

# El Asociativismo Municipal en la Patagonia.

## La reciente creación de la Asociación de Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia (AMRVC)

*A Dolores, por su amor, coherencia y paciencia*

“Las ciudades de América Latina enfrentamos hoy el resultado de procesos económicos que por más de una década, profundizaron modelos neoliberales de desarrollo que no instrumentaron mecanismos de regulación y control, conduciéndonos a un bajo crecimiento económico, a la destrucción de los sectores productivos y favoreciendo el aumento del desempleo y la precarización del mercado de trabajo. (...)

A partir de la base de la comunidad local, podemos y debemos reclamar a los gobiernos provinciales o estatales y nacionales, mayor descentralización presupuestaria para poder cumplir con estas funciones, que requieren de respuestas urgentes en temas como la salud, la educación y la generación de empleo.”

Miguel Lunghi

*Intendente de Tandil en Políticas de integración regional. Experiencias locales exitosas en el Mercosur (Seminario 13-14 Sept. 2007; Tandil, Argentina).*

“en el momento actual pareciera surgir otra posibilidad de promover el desarrollo, no ya de la mano de una política nacional basada fundamentalmente en exenciones impositivas, sino por la integración regional concertada, cuyos objetivos sean dar una solución a la crisis social y al hambre, la cooperación y coordinación en la realización de proyectos de reactivación económica y la ampliación de las posibilidades de proyección hacia el mercado internacional”

Cecilia Mayer

*Notas sobre el Sistema Normativo Regional*

### Palabras clave

Desarrollo local endógeno-Asociativismo Municipal-Gobierno Local-Globalización-Paradiplomacia- Neuquén-Río Negro

### Key words

Local endogenous development-Municipal alliances-Local government-Globalization-Autonomy-Neuquén-Río Negro

### Resumen

El presente trabajo tiene como fin presentar la reciente conformación de la Asociación de Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia (AMRVC), experiencia que se enmarca dentro del Asociativismo Municipal, y que nuclea a distintos municipios de las Provincias de Río Negro y Neuquén. Dicha Asociación surgió en marzo de 2008 y está integrada por las comunas de Allen, Añelo, Campo Grande, Centenario, Cinco Saltos, Cipolletti, Contraalmirante Cordero, San Patricio del Chañar, Gral. Fernández Oro, Neuquén, Plottier, Senillosa y Vista Alegre.

Antes de continuar con la exposición haremos un breve racconto sobre algunos puntos importantes de esta temática que, a pesar de no encabezar el listado de los intereses de la comunidad académica –debido entre otras cosas a cierta falta de sistematicidad en el seguimiento del ciclo de vida de las distintas experiencias dispersas en el país- no pierde su vigencia dado que materializa con acuerdos políticos la labor de las fuerzas vivas de la sociedad; más aún teniendo en cuenta el panorama de crisis que se cierne para los tiempos venideros.

### Summary

The present article has as purpose present to the academic community the recent conformation of the Asociación de Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia (AMRVC), experience that joint to different municipalities of the Provinces of Río Negro and Neuquén, Argentina.

Before continuing with the exhibition we will treat some important points of this subject matter that, in spite of not heading the list of the interests of the academic community does not lose his force, even more bearing in mind the panorama of crisis that hovers for the future times.

# Índice

## Introducción

### El asociativismo intermunicipal en Argentina

El municipio y sus roles en el Desarrollo

El Asociativismo municipal

Enfoque Jurídico

Status jurídico de los municipios en Argentina

La "Región" como herramienta para el desarrollo territorial

Constitución Nacional

Constituciones Provinciales

Cuestiones provinciales a destacar

### Asociación de municipios de la región de los valles y la confluencia

Algunos indicadores socioeconómicos

Población por sexo. Año 2001

Población por condición de actividad. Año 2001

Población según hacinamiento del Hogar. Año 2001

Población según nivel de instrucción. Año 2001

Desafíos 2009

## Conclusiones

## Bibliografía

## Introducción

Según el Primer Informe Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos<sup>1</sup> la tensión entre centralización y descentralización ha estado presente en [Latinoamérica] desde antes de la construcción de los Estados nacionales. Ya el poder de las coronas española y portuguesa era ejercido desde las ciudades y sus Cabildos en permanente tensión con el resto del territorio virreinal. Por su parte la jóvenes republicas posteriores a la 2<sup>da</sup> década del Siglo XIX también heredaron esta tensión comúnmente caracterizada como el conflicto entre grupos federales y unitarios.

A lo largo del siglo XX, estas jóvenes naciones optaron por la centralización política y económica – ideas, para el caso de Argentina, abrevadas de la Generación del '80-. Luego de la Segunda Guerra Mundial, la planificación nacional y las políticas de Sustitución de Importaciones refuerzan las tendencias centralistas que sólo menguan en el último tercio del siglo, consecuencia de las sucesivas crisis económicas y políticas. Durante el período 1980-1999 la transición democrática se combinó con las reformas del Estado (cuyo objeto era la reducción del gasto público nacional) y descentralización. Así, luego de un largo tiempo muchas acciones fueron delegadas a niveles locales de gobierno, quienes no pudieron enfrentar la coyuntura por no tener ni dinero –los gobiernos federales no descentralizaron partidas presupuestarias, solo incumbencias- ni capacidad operativa –gestión para los “nuevos problemas”-.

Hoy, tanto la globalización como complejos procesos de integración han reconfigurado las relaciones internacionales, llevando a las ciudades a enfrentarse a nuevos desafíos. Joan Prats i Catalá y Saskia Sassen nos hacen notar que la globalización tiene a las ciudades como puntos nodales de su desarrollo. Ellas conforman redes a través de la cuales circula la *información*, el *conocimiento* y las *comunicaciones*, hasta el punto en que las grandes ciudades desbordan con su actividad la realidad de su propia jurisdicción y la de la administración municipal. Precisamente, la posición de dichas ciudades se define por el lugar que ocupan dentro del contexto más amplio conformado por las *redes de ciudades y territorios* en la que se insertan, que son de por sí muy asimétricas y de configuración variable según los roles asignados a las ciudades y territorios que la componen.

Por su parte, José Luis Coraggio llama la atención sobre la búsqueda a nivel subnacional de lo que él llama “otro desarrollo” desde lo local, es decir “la puesta en marcha de un proceso dinámico de la ampliación de las capacidades locales para lograr la mejoría intergeneracional sostenida de la *calidad de vida* de todos los integrantes de una población.

En este sentido surgieron proyectos de integración en Latinoamérica a mediados de los años ochenta. Si bien al principio fueron una respuesta a las dificultades experimentadas por las economías de los países de la región para insertarse exitosamente en la economía internacional hoy buscan mucho más que esto, centrándose en cuestiones más sociales<sup>2</sup>.

Dentro de este amplio contexto nos ocuparemos del “asociativismo municipal”, que es aún infrecuente en Argentina y, en opinión de algunos expertos, aún no ha alcanzado la jerarquía adecuada en la agenda pública local. Este fenómeno da cuenta de experiencias como las asociaciones de municipios, entes o consorcios intermunicipales, corredores, y microrregiones, entre otras. Se caracterizan por la variedad en el número y el tipo de gobiernos involucrados, en sus objetivos y metas, en sus mecanismos de financiamiento y en el grado de participación otorgada a las organizaciones de la sociedad civil.

<sup>1</sup> Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. *La descentralización y la democracia local en el mundo 2008*. Primer Informe Mundial. 351 Págs.

<sup>2</sup> MERCOSUR Social: El MERCOSUR Social, instituido en el año 2001, se instauró con la firma de la Decisión N° 61/00 por parte de los Jefes de Estado de los miembros de pleno derecho del Bloque durante la XIXª Reunión del Consejo del Mercado Común (CMC). La reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR y Estados Asociados – El MERCOSUR Social fue institucionalizada a fines del año 2000 constituyendo la instancia sectorial del Bloque responsable de coordinar políticas y desarrollar acciones conjuntas volcadas al desarrollo social de los Estados. Actúa mediante la creación y consolidación de un espacio técnico-político para el intercambio de experiencias y de consenso político entre los países miembros en materia de desarrollo social.

Fuente: <http://www.mercosur-social.org>

## El asociativismo intermunicipal en Argentina <sup>3</sup>

### El municipio y sus roles en el Desarrollo

Según la bibliografía consultada el camino recorrido por los municipios en la Argentina puede caracterizarse según distintos momentos<sup>4</sup>.

