



*Memoria del Foro Bienal Iberoamericano de Estudios del Desarrollo, 2013.
Simposio de Estudios del Desarrollo. Nuevas rutas hacia el bienestar social, económico y ambiental.
Sede: Universidad de Santiago de Chile, Chile, del 7 al 10 de enero de 2013.*

Las alianzas intermunicipales, un camino que busca consolidar el bienestar social, económico y ambiental de la región Llanos Sur en la Provincia de La Rioja.

Moreno Andrea Soledad*

Resumen

La provincia de La Rioja en la República Argentina, se encuentra dividida en seis regiones geográficas; una de ellas es la Región Llanos Sur. Múltiples factores han influido para configurar a esta región como una de las más postergadas en el conjunto provincial.

Esta región se encuentra integrada por cuatro municipios y desde los últimos años estos municipios han intentado ensayar diferentes estrategias para consolidar su desarrollo, entendido éste como el bienestar social, económico y ambiental de sus pobladores.

El trabajo presente propone analizar y describir estas alianzas estratégicas en función de los resultados obtenidos, como así también contribuir a un aporte para avanzar en la consolidación de un camino de desarrollo integral de la región en cuestión.

La propuesta se apoya en entrevistas a los intendentes, publicaciones en el boletín oficial de la provincia, convenios celebrados entre los municipios, actas de sesiones de los consejos deliberantes de cada municipio y noticias publicadas en los matutinos locales.

Palabras Claves: municipio, articulación, gestión, actores, políticas públicas

Abstract

The province of La Rioja in Argentina is divided into six geographical regions, one of which is the South Plain Region. Multiple factors have influenced to set this region as one of the most neglected in the provincial assembly.

This region is composed of four townships which have tried to test different strategies to consolidate its development in the last years, a development understood as the social, economic and environmental welfare of its people.

The present work aims to analyze and describe these strategic alliances based on the obtained results, as well as contributes to an input to further the consolidation of a path of total development of the said region.

The proposal is based on interviews with mayors, publications in the official gazette of the province, in agreements made between townships, proceedings of sessions of deliberative councils of each township and news published in the local newspapers.

*Moreno Andrea Soledad, Licenciada en Trabajo Social, Universidad Nacional de La Rioja (UNLaR); Docente Interina, Departamento de Ciencias Sociales en la Lic. en Trabajo Social; Doctoranda Universidad Nacional de Quilmes, miembro del CEAR (Centro de Estudios de la Argentina Rural)

Mapa 1

La Provincia de La Rioja en la República Argentina



Fuente: Manual de Enseñanza de Geografía Nivel Polimodal

Esto ha generado, a nuestro entender, una dependencia entre los niveles locales (municipios) respecto de las jerarquías provincia y nación. Así lo reflejan los datos sobre las políticas que se implementan en el nivel local-regional¹.

El régimen municipal de la provincia de La Rioja no cuenta, en la práctica, con un sistema de coparticipación, pero es pertinente aclarar que dicho sistema está enunciado por la constitución nacional respaldado por el sistema federal de gobierno.

La república Argentina adhiere al sistema federal de gobierno, en donde cada nivel de gobierno (Nación, Provincia y Municipio) tiene funciones específicas y otras tantas, compartidas. El federalismo fiscal, constituye una fracción importante de la cuestión, pero Argentina aún no ha logrado un “régimen estable de reparto de impuestos. La ley de coparticipación es una parte de las raíces históricas del conflicto entre nación y provincia”² Este mismo hecho se replica a nivel provincia-municipio.

La Ley Provincial 8.047 garantiza la coparticipación de fondos entre provincia y municipios, pero los modelos de gestión provincial, históricamente, sujetan el cumplimiento de ésta a la capacidad de negociación entre quienes representan los poderes ejecutivos en cada instancia de gobierno³.

Desde la aplicación de medidas de reforma del estado, el marco constitucional no es muy preciso respecto de las funciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno, este hecho permitió que se produzcan diferentes procesos en la reasignación de competencias (Centrángolo, Jiménez: 2004)

“La Constitución Nacional delega a cada provincia la definición de su propio régimen municipal. Las constituciones provinciales. Las constituciones provinciales y las leyes orgánicas municipales establecen diferentes áreas de competencia para los municipios (...) Las principales acciones y políticas de los gobiernos locales están vinculadas a los servicios urbanos básicos (...)

La falta de una clara división de las responsabilidades de gasto entre los diferentes niveles de gobierno, suele ser la fuente principal de conflicto entre ellos, aparte de traer aparejado un uso ineficiente y desigual de los recursos (...)”⁴

Es preciso tener en cuenta que esta realidad ocasiona una gran dependencia de los municipios respecto de los fondos que dispone para emprender proyectos o políticas que den respuesta a las necesidades de los ciudadanos.

En sumatoria, podríamos decir que aquello que es dificultoso concretar de manera solitaria, sería más fácil lograr de manera conjunta o articulada.

¹ Datos obtenidos de las entrevistas realizadas a intendentes y en algunos casos a vice-intendentes o referentes del gobierno municipal de la región.

² Centrángolo Oscar y Jiménez Juan Pablo, (2004) *Las relaciones entre niveles de gobierno de Argentina* en Revista CEPAL N° 84, p.118

³ Esta situación también se encuentra referenciada por Villar Alejandro (2004) en *Políticas municipales para el desarrollo económico social*, Ed. FLACSO-CICCUS, Bs. As p.51.

