía, CISC, CYTED, BID FOMIN, Sevilla.

Altschuler, B., 2003. "El asociativismo municipal como estrategia para el desarrollo económico local en la Argentina", Ponencia presentada en el V Seminario de REDMUNI "La reforma municipal pendiente: para qué y por qué, perspectivas y prospectivas", Mendoza (Argentina). www.inap.gov.ar

Beck, U., 1998. ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización. 299p. Paidós. Buenos Aires

Boisier, S., 2005. "¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?", Revista de la CEPAL 86, Agosto. 47-62.

Caravaca, I., González, G. y Silva, R., 2005 "Innovación, redes, recursos patrimoniales y desarrollo territorial", en Revista Eure (vol. XXXI, nº 94). Santiago de Chile, diciembre. 5-24.

Cafiero, A., 2001. Desarrollo humano y gobernabilidad: el rol de los municipios. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, 5 al 9 de Noviembre de 2001. Panel: Políticas sociales en la Argentina. ¿Pueden convivir Nación y provincias? En <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/cafiero.pdf> Accesada marzo 2012

Coria, L.G., 2007. "Desarrollo local e intermunicipalidad: notas sobre la cuestión regional y microregional en la provincia de Catamarca" en Observatorio de la Economía Latinoamericana Nº 82 julio 2007. Accesible a texto completo en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ar/2007/lgc/>. Accesada marzo 2012

Cravacuore, D., 2006. "Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina" en <http://www.idel.gov.ar/biblioteca/agentes/imagenes/taller3analisis.pdf>. Accesada marzo 2012

Di Pietro Paolo, L.J., 2007 "Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local" en Burin, D. y Heras A. (compiladoras) Desarrollo local. Una respuesta a escala humana a la globalización. Ediciones CICCUS, Buenos Aires. 11-50

Fernandez, V., 2001. "Estrategias de desarrollo regional bajo el nuevo escenario global-local: revisión crítica sobre su(s) potencialidad(s) y límites", Revista Eure, Vol. 27 nº82, Santiago de Chile. 43-63

Galli, C., 2002. Espacios políticos, la edad moderna y la edad global, 156p. Nueva Visión. Buenos Aires.

Laurín, A., 2008. "Políticas subnacionales de integración" en Geografía política de la integración regional. Editorial Educo, Neuquén.

Madoery, O., 2002. "Gestión del desarrollo comunal" en Municipio y desarrollo territorial, Universidad nacional del Comahue, Facultad de Humanidades, Departamento de Geografía. Neuquén

-----, 2005. "La "primera generación" de políticas locales de desarrollo en Argentina: Contexto, características y desafíos. Disponible en http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/Madoery_locales.pdf. Accesada abril 2012

-----, 2008. Otro Desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones. 168p. UNSAMedita. Buenos Aires.

Swyngedouw, E., 2010 "¿Globalización o Glocalización? Redes, territorios y reescalamiento" en Brandão, C. y Fernández, V. Escalas y políticas del desarrollo regional, desafíos para América Latina 349p. Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe

Vázquez Barquero, A., 1999. Desarrollo, redes e innovación. 229p. Ediciones Pirámide, Madrid.

Villar A., 1998. Políticas municipales para el desarrollo económico-social. Revisando el desarrollo social. 230p. Ediciones Ciccus, Flacso Argentina. Buenos Aires

Documentos consultados

Constitución de la República Argentina, 1994.

Asociación de Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia de Río Negro y Neuquén: Estatuto de la Asociación civil de Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia.

-----Acta de constitución de la Asociación de Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia, Ciudad de Cipolletti, Provincia de Río negro, 6 de junio de 2008.

-----Informe de gestión 2009-2010 de la Asociación de Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia, 9 de diciembre 2010.

-----Informe de gestión 1º semestre 2011 de la Asociación de Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia.

-----Documento preliminar del Proyecto de Fortalecimiento Institucional de la Asociación de Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia y de los Gobiernos Locales que la integran.

Ley nacional n° 24.807, Creación de la Federación Argentina de Municipios.



Honorable legislatura de la provincia de Neuquén, Proyecto de Ley n° 6378 sobre asociativismo municipal, Expediente D-110/09 Neuquén, 23 de abril de 2009