Los '60	Tanto la tradición académica latinoamericana y de las políticas públicas de desarrollo aplicadas principalmente durante los años 60 pusieron énfasis en la dimensión económica del desarrollo. En cuanto a lo territorial -a los efectos de la planificación- durante mucho tiempo la unidad principal fue "el Estado-nacional y éste concentraba y centralizaba la planificación económica, social y de infraestructura en cada país. Lo subnacional era una dimensión de poca significación, a la cual, por lo general, la planificación le era dada desde instancias superiores." <sup>5</sup> "El desarrollo era "exógeno" al escenario local y concebido e implementado "desde arriba", donde el municipio era considerado como una instancia de carácter meramente administrativa." <sup>6</sup>
Los '80	[En] "la década de los '80, mientras en los países latinoamericanos se dejaba de lado el interés por lo regional, este empezaba a resurgir en los países centrales. Se comenzaban a observar casos regionales exitosos cuyos agentes no eran las grandes empresas y el Estado nación sino un "entorno innovador" creado a partir de la interrelación entre pequeñas y medianas empresas (PyMes) y otras instituciones sociales locales, capaces de crear procesos de desarrollo endógeno sostenibles fuera de las grandes metrópolis (Albuquerque y Vázquez Barquero, 1999) <sup>7</sup> . [A] "partir de 1983 se produce una recuperación del interés por los estudios municipales, no ya desde enfoques jurídicos sino incorporando la dimensión de la sociedad civil y el surgimiento de movimientos sociales que cuestionaban los resabios autoritarios del período anterior (García Delgado, y Garay, 1989). "Comienza a considerarse a lo local como un espacio positivo, asociado fundamentalmente con la posibilidad de permitir y propiciar la participación social, donde el vecino es considerado como un ciudadano portador de derechos. A partir de 1985 y especialmente a partir de los primeros desencantos con los resultados económicos alcanzados durante los primeros años de democracia, comienza a difundirse la idea de que en lo local es donde puede producirse una democracia más participativa." <sup>8</sup>
Los '90	Los Municipios a partir de la implementación de las políticas neoliberales (descentralización por parte del Estado Nacional) cobraron un protagonismo para el que no estaban preparados ya que su papel histórico había sido mas bien el de mera descentralización administrativa -respecto del gob. Prov.- mas que el de verdadero proveedor de bienes y servicios. El cuadro se agrava aún mas si tenemos en cuenta la "falta de experiencia para afrontar escenarios complejos" y la <i>falta de recursos genuinos</i> , sumado a la preocupación por implementar políticas sustentables en un marco regulatorio que no permite -por ser facultad provincial y nacional- la creación de impuestos. De esta manera, en palabras de Daniel Arroyo (2001), el Estado-Nación "municipaliza la crisis" obligando a los gobiernos locales a hacerse cargo de situaciones no previstas en el modelo burocrático de gestión." <sup>9</sup> "A partir de ello y debido al aumento del desempleo y la descentralización "de hecho", se impone a

<sup>3</sup> Como señala Daniel Cravacuore, lo novedoso son los casos de asociativismo entre gobiernos municipales de países limítrofes. En nuestro país existen iniciativas entre municipios argentinos y chilenos como: Patagonia Sur-Sur, integrado por cinco gobiernos locales de las provincias argentinas de Tierra del Fuego y de Santa Cruz y nueve chilenos de la Región de Magallanes; la Microrregión San Sebastián, compuesta por municipios neuquinos y chilenos; la Comarca de los Alerces, formada por cinco municipios chubutenses y cuatro de Chile; la Comarca del Río Pico Coderipi, conformada por tres municipios chubutenses y una comuna chilena; y el Corredor Bioceánico, constituido por tres municipios chubutenses y una comuna chilena. También han existido otras iniciativas entre municipios mendocinos y chilenos y otras no institucionalizadas con gobiernos locales del Uruguay y de Brasil.

<sup>4</sup> como señala José Luis Coraggio, durante los '60 se institucionalizó de manera generalizada la planificación en América Latina. Durante todo el período comprendido entre 1950 y 1980, el desarrollo fue "desde arriba", dirigido y planificado por el Estado nación. Dentro de éste modelo, la planificación del desarrollo regional era significativa y estaba asociada a la industrialización sustitutiva de importaciones y a la producción para abastecer al mercado interno". Altschuler, Bárbara y Casalis, Alejandro (2006) "Aportes del Desarrollo local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo" en *El Desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*, Editorial Ciccus, Buenos Aires. P. 3

<sup>5</sup> Casalis, Alejandro (2008) "El desarrollo territorial, un desafío para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo", Buenos Aires, P. 4, en: [www.flacso.org.ar/politicaspUBLICAS/investigaciones/encurso](http://www.flacso.org.ar/politicaspUBLICAS/investigaciones/encurso)

<sup>6</sup> Altschuler, Bárbara y Casalis, Alejandro (2006) "Aportes del Desarrollo local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo" en *El Desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*, Editorial Ciccus, Buenos Aires. P. 4

<sup>7</sup> Altschuler, Bárbara y Casalis, Alejandro (2006) "Aportes del Desarrollo local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo" en *El Desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*, Editorial Ciccus, Buenos Aires. P. 4

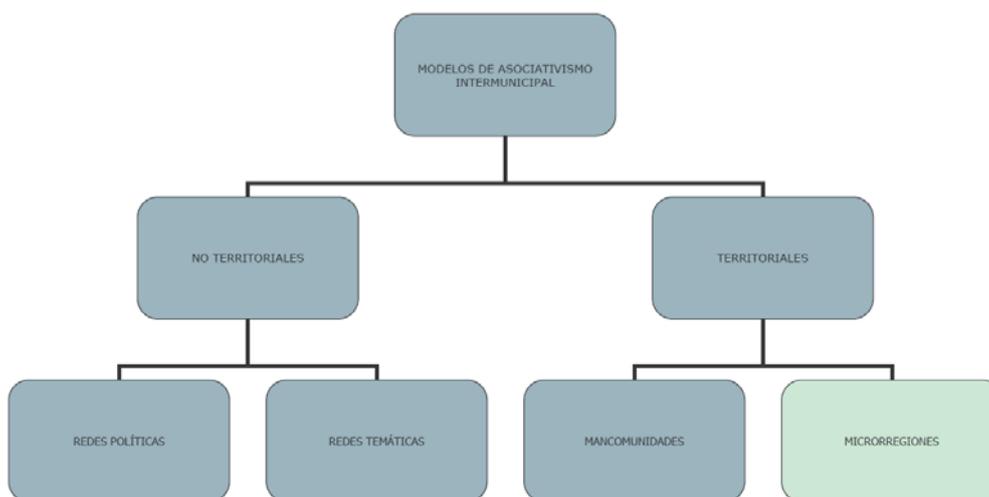
<sup>8</sup> Altschuler, Bárbara y Casalis, Alejandro (2006) "Aportes del Desarrollo local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo" en *El Desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*, Editorial Ciccus, Buenos Aires. P. 8

<sup>9</sup> Altschuler, Bárbara y Casalis, Alejandro (2006) "Aportes del Desarrollo local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo" en *El Desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*, Editorial Ciccus, P. 6. Buenos Aires.

<sup>10</sup> Altschuler, Bárbara y Casalis, Alejandro (2006) "Aportes del Desarrollo local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo" en *El Desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*, Editorial Ciccus, Buenos Aires. P. 9

	<p>los municipios asumir la promoción productiva como nuevo rol, para paliar el proceso de exclusión y dar respuesta a las demandas locales. En muchos casos se crean las áreas de producción, el municipio comienza a implementar acciones orientadas al desarrollo productivo y se instalan numerosos parques industriales.</p> <p>“Sin embargo, el estímulo a la promoción industrial en esta etapa también dio lugar en otros municipios a procesos de desarrollo de carácter más endógeno, es decir, movilizándolo los recursos y el ahorro local, en algunos casos en articulación con los recursos exógenos y los niveles de gobierno superiores, pero siempre sobre la base de los recursos, cuestiones identitarias y valores arraigados localmente. De todos modos, una de las mayores dificultades que debieron enfrentar en esta etapa las iniciativas de desarrollo local fue la existencia de un contexto nacional adverso que iba desindustrializando y reprimarizando su economía.”<sup>10</sup></p>
<p><b>Hoy</b></p>	<p>“La globalización y la crisis del Estado-nacional [hizo] que lo territorial cobre significación para la política pública. A nivel supranacional [adquirieron] importancia la creación de bloques regionales (UE, MERCOSUR, NAFTA) y a nivel sub-nacional son las regiones y las ciudades de cada país las que toman la iniciativa en la planificación del desarrollo”.<sup>11</sup></p> <p>“En éste proceso, el municipio se convierte en un actor fundamental dado que en el territorio es donde se generan los empleos, las posibilidades de inversión y donde los activos intangibles como los saberes aprehendidos, la cultura y la tradición de la población se traducen en insumos para un proceso endógeno. El municipio debe asumir el “rol de facilitador y articulador” de acciones e intereses para el desarrollo, generando condiciones para la participación del sector privado, articulando los recursos locales con los recursos exógenos y estimulando la reinversión del ahorro local.”<sup>12</sup></p> <p>Tras la crisis del 2001, y la vuelta a un modelo económico nacional que, comparativamente al anterior, hace más hincapié en el trabajo –producción de bienes- que en los servicios la importancia del Municipio lejos de caer en un ocaso se actualizó, ya que en las nuevas “épocas de bonanza” demostraron las fallas de la matriz productiva nacional: la expansión del comercio internacional –favorecida por el tipo de cambio- no tenía infraestructura que la sostenga –revelando la desinversión por parte de las concesionarias-. Los municipios entonces tuvieron que seguir afrontando los problemas de la década anterior, agravados por la pérdida de la cultura del trabajo, que en algunos casos ya cuenta con dos o más generaciones en una misma familia.</p> <p>Ante la continuidad del modelo de acumulación, el cambio en el modelo productivo, la profundización de la dependencia económica municipal y el centralismo político los gobiernos locales comenzaron a construir estrategias para afrontar la cotidianeidad. Entre ellas podemos contar al Asociativismo municipal.</p>

Si siguiendo una clasificación amplia podríamos citar a Daniel Cravacuore quien clasifica las experiencias asociativas según:



<sup>11</sup> Casalis, Alejandro (2008) “El desarrollo territorial, un desafío para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo”, Buenos Aires, P. 4, en: [www.flacso.org.ar/politicaspUBLICAS/investigaciones/encurso](http://www.flacso.org.ar/politicaspUBLICAS/investigaciones/encurso)

<sup>12</sup> Altschuler, Bárbara y Casalis, Alejandro (2006) “Aportes del Desarrollo local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo” en El Desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos, Editorial Ciccus, Buenos Aires. P. 11

Fuente: Daniel Cravacuore, Estado de situación del asociativismo intermunicipal binacional argentino-chileno. Seminario internacional. Agenda Municipal en Argentina y Chile. Desafíos e iniciativas para la integración Binacional, Santiago de Chile, 28 de agosto de 2007.

Ensayando una posible clasificación propia podríamos contar con 4 tipos de casos:

	Integración de Municipios a nivel Regional	Integración de Municipios de países limítrofes	Integración de Municipios de Provincias limítrofes	Integración de Municipios de una misma provincia
<b>Ejemplo</b>	Mercociudades	Microregión Patagonia Sur Sur	Asociación de municipios de la región de los valles y la confluencia	Ente minas
<b>Actores</b>	Municipios de los países que componen el MERCOSUR	Comunas tanto chilenas como argentinas	Municipios de las Prov. de Río Negro y Neuquén	Municipios del Departamento Minas, Prov. Del Neuquén

### El Asociativismo municipal

Para abordar la temática podemos tomar las tesis planteadas por Bárbara Altschuler<sup>13</sup> quien sostiene:

1. La situación de los gobiernos locales en la Argentina es, en general, de gran debilidad y vulnerabilidad, dada sus características estructurales, la carencia de recursos de diverso tipo (...) y la ampliación de funciones y demandas de que fueron objeto, a partir de la descentralización sin recursos y *la municipalización de la crisis*. A nivel territorial y de las instituciones locales, se puede hablar de "inframunicipalismo" en Argentina [un concepto acuñado por Mónica Iturburu], es decir, la existencia de una gran cantidad de gobiernos locales pequeños y medianos sin capacidad de gestión, ante las demandas y funciones crecientes que debe afrontar y sin escala de producción y mercado suficientes para el desarrollo económico y productivo. Es a partir de ello, que se plantea para estas localidades la asociación y la planificación del desarrollo en una escala mayor, de tipo regional o micro regional como una estrategia potencial para el desarrollo.<sup>14</sup>
2. La viabilidad del desarrollo económico local y endógeno depende, en parte, de la articulación de una estrategia y proyecto de desarrollo nacional (...) que constituya un marco de referencia básico para las estrategias locales y regionales.
3. (...) consideramos que una de las principales limitaciones para el diseño e implementación de estrategias y procesos de desarrollo local en la Argentina es la gran dificultad existente para la concertación de actores (elemento fundamental en este paradigma), la búsqueda de consensos y visiones compartidas de desarrollo local, regional y nacional. Esto se debe, por un lado, a la falta de tradición y experiencia al respecto, pero también a una estructura histórica muy desigual y heterogénea en lo territorial y económico- social que ha llevado a la maximización del conflicto entre las partes y a la contraposición de intereses, todo lo cual se ve agudizado por la grave crisis que atraviesa el país

Entre las ventajas del **Asociativismo municipal** podemos citar:

- "Promueven una integración social y económica más equilibrada y planificada del territorio. A través de la planificación microrregional promueven 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.
- "Optimizan los recursos de gestión que existen a nivel local, provincial y nacional compensando la debilidad de la gran mayoría de los gobiernos locales.
- "Construyen consensos territoriales y promueven el ejercicio democrático (fomentan no sólo la asociación entre gobiernos sino entre estos y las organizaciones sociales y económicas).

<sup>13</sup> Altschuler, Bárbara, (2003) "El asociativismo municipal como estrategia para el Desarrollo económico local en la Argentina". V Seminario de la REDMUNI, Mendoza. P. 2

<sup>14</sup> Altschuler, Bárbara, (2003) "El asociativismo municipal como estrategia para el Desarrollo económico local en la Argentina". V Seminario de la REDMUNI, Mendoza. P. 11

- “Fomentan la calidad, diversificación y gerenciamiento a nivel productivo a través de la vinculación entre el sistema de ciencia y tecnología nacional y el entorno local.”<sup>15</sup>

Entre las desventajas de esta herramienta podemos citar:

- Los procesos de asociación entre municipios requieren de un tiempo, esfuerzo y recursos extras por parte de los municipios y sus estructuras, que muchas veces no poseen.
- Generalmente la participación queda restringida a la actuación del poder ejecutivo, existiendo poca difusión y conciencia de pertenencia a una instancia mayor en las comunidades y organizaciones locales.
- No logran una verdadera integración de las estructuras locales, limitándose generalmente a la implementación de uno o más proyectos comunes.
- En muchos casos presentan dificultades para la obtención de consensos internos debido a problemas partidarios, de personalismo y liderazgo.
- Una de las principales dificultades para su formalización es el marco jurídico y la adopción de una figura legal, dada la escasez de antecedentes jurídicos, tal situación se agrava cuando la microrregión es interprovincial, ya que se encuentran regulados por legislaciones diversas.
- Requieren procesos largos de integración, búsqueda de consensos y planificación estratégica microrregional que no concuerdan con las demandas y necesidades de la sociedad en el corto plazo.<sup>16</sup>
- Presentan alta vulnerabilidad ante los procesos de crisis y los cambios institucionales de la nación, que representan discontinuidades en cuanto al apoyo técnico y financiero que reciben de esta y la provincia.<sup>17</sup>

### **Enfoque Jurídico**

El asociativismo municipal da paso a la regionalización de los territorios. Este proceso, como hemos anticipado, puede darse al interior de los Estados; entre Estados de una manera "restringida" -por lo gral. municipios limítrofes de dos o mas Estados-; entre los Estados miembros del MERCOSUR (Mercociudades por ej.); o con un alcance mucho mas amplio a través de un tema convocante (Municipios saludables por ej.)

#### *Status jurídico de los municipios en Argentina*

Antes de abordar la participación de los gobiernos locales en las instancias de integración superiores es necesario analizar cual es el status jurídico de los municipios, dado que es a partir del alcance que se reconozca a dicho status, que los municipios contarán con las herramientas suficientes para asumir los procesos asociativos de un modo efectivo.

A lo largo de la historia Argentina se dio un debate por la naturaleza jurídica del municipio, puesto que hubo quienes por un lado sostenían la **Autarquía** -descentralización meramente administrativa del Poder, en consonancia con el espíritu constitucional previo a la Reforma de 1994-, y quienes por otro bregaban por la **Autonomía** (descentralización política).

La Constitución Nacional tras la Reforma de 1994 en su Art. 123 expresa:

Artículo 123.- Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

¿Qué significa autonomía en lo institucional? significa la facultad de sancionar su propia Carta Orgánica Municipal, dándose sus instituciones y reglando el funcionamiento de las mismas; ¿Qué significa el aspecto político de la autonomía municipal?, se refiere a la elección popular de las autoridades locales y demás

<sup>15</sup> Altschuler, Bárbara y Casalis, Alejandro (2006) "Aportes del Desarrollo local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo" en El Desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos, Editorial Ciccus, Buenos Aires. P. 30

<sup>16</sup> Altschuler, Bárbara y Casalis, Alejandro (2006) "Aportes del Desarrollo local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo" en El Desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos, Editorial Ciccus, Buenos Aires. P. 29

<sup>17</sup> Altschuler, Bárbara, (2003) "El asociativismo municipal como estrategia para el Desarrollo económico local en la Argentina". V Seminario de la REDMUNI, Mendoza. P. 19

aspectos de naturaleza política que deben ser definidos por cada municipio, ¿A qué se hace referencia con la autonomía en el aspecto económico y financiero?, a la libre recaudación e inversión de las rentas; ¿Qué significa el aspecto administrativo de la autonomía?, que el municipio puede prestar los servicios públicos y demás funciones de este carácter, sin depender de un órgano o instancia superior.

Sin extendernos demasiado en este tema, que sin duda ha sido merecedor de bibliotecas enteras, no podemos dejar de citar las etapas históricas por las que ha pasado el status jurídico de los municipios:

Per. 1853-1986	Per. 1986-1994	Per. 1994 hasta la actualidad
Autonomía VS Autarquía municipal. El artículo 5 de la Constitución, que da fundamento al régimen municipal, solo dice que las provincias tienen que asegurar el régimen municipal, y guarda silencio sobre cual era el alcance de ese régimen municipal. Desde la Universidad Nacional de la Plata el prof. Korn Villafañe sostuvo que los municipios eran autónomos constituyendo verdaderas repúblicas representativas. De esta manera surge otra posición frente a la tesis imperante de la autarquía municipal -desarrollada fundamentalmente por Rafael Bielsa-	Se va afirmando en la doctrina la tesis de la Autonomía municipal. En el ámbito legislativo pasan a ser 18 las Constituciones Provinciales que facultan a los municipios, para sancionar sus Cartas Orgánicas Municipales. Así en este período, de una sola Carta Orgánica, se pasa a 110 Cartas Orgánicas Municipales vigentes en la Argentina. Un párrafo aparte merece la reforma constitucional de la Provincia de Córdoba que en 1987 se posiciona a la cabeza del proceso de autonomía de los municipios colocándose en la avanzada del país. Por otro lado en materia jurisprudencial la Corte Suprema, consagró la autonomía municipal y cambió aquella jurisprudencia que venía de 1911.	Por último, en la tercera y última etapa, tiene una preeminencia especial la Reforma Constitucional de 1994, allí el artículo 123 dice que cada provincia debe dictar su Constitución, reglando el alcance y contenido de la autonomía municipal en los aspectos institucional, político, económico - financiero y administrativo.

### *La "Región" como herramienta para el desarrollo territorial*

#### **Constitución Nacional**

En el caso Argentino la "Región" como herramienta para el desarrollo territorial no estaba contemplada expresamente en el texto constitucional sino hasta la reforma de 1994, cuando se incorporó el Art. 124 que reza<sup>18</sup>:

Artículo 124.- Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

Otro art. a tener en cuenta es el 125, que dice:

Artículo 125.- Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de

<sup>18</sup> Sin embargo, debemos mencionar que la innovación del artículo 124, en cuanto a la posibilidad de las provincias para constituir regiones, quizás tuvo en algunos convencionales constituyentes un propósito más profundo que el mero reconocimiento a la institucionalización de las regiones, procurando un paraguas constitucional que permitiera crear por ley un estadio intermedio entre la Nación y las provincias, pudiendo incluso llegar a suprimirlas, en caso de considerarlas inviables, mediante el procedimiento previsto en el artículo 13 de la Constitución Nacional: lo que quedó demostrado casi inmediatamente a la reforma constitucional, cuando el Poder Ejecutivo Nacional en 1996 presentó ante el Congreso Nacional un proyecto de ley conocido como "Las regiones para el desarrollo económico social" que estructuraba las regiones dentro de todo el país, mediante la transferencia a las mismas de facultades delegadas constitucionalmente a la Nación y de aquellas reservadas o concurrentes de las provincias en materia económico - social. Ensínck, Cardozo, Rodrigo Gill. *La integración, como respuesta a la globalización*. Asoc. Civil de Estudios Populares, Konrad Adenauer Stiftung, Instituto de Desarrollo Regional Municipal. P. 26

nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios.

Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.

En general, la pauta es que las micro regiones pueden materializarse por leyes, convenios y acuerdos, los municipios pueden asociarse con distintos fines entre los que se destacan la búsqueda del desarrollo económico y social, pero no constituyen un nuevo nivel de gobierno. “La Constitución permite crear regiones, pero las regiones están impedidas de tener gobiernos propios. No pueden tener autoridades surgidas de procesos electorales. Por tanto, la construcción de las micro regiones demandará un permanente ejercicio de democracia entre las diferentes unidades territoriales que las componen a los efectos de dotar de legitimidad al proceso a emprender”. Esta situación plantea un desafío en cuanto al ejercicio continuo de la democracia, en pos de la concertación de actores territoriales y la construcción de consensos en los que preferentemente deben intervenir tanto el nivel local como el provincial y nacional.<sup>19</sup>

### Constituciones Provinciales

Constitución de la Prov. de Río Negro	Constitución de la Prov. del Neuquén
<p>Artículo 225.- Esta Constitución reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural, célula originaria y fundamental de la organización política e institucional de la sociedad fundada en la convivencia. Asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa y económica. Aquellos que dictan su propia Carta Orgánica municipal gozan además de autonomía institucional. La Provincia no puede vulnerar la autonomía municipal consagrada en esta Constitución y, en caso de superposición o normativa contradictoria inferior a la Constitución, prevalece la legislación del Municipio en materia específicamente comunal. Solamente pueden intervenir por ley en caso de acefalía total o cuando expresamente lo prevea la Carta Orgánica. En el supuesto de acefalía total debe el interventor disponer el llamado a elecciones conforme lo establece la Carta Orgánica o en su defecto la ley.</p>	<p>Artículo 271 Los municipios son autónomos en el ejercicio de sus atribuciones y sus resoluciones - dentro de la esfera de sus facultades- no pueden ser revocadas por otra autoridad.</p> <p>Artículo 274 Los municipios se dividirán en tres (3) categorías:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•1. Municipios de 1º categoría, con más de cinco mil (5.000) habitantes.</li> <li>•2. Municipios de 2º categoría, con menos de cinco mil (5.000) y más de mil quinientos (1.500) habitantes.</li> <li>•3. Municipios de 3º categoría, con menos de mil quinientos (1.500) y más de quinientos (500) habitantes.</li> </ul> <p>Los censos nacionales, provinciales o municipales, legalmente aprobados, determinarán la categoría de los municipios, la que no podrá ser rebajada sin previo reajuste aprobado por ley a dictarse.</p>
<p>Artículo 226.- Toda población con <b>asentamiento estable de más de dos mil habitantes</b> constituye un Municipio<sup>20</sup>.</p>	<p>Artículo 270 Todo centro de población que alcance a <b>más de quinientos (500) habitantes</b> constituye un municipio que será gobernado por una Municipalidad, con arreglo a las prescripciones de esta Constitución y a la ley orgánica que en su consecuencia dicte la Legislatura y que estará investido de todos los poderes necesarios para resolver por sí los asuntos de orden local y de carácter eminentemente popular.</p>
<p>Artículo 227.- La <b>Legislatura</b> determina los límites territoriales de cada Municipio, tendiendo a establecer el sistema de ejidos colindantes sobre la base de la proximidad geográfica y posibilidad efectiva de brindar servicios municipales. Toda modificación ulterior de los límites se hace por ley con la conformidad otorgada por referendun popular: En caso de anexiones, por los electores de los municipios interesados y en caso de segregaciones,</p>	<p>Artículo 272 La <b>Legislatura</b> hará la primera delimitación territorial de los municipios y las sucesivas que sean necesarias. Cuando se trate de anexiones serán consultados los electores de los distritos interesados. Cuando se trate de segregaciones, serán consultados únicamente los de la zona que deba segregarse.</p>

<sup>19</sup> Allschuler, Bárbara, (2003) "El asociativismo municipal como estrategia para el Desarrollo económico local en la Argentina". V Seminario de la REDMUNI, Mendoza. P. 14

<sup>20</sup> Las localidades de Coronel Belisle; Pilcaniyeu; Sierra Colorada; Comallo; Darwin; Pomona; Ministro Ramos Mexía; Guardia Mitre; Ñorquincó presentaron menos población que la establecida en la Constitución Provincial según el Censo 2001.

<p>por los electores de la zona que se segregase.</p> <p>Artículo 229.- El Municipio tiene las siguientes facultades y deberes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Convoca los comicios para la elección de sus autoridades.</li> <li>2. Convoca a consulta, iniciativa, referendum, plebiscito y revocatoria de mandato.</li> <li>3. Confecciona y aprueba su presupuesto de gastos y cálculo de recursos.</li> <li>4. Designa y remueve a su personal.</li> <li>(...)</li> <li>6. Adquiere, administra, grava y enajena sus bienes conforme a la ley o norma municipal.</li> <li>7. Contrae empréstitos con destino determinado, previa aprobación con el voto de los dos tercios de los miembros del cuerpo deliberativo. En ningún caso los servicios de la totalidad de los empréstitos pueden afectar más del veinticinco por ciento de los recursos anuales ordinarios.</li> <li>8. Participa con fines de utilidad común en la actividad económica; crea y promueve empresas públicas y mixtas, entes vecinales, cooperativas, consorcios de vecinos y toda forma de integración de los usuarios en la prestación de servicios y construcción de obras.</li> <li>9. Participa activamente en las áreas de salud, educación y vivienda; y en los organismos de similar finalidad y otros de interés municipal dentro de su jurisdicción y en los de competencia regional y provincial.</li> <li>10. Forma los organismos intermunicipales de coordinación y cooperación para la realización de obras y la prestación de servicios públicos comunes.</li> <li>(...)</li> <li>12. Organiza y reglamenta el uso del suelo de acuerdo a los principios de esta Constitución.</li> <li>13. Municipaliza los servicios públicos locales que estime conveniente.</li> <li>14. Interviene en el adecuado abastecimiento de la población.</li> <li>15. Ejerce el poder de policía e impone sanciones en materias de su competencia.</li> <li>16. Ejerce en los lugares transferidos por cualquier título al gobierno nacional o al provincial, las atribuciones que no obstaculicen el cumplimiento de los objetivos de utilidad nacional o provincial.</li> <li>17. Las necesarias para poner en ejercicio las enumeradas y las conferidas a su propia organización y funcionamiento.</li> </ol>	<p>Artículo 273 Son atribuciones comunes a todos los municipios, con arreglo a sus cartas y leyes orgánicas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Las de su propia organización legal y libre funcionamiento económico, administrativo y electoral; las referentes a su plan edilicio, apertura, construcción y mantenimiento de calles, plazas, parques y paseos; nivelación y desagües, uso de calles y del subsuelo, tránsito y vialidad; transportes y comunicaciones urbanas, edificación y construcciones; servicios públicos locales; matanza, mercados, ferias populares y abasto; higiene; cementerios; salud pública; moralidad y costumbres; recreos; espectáculos públicos y comodidad; estética; organización de servicios fúnebres; y, en general, todas las de fomento o interés local.</li> <li>b. Crear recursos permanentes o transitorios estableciendo impuestos, tasas o cotizaciones de mejoras cuyas cuotas se fijarán equitativa, proporcional y progresivamente, de acuerdo con la finalidad perseguida y con el valor o el mayor valor de los bienes o de sus rentas. La facultad de imposición es exclusiva respecto de personas, cosas o formas de actividad lucrativa sujetas a jurisdicción esencialmente municipal, y concurrente con la del fisco provincial o nacional cuando no fueren incompatibles. Las cotizaciones de mejoras se fijarán teniendo en cuenta el beneficio recibido por los que deban soportarlas. No se podrá gravar la introducción de artículos de primera necesidad ni la construcción, ampliación, reparación o reforma de la vivienda propia.</li> <li>c. Recaudar e invertir libremente sus recursos.</li> <li>d. Contratar empréstitos locales o dentro del país, con acuerdo de la Legislatura. Los empréstitos tendrán un fin y objeto determinado, no pudiendo ser autorizados para equilibrar los gastos ordinarios de la administración. En ningún caso la totalidad de los servicios de los empréstitos comprometerá más de la cuarta parte (1/4) de las rentas del municipio, ni el numerario obtenido de los mismos podrá ser aplicado a otros destinos que los determinados por las ordenanzas respectivas.</li> <li>e. Administrar los bienes municipales, adquirirlos o enajenarlos. Para este último caso se requerirá dos tercios (2/3) de votos del total de miembros del Concejo. Cuando se trate de edificios destinados a servicios públicos, se requerirá autorización previa de la Legislatura Provincial. Las enajenaciones sólo podrán hacerse en remate o licitación pública, anunciados con sesenta (60) días de anticipación.</li> <li>f. Contratar servicios públicos y otorgar concesiones a particulares, con límite de tiempo y rescatables sin indemnización por lucro cesante.</li> <li>g. Votar anualmente su presupuesto de gastos y cálculo de recursos para costearlos y resolver sobre las cuentas del año vencido, remitiéndolas inmediatamente al Tribunal de Cuentas provincial.</li> <li>h. Destinar permanentemente fondos para la</li> </ol>
--	--

	<p>educación en general. (...)</p> <p>k. Crear tribunales de faltas y policía municipal e imponer, de acuerdo con las leyes y ordenanzas respectivas, sanciones compatibles con la naturaleza de sus poderes (...)</p> <p>l. Declarar de utilidad pública, con autorización legislativa, a los efectos de la expropiación, los bienes que conceptuare necesarios para el ejercicio de sus poderes.</p> <p>m. Celebrar acuerdos con la Provincia, el Gobierno Federal u organismos descentralizados para el ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes.</p> <p>n. Celebrar convenios entre sí y constituir organismos intermunicipales con facultades y fines específicos para la prestación de servicios públicos, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia.</p>
--	---

#### **Cuestiones provinciales a destacar**

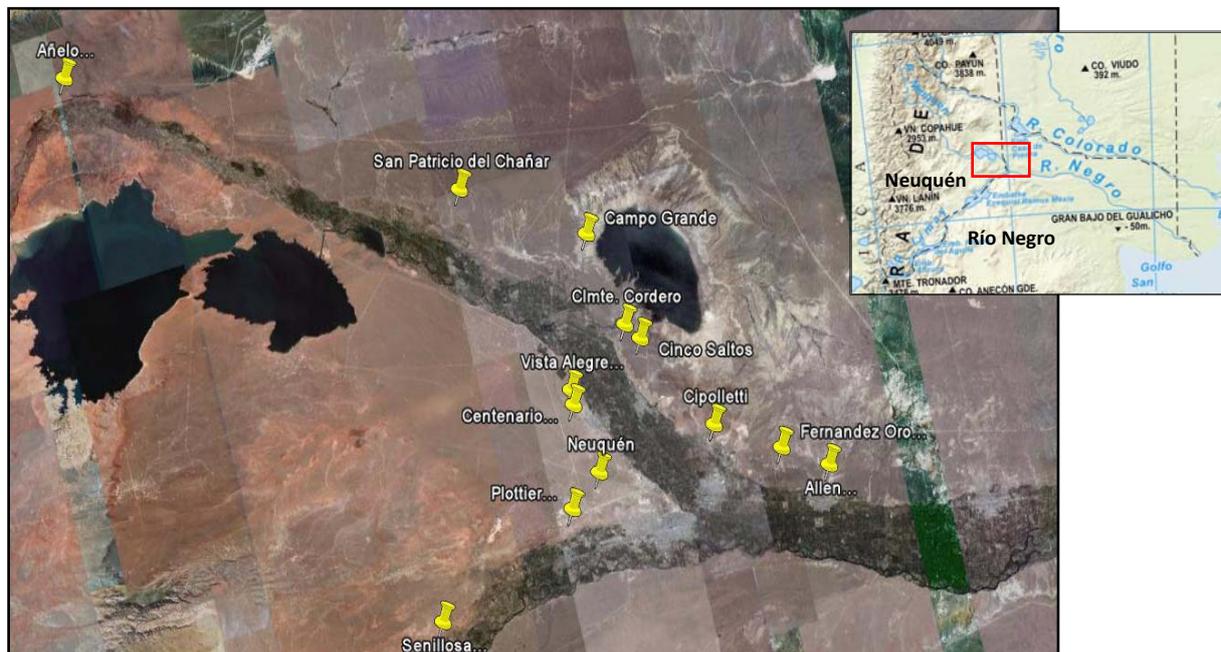
- Diferente criterio poblacional para definir un municipio (Toda población con asentamiento estable de más de dos mil habitantes, Prov. de Río Negro; Todo centro de población que alcance a más de quinientos habitantes, Prov. de Neuquén)
- Para ambos casos la legislatura provincial determina los límites territoriales.
- En cuanto a los recursos podemos inferir que la Constitución de la Provincia de Neuquén reconoce mas facultades a sus municipios que su par rionegrina, aunque comparten con todos los gobiernos locales nacionales la fuerte dependencia respecto del gobierno provincial.

## Asociación de municipios de la región de los valles y la confluencia

La Asociación de Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia –AMRVC- surgió en marzo de 2008 y está integrada por las siguientes localidades:

Provincia de Río Negro	Provincia de Neuquén
Allen	Añelo
Campo Grande	Centenario
Cinco Saltos	Neuquén
Cipolletti	Plottier
Gral. Fernández Oro	San Patricio del Chañar
Contralmirante Cordero y Barda del Medio	Senillosa
	Vista Alegre

Fuente: Elab. propia



Fuente: elab. Propia en base a Google Earth. 2009; Argentina Morfométrico. Instituto Geográfico Militar

Esta Asociación está formada por comisiones técnicas -Cultura, Juventud, Deportes, Desarrollo Económico, Planificación Estratégica, Medio Ambiente, Turismo, Acción Política y Transporte-, cada una de ellas aborda el tratamiento de una temática específica y de interés común, e integrada a su vez por representantes de los municipios asociados referentes en las mencionadas áreas. Estas comisiones se reúnen periódicamente, rotando entre las distintas ciudades participantes.

Su carácter de asociación voluntaria de gobiernos le otorga una mayor fortaleza institucional -sinergia- a fin de lograr una mejor calidad de vida para los habitantes de la región mediante:

- El fortalecimiento de la gestión de los gobiernos municipales integrantes.
- La participación, y con ello, la pluralidad y sostenibilidad – Fortalecimiento de la democracia -.
- El trabajo en forma planificada y sistematizada y, con la participación de la comunidad como actor fundamental y beneficiario.
- La promoción de mejores condiciones de vida a la población de la región y a las generaciones futuras.
- La promoción del desarrollo sustentable de la región.
- La promoción del respeto a los Derechos Humanos y a la Ecología.
- La modernización del Estado.

Esta formada por comisiones técnicas - Cultura, Juventud, Deportes, Desarrollo Económico, Planificación Estratégica, Medio Ambiente, Turismo, Acción Política y Transporte -, cada una de ellas

avocada al tratamiento de una temática específica y de interés común, e integrada a su vez por representantes de los municipios asociados referentes en dicha área. Estas comisiones se reúnen periódicamente, rotando entre las distintas ciudades participantes

Para optimizar su funcionamiento la Asociación cuenta con una coordinación rotativa y un mecanismo de reuniones periódicas de comisión, ínter comisiones y encuentros de intendentes necesarias para el monitoreo de actividades y la toma de decisiones.

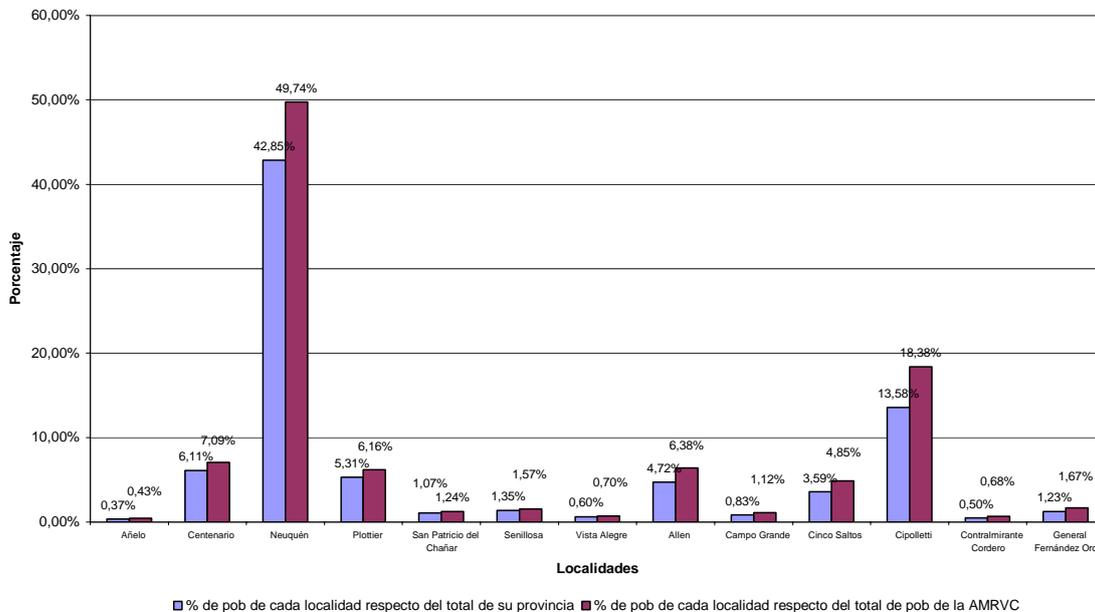
### Algunos indicadores socioeconómicos

#### Población por sexo. Año 2001

Nivel de Gobierno	Total	Varones	Mujeres
Total Prov. de Neuquén	474.155	236.266	237.889
Total Prov. de Río Negro	552.822	274.671	278.151
Total biprovincial	1.026.977	510.937	516.040
Total Asociación	408.534	200.688	207.846
% asociación sobre total biprovincial	39,78%	39,28%	40,28%

Fuente: elab. Propia en base a INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

#### Porcentajes de población según Censo 2001



Fuente: elab. Propia en base a INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

La estadística nos revela que la población de la Asociación alcanza el **39,78% de la suma de las poblaciones provinciales**, y se encuentra fuertemente concentrada en Neuquén capital (49%); Cipolletti (18%); Centenario (7%). Por otro lado no superan el 2% del total de la población las localidades de Añelo (0,49%); Contralmirante Cordero (0,68%); Vista Alegre (0,7%); Campo grande (1,12%); San Patricio del Chañar (1,24%); Senillosa (1,57%); Gral Fernández Oro (1,67%).

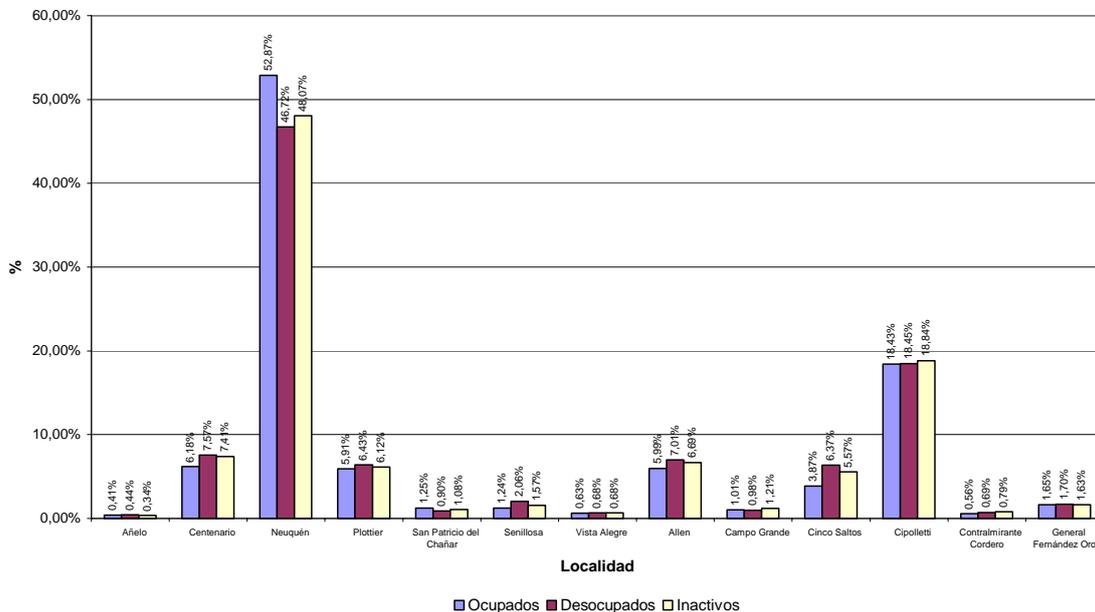
La Macrocefalia poblacional del conglomerado Plottier-Neuquén-Cipolletti se entiende a través de la falta de oportunidades laborales y educativas que en el interior de la provincia (para el caso de la ciudad de Neuquén) sufren los jóvenes. Por otro lado el crecimiento de la ciudad tiene dos grandes efectos:

- “expulsa” a sectores de ingresos medios a vivir en las localidades vecinas Plottier (Prov. de Neuquén) y Cipolletti (Prov. de Río Negro).
- “promueve” la proliferación de asentamientos irregulares en tierras fiscales -por lo general fuera de la traza urbana (meseta)-. La población que se radica en estos lugares se caracteriza por tener escasos recursos, y vivir en condiciones de hacinamiento y falta de servicios públicos .

Además si observamos específicamente a Cipolletti podremos notar que respecto de las localidades rionegrinas se erige como un importante centro comercial/administrativo.

*Población por condición de actividad. Año 2001*

**AMRVC. Población de 14 años o más por condición de actividad sobre total de Asociación**



Fuente: elab. Propia en base a INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

En cuanto a lo laboral, según el análisis de la población de 14 años o más por condición de actividad sobre el total de la Asociación (según Censo 2001) las localidades que tienen un porcentaje mayor de desocupados son: Senillosa; Allen; Cinco Saltos; General Fernández Oro; Añelo; Centenario; Plottier; Vista Alegre; Contralmirante Cordero. En otras palabras todas las comunas a excepción de 4: Neuquén, San Patricio del Chañar; Cipolletti; Campo Grande.

Si bien con la recuperación económica post-crisis 2001 estos indicadores seguramente han mejorado lo cierto es que la fuerte concentración de la matriz productiva provincial que depende del Petróleo (para el caso de la Prov. del Neuquén) y la fruta (Prov. de Río Negro) no pronostica un buen desempeño en el período por venir, sea por la caída de la actividad petrolera a nivel mundial, sea por la sistema de retenciones a la actividad agrícola establecida por el gobierno nacional.

En este sentido la Asociación tiene un desafío muy grande por delante, porque teniendo una participación mínima en los presupuestos provinciales –realidad compartida con todos los municipios argentinos- a fin de contener con esfuerzos comunes el impacto de la crisis internacional que se avecina.

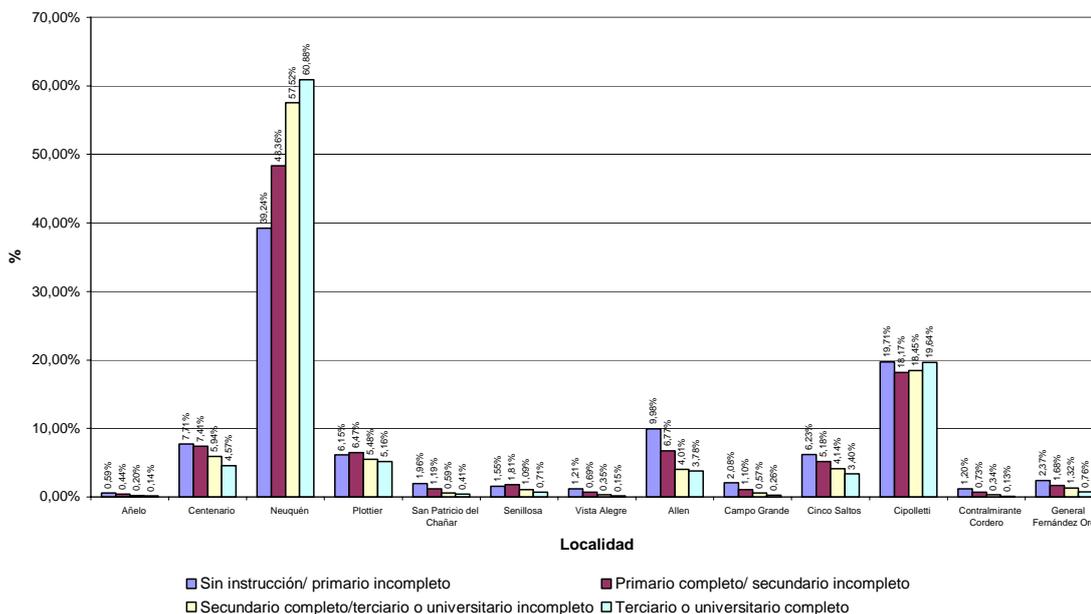
*Población según hacinamiento del Hogar. Año 2001*

En cuanto al hacinamiento del hogar la región sufre la crisis habitacional que también afecta al país. En este sentido las localidades con mayor índice de hacinamiento -sobre el total de la Asociación, al año 2001- son: San Patricio del Chañar; Allen; Añelo; Centenario; Plottier; Senillosa; Vista Alegre; Campo Grande; Contralmirante Cordero; General Fernández Oro.

Al respecto podemos decir que desde 2001 a la fecha la realidad ha cambiado mucho, sobretodo en la ciudad de Neuquén, cuya macrocefalia respecto de la región se acentuado aún más –el aumento de las tomas irregulares de terrenos así lo demuestra-. Por ello dicha provincia suscribió programas a fin de construir viviendas –actualizando los compromisos asumidos por el gobierno nacional en el Plan Federal II-.

## Población según nivel de instrucción. Año 2001

AMRVC. Pob. según nivel de instrucción alcanzado -sobre total asociación-



Fuente: elab. Propia en base a INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

En cuanto a la población según nivel de instrucción alcanzado -sobre total asociación- las localidades que presentan una cantidad de población sin instrucción/primario incompleto por sobre aquella que posee el nivel Primario completo/secundario incompleto son: San Patricio del Chañar; Allen; Campo Grande; Cinco Saltos; Cipolletti; General Fernández Oro; Añelo; Centenario; Vista Alegre; Contralmirante Cordero.

La situación educativa corresponde a la esfera provincial por lo que esta gráfica nos muestra en que escenario se mueven los gobiernos locales. Al respecto podemos señalar el agravamiento de la situación educativa -nivel primario y secundario- de las provincias protagonistas, siendo comparativamente aún mas grave la crisis en la Prov. de Río Negro. Debemos mencionar además la reciente creación por parte del gobierno nacional de la Universidad de Río Negro, institución que fortifica la enseñanza superior en la zona y que tiene sedes en toda la provincia homónima -la Asociación contará con una en la localidad de Allen-.

### Desafíos 2009

Según lo dicho por el Lic. Martín Farizano -pres. de la AMRVC- y Daniel Cravacuore durante las jornadas de Asociativismo Municipal realizadas el 26 de febrero de 2009<sup>21</sup> en la ciudad de Neuquén los desafíos 2009 para esta joven institución son:

- Alcanzar la consolidación normativa;
- Fortalecer la comunicación interna
- Institucionalizar el Ente interprovincial de transporte
- Homogeneizar la legislación en temas específicos tales como Horarios para distintas actividades comerciales; Scoring -lic. de conducir-
- Elaborar un Plan estratégico regional
- Implementar políticas regionales para promover la seguridad
- Desarrollar el turismo entre los gobiernos participantes

<sup>21</sup> I Jornadas de Asociativismo intermunicipal, Ciudad de Neuquén, 26 de febrero de 2008.

- Ajustar lo potencial a lo posible -en cuanto a manejar con cuidado el exceso de optimismo que siempre se tiene al principio del camino a recorrer-.
- Separar los objetivos de la Asociación entre Internos -propios para el pers. de la Adm. Publ.- y externos -ciudadanía-.
- Lograr fijar Objetivos, Metas e indicadores para las políticas a implementar.
- Alcanzar la integración asociativa y no la mera coordinación intermunicipal.
- Evitar las relaciones radiales entre los miembros, es decir, aquellas relaciones que reproducen la lógica Centro/Periferia; Gob. Prov./Gob. Municipal.

Mas allá de los desafíos planteados mas arriba en las I Jornadas de Asociativismo intermunicipal no podemos dejar pasar -al menos enunciarlos dada la restricción de espacio- otros desafíos igualmente importantes que tiene la Región:

#### *Económicos*

- Alta Vulnerabilidad de las economías provinciales (que se caracterizan por ser economías de enclave: petróleo en Neuquén; fruta en el valle del Río Negro). En el caso de la fruta se ha sufrido una fuerte monopolización de la propiedad en los últimos años (empresas emparadoras y comercializadoras, fábricas de insumos, maquinarias y equipos para los galpones de empaque) en detrimento de los pequeños productores.
- Escasa apropiación de la renta generada en el territorio.
- La mayor parte de lo producido no se procesa en origen.
- Fuerte dependencia de los vaivenes de la economía mundial y del tipo de cambio fijado por el Banco Central.
- Alta especialización en servicios (ciudades de servicios).
- Alta dependencia del presupuesto municipal respecto de la coparticipación provincial.

#### *Urbanos*

- Geografía: el crecimiento de las ciudades esta avanzando sobre la tierra productiva del valle. Este proceso también posee características particulares ya que en la mayoría de los casos se construyen barrios privados. Esto cambia de manera drástica la morfología del lugar -especialmente la costa de los ríos-, genera una valorización extraordinaria del suelo y trae aparejada una fuerte tensión entre intereses privados y públicos (más aún teniendo en cuenta los límites naturales para la construcción que presenta el valle y el constante aumento poblacional de la región).
- Deficiente prestación de servicios públicos

#### *Medio Ambientales*

- Erosión Eólica
- Erosión Hídrica -por el manejo de los ríos (embalses para la prod. de energía)-
- Derrames de hidrocarburos y aguas de purga, contaminando suelos y ríos -Río Neuquén y Río Negro-
- Drenajes y desbordes de piletones, depósitos e instalaciones, etc.
- Contaminación de las napas freáticas
- Contaminación de ríos por actividad minera
- La Zona de chacras y cultivos se ve afectada por estas sustancias tóxicas vía cauces fluviales y canales de irrigación.
- Basurales a cielo abierto, sin infraestructura adecuada y con precaria regulación de las autoridades municipales.
- Basurales clandestinos en áreas marginales y en baldíos.

## Conclusiones



Puente carretero y ferroviario sobre el río Neuquén  
(área de la confluencia, vínculo entre la ciudad de Neuquén y Cipolletti -RN-)  
Fuente: Alejandro Fernández. [www.panoramio.org](http://www.panoramio.org)

### Donde estuvo el paraíso

La zona de la Confluencia de los ríos Neuquén y Limay, al igual que el valle del Río Negro históricamente se han caracterizado por ser grandes centros que atraían a quienes buscaban mejorar sus condiciones de vida, conseguir trabajo, etc. Impulsadas por la novedad, en estas jóvenes provincias quedaba todo por hacerse, y por ello siempre ocuparon el lugar de tierra prometida, con oportunidades para todos. La fruta y el petróleo, bajo paradigmas de Estado muy lejanos a los presentes, impulsaban las economías regionales: eran los tiempos de las grandes empresas públicas.

“Durante los años cincuenta tuvo lugar una reactivación de la demanda europea de frutas de mesa argentina. Ante esta perspectiva, a partir de los primeros años de la década del 60, la explotación frutícola dio lugar al desarrollo de la actividad vinculada con la comercialización y elaboración de derivados de la fruta, abarcando desde empresas empacadoras y comercializadoras, hasta fábricas de insumos, maquinarias y equipos para los galpones de empaque y los establecimientos frutícolas. El notable desarrollo de todo el sector vinculado a la fruticultura, se tradujo en un fuerte crecimiento de las ciudades del Alto Valle, entre estas Neuquén ha sido la de mayor aumento poblacional. (...) El crecimiento económico de Neuquén de los últimos tiempos, se ha consolidado haciendo base en la explotación de los recursos hidrocarbúricos, la expansión de los servicios y la reducción de las actividades industriales”.<sup>22</sup>

### Los límites del modelo exógeno de extracción y servicios

“Desde fines de los 80, la Argentina sufre una crisis estructural en su modo de producción, visualizada por: el descenso de la participación de la agricultura e industria dentro del PBI, la creciente importancia del sector terciario, la baja de la inversión productiva, de las tasas de ganancias y de la productividad del trabajo; la suba de las tasas de desempleo y el estancamiento de la demanda global. La industria argentina tuvo serias dificultades para adaptarse a la demanda, por la fuerte competencia transnacional, con una moneda sobrevaluada a partir de la ley de convertibilidad. Dicho modelo hizo eclosión en diciembre del 2001, con una crisis social en aumento, provocando la caída anticipada del Presidente De la Rúa. (...) Como dice Landriscini (2004: 237) el tramo final del siglo XX encontró a Río Negro en una crisis del modo de crecimiento basado en la exportación primaria y agroindustrial y el desarrollo de una industria sustitutiva subsidiada y de servicios. Esto se tradujo en una puja distributiva agravada por la inflación, y se extendió al Estado, que quedó inmerso en una recurrente crisis fiscal. (...) Las políticas emanadas del Consenso de Washington, aplicadas a partir de la década del 90, impactaron negativamente en todas las provincias. En Neuquén, el proceso de privatización de las empresas energéticas, en especial YPF en el petróleo, Gas del Estado en el gas e Hidronor en la producción hidroeléctrica, afectó al resto de la economía.(...) También en

<sup>22</sup> Norma Noya, Nora Díaz. *Modelo de Crecimiento de las Provincias Patagónicas de Neuquén, Río Negro y Chubut. Su influencia en el mundo del trabajo.* Universidad Nacional del Comahue. P. 2

Río Negro se agravó la situación económica. El complejo agro-industrial frutícola de la provincia es el sistema productivo más importante siendo hasta mediados de los años setenta la locomotora del desarrollo económico rionegrino; y el símbolo durante mucho tiempo que identifica el Alto Valle y sinónimo de prosperidad. Aún en la actualidad, el complejo frutícola contribuye, en forma directa e indirecta, aproximadamente con el 25% del PBG de la provincia y aporta el 65% de las exportaciones. Sin embargo a partir de la política de Martínez de Hoz durante el gobierno militar y posteriormente los efectos del plan Cavallo, comenzó a reducirse la rentabilidad y a expulsar de la agroindustria a los pequeños y medianos productores.(...) El último ciclo recesivo del sector, generado por la crisis asiática de 1997 y su correlato en la baja de precios de las commodities, se vio agravado por la devaluación de Brasil de enero de 1996. Teniendo en cuenta que el país carioca es uno de los destinos mayores de exportación frutícola, las dimensiones del problema abarcaron a las grandes empresas agro-industriales de la región. Jugueras, galpones de embalaje de frutas, frigoríficos, grandes exportadoras y empresas viñateras, quedaron fuertemente endeudadas con pequeños y medianos productores y bancos de la región. Los altos costos internos medidos en dólares, sumados a los bajos precios internacionales, derivó en el conflicto que se manifestó en la región con los recordados “tractorazos” del año 2001. (...) La devaluación tuvo un impacto directo en la fruticultura regional. La temporada 2002 se constituyó en récord de exportaciones para estos últimos años. En el caso de la manzana, la diferencia con la temporada 2000 es de casi 10 puntos porcentuales, mientras que en la pera la diferencia mayor se aprecia entre el 2001 y el 2002, llegando a 6 puntos porcentuales. (...) En definitiva, tanto la pesificación de las deudas como la devaluación, plantean un escenario de recomposición para el sector frutícola regional y, en general, para los sectores productivos de bienes exportables o que sustituyen importaciones”<sup>23</sup>.

### **Los municipios y el desarrollo**

- Luego de las Políticas Neoliberales implementadas en los `90 el municipio tiene otro nuevo rol que cumplir, en la promoción del desarrollo económico y social, ya no se trata de un gobierno local que simplemente presta los servicios públicos tradicionales, se trata que el intendente busque los nichos en el comercio americano y mundial, para ver cómo puede proyectar a su población y a su ciudad y así mejorar la calidad de vida de la gente.
- Los gobiernos y administraciones subnacionales de Latinoamérica son sumamente heterogéneos: algunos poseen poblaciones y capacidades productivas que superan la de ciertos países –como ocurre con São Paulo o Buenos Aires– otros son pequeños y económicamente pobres.
- Ya no se puede pensar al desarrollo de manera centralizada, ni planificarse de “arriba hacia abajo” haciendo abstracción de las diferencias económicas, culturales, políticas y sociales del territorio y de los actores que las encarnan. Especialmente en nuestro país, donde existen grandes desequilibrios poblacionales y de recursos de distinto tipo, donde unas pocas provincias concentran el grueso de la población y la actividad económica, dejando bastos territorios en situación de abandono o rezagados. En este sentido, el desarrollo cada vez más debe entenderse como (...) un proceso de concertación de actores, con fuerte articulación vertical y horizontal, pero pensado y gestionado “desde abajo”, es decir, a partir del fortalecimiento y protagonismo de los actores del territorio.<sup>24</sup>
- [En] el ámbito político y del poder, las asociaciones de municipios y el surgimiento de regiones con identidad y mayor presencia en el territorio, otorgan a los representantes mayor capacidad de negociación ante los gobiernos provinciales y nacionales. (...) Asimismo, al interior de la asociación de municipios, se generan importantes sinergias y economías de escala a partir de procesos de comunicación, aprendizaje y transmisión de experiencias. Las micro regiones, por su mayor escala, conllevan potencialmente el desarrollo de fenómenos tanto cuantitativos como cualitativos. Hacen posible en el conjunto lo que no es rentable o posible a nivel individual, como poseer un equipo técnico interdisciplinario para el apoyo al desarrollo productivo, contratar servicios y asesoramiento, lograr

<sup>23</sup> Norma Noya, Nora Díaz. *Modelo de Crecimiento de las Provincias Patagónicas de Neuquén, Río Negro y Chubut. Su influencia en el mundo del trabajo.* Universidad Nacional del Comahue. P. 3-30.

<sup>24</sup> Altschuler, Bárbara y Casalis, Alejandro (2006) “Aportes del Desarrollo local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo” en *El Desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*, Editorial Ciccus, Buenos Aires. P. 2

volúmenes de producción y de mercado que posibilitan escalas de desarrollo productivo y de gestión del mismo más viables.<sup>25</sup>

- La ausencia de análisis sistemáticos, comparativos y de evaluación sobre estas experiencias no permite conocer su grado de continuidad y avance en el proceso de cooperación. Pocos casos fueron estudiados con algún detalle y sistemáticamente en el tiempo como para poder informar sobre las características y/o evolución de estas experiencias.<sup>26</sup>
- La cooperación no es fin en sí mismo sino un medio para la consecución de otros objetivos superiores.
- La integración, el asociativismo intermunicipal, la regionalización entre municipios y la activa participación en los bloques de integración supra nacional se convierten en una premisa indispensable de los municipios en ejercicio de su autonomía para una eficaz respuesta a los desafíos de este mundo globalizado. Pero la integración tiene diversos aspectos, por un lado, la asociación entre municipios, y por otro, la participación de los gobiernos locales en los procesos de integración nacional y supranacional.
- Fueron precisamente las crisis y dificultades internas, más que las perspectivas favorables en los mercados, las que volvieron a poner en funcionamiento la iniciativa y voluntad política de la integración regional.
- El municipio como estadio de la organización estatal, ¿Será más o menos importante en el siglo XXI que en el pasado siglo XX? ¿Tendrá más o menos roles que cumplir hacia el futuro? No cabe ningún tipo de dudas que los gobiernos municipales, la instancia de gobierno más cercana a la gente será cada día más importante. ¿Por qué?, porque el mundo en el cual estamos insertos, nos obliga, que para evitar los impactos negativos de la globalización, hagamos uso de un nuevo término, lo *glocal*, este neologismo significa que hay que pensar ubicado en el contexto del mundo global, en el que estamos insertos, pero esencialmente tenemos que actuar localmente. Este camino de pensar en global y actuar en local resulta ser una premisa para evitar ser arrasados por los aspectos negativos de la globalización.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Altschuler, Bárbara, (2003) "El asociativismo municipal como estrategia para el Desarrollo económico local en la Argentina". V Seminario de la REDMUNI, Mendoza. P. 11

<sup>26</sup> Díaz de Landa, Marta, (2007) "Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales". En Cravacuore, D e Israel, R. (comp.) Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990- 2005). Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes- Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires, Argentina. P. 24

<sup>27</sup> Ensínck, Cardozo, Rodrigo Gill. *La integración, como respuesta a la globalización*. Asoc. Civil de Estudios Populares, Konrad Adenauer Stiftung, Instituto de Desarrollo Regional Municipal. P.39

## Bibliografía

Alejandro Casalis, (2008) *“El desarrollo territorial, un desafío para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo”*, Buenos Aires, en: [www.flacso.org.ar/politicaspUBLICAS/investigaciones/encurso](http://www.flacso.org.ar/politicaspUBLICAS/investigaciones/encurso)

Bárbara Altschuler. *El asociativismo municipal como estrategia para el Desarrollo económico local en la Argentina*. V Seminario de RedMuni.

Bárbara Altschuler y Alejandro Casalis (2006) *“Aportes del Desarrollo local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo”* en *El Desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*, Editorial Ciccus, Buenos Aires  
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. *La descentralización y la democracia local en el mundo 2008*. Primer Informe Mundial. 351 Págs.

Daniel Cravacuore, *Estado de situación del asociativismo intermunicipal binacional argentino-chileno*. Seminario internacional. Agenda Municipal en Argentina y Chile. Desafíos e iniciativas para la integración Binacional, Santiago de Chile, 28 de agosto de 2007.

Ensinck, Cardozo, Rodrigo Gill. *La integración, como respuesta a la globalización*. Asoc. Civil de Estudios Populares, Konrad Adenauer Stiftung, Instituto de Desarrollo Regional Municipal.

INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Lorena Parenti, Mario Flores Monje. *Municipios y Medio ambiente. Un análisis sobre la actividad de la Asociación de Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia*. X Seminario de RedMuni, UNLaM.2009.

Marta Díaz de Landa (2007) *“Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales”*. En Cravacuore, D e Israel, R. (comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990- 2005)*. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes- Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires, Argentina.

Mónica Iturburu (2007) *“Modernización en los municipios argentinos”*. En Cravacuore, D e Israel, R. (comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990- 2005)*. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes- Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires, Argentina.

Norma Noya, Nora Díaz. *Modelo de Crecimiento de las Provincias Patagónicas de Neuquén, Río Negro y Chubut. Su influencia en el mundo del trabajo*. Universidad Nacional del Comahue