⁴ Centrángolo Oscar y Jiménez Juan Pablo, Ob. Cit. p. 119

2. La articulación intermunicipal: alianza estratégica para el bienestar social, económico y ambiental de la región.

Comenzar este apartado supone poner en escena las experiencias que en este sentido se han desarrollado o se encuentran en pleno desarrollo. Pero la realidad nos deja sin argumentos al respecto debido a la escasez de este tipo de acciones.

Sin embargo, existen puntos de encuentro o problemáticas en común, que podrían ser el puntapié inicial para dar comienzo a esta experiencia de articulación.

En la actualidad, a través de diferentes convenios, se han realizado acciones aisladas en conjunto. Esta práctica no es frecuente, y depende en su ejecución de las relaciones interpersonales entre los representantes del poder ejecutivo de cada municipio.

Una de las problemáticas comunes a los municipios que integran la región, es la falta de desarrollo productivo y el detrimento de aquellas actividades que históricamente han sido las que han configurado el “perfil de desarrollo” de la región (Arroyo Daniel, 2001)

Esta problemática alcanzó su máximo auge en el año 2001 cuando el periodo de sequías en la zona se veía severamente acentuado⁵, este hecho puso en movimiento a los pequeños productores que para salvar su patrimonio exigían medidas asistenciales y sugerían otras que tenían que ver con obras públicas hídricas.

Ante estas circunstancias, los intendentes de la región se acercaron para procurar estrategias que les permitieran hacer frente a los inconvenientes generados por la falta de lluvias.

Este vínculo también se hizo extenso a otros actores sociales como las sociedades rurales, posibilitando ciertos intercambios y unificando discursos y criterios para ser asistidos.

También nos parece oportuno aclarar, que se produjo una situación de competencia por demostrar las habilidades en gestionar recursos. Esta afirmación surge de analizar que esta coyuntura se presentaba como un escenario donde quedaban explicitadas las relaciones de poder y la capacidad de negociación valoradas a través de la obtención de asistencia a la franja más afectada por el fenómeno climático.

Una de las primeras acciones que se emprendieron fue la creación de la Unidad Ejecutora de Emergencia por la Sequía⁶ quien sería el organismo responsable de administrar, junto con el estado, los fondos otorgados para atender las necesidades ocasionadas por la

⁵ Esta cuestión ha sido abordada de modo más exhaustivo en un artículo presentado en las V Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, UBA, 2007; Publicado en CD Memoria de las jornadas.

⁶ Diario El Independiente, La Rioja Año XLV, 29 de Octubre de 2003, p 11, Sección Interior.

problemática hídrica. También esta coyuntura impulsó el surgimiento de otras asociaciones como la Mesa Regional Cabriterera de los Llanos⁷.

La mayoría de estas organizaciones sólo tuvo protagonismo en ese periodo, por lo que su labor no tuvo una continuidad que permita afianzarlas como voz consolidada. Sí bien los pequeños productores son una voz importante en la agenda estatal, no han logrado una entidad mejor organizada con mayores aspiraciones que la asistencia.

Es preciso en este punto del planteo acudir a las referencias teóricas respecto a la articulación, y en este sentido acudiremos a las siguientes ideas⁸:

“(…) se presenta cuando dos o más organismos acuerdan llevar adelante políticas que se traducen en acciones concretas y en donde cada uno realiza una o más tareas específicas en relación de cooperación horizontal con los otros organismos participantes (…) demanda una tarea de coordinación, entendida como la actividad dirigida a conseguir que la complejidad y la división alcancen la unidad y cierta simplificación (…)” (Ilari, Cravacuore y Villar, 2004:36)

Los autores nos otorgan las coordenadas teóricas con las que reafirmamos lo mencionado con anterioridad y que tiene que ver con la falta de articulación intermunicipal reflejada en la ausencia de alianzas estratégicas para el bienestar social, económico y ambiental de la región.

Las ventajas que otorga el establecimiento de alianzas, son amplias y obviamente dependerán de la voluntad de las partes involucradas y su creatividad. Ilari, Cravacuore y Villar postulan las razones por las cuales resulta beneficioso articular:

“(…) Desde el punto de vista organizacional, se articula por razones que van desde lo simple e indispensable hasta lo más complejo y óptimo. La primera es de evitar contradicciones de objetivos y acciones dentro de una misma institución. La segunda razón es la que tiende a evitar la superposición y obtener coherencia en las políticas (…) la tercera razón es porque se produce sinergia (…)” (Ilari, Cravacuore y Villar, 2004:36)

Como hemos desarrollado con anterioridad, las escasas experiencias de articulación que propicien alianzas sustentables, ocasionan cierta fragilidad respecto de este mecanismo de trabajo lo cual constituye un obstáculo para consolidar alianzas estratégicas. Es éste, un camino que tiene poco recorrido en el caso testigo.

2.1 Potenciar líneas estratégicas para promover un camino de cimentación de alianzas sustentables:

Emprender un cambio en la cultura de trabajo en los niveles locales, más precisamente en los municipios como referentes del estado más próximo a los ciudadanos, requiere a

⁷ *Ibíd.*

⁸ Ilari Sergio, Daniel Cravacuore y Villar Alejandro (2004) *La articulación en la gestión municipal, actores y políticas*, UNQ, Bs. As., p.36

nuestro entender, de la elección de determinadas líneas estratégicas. En este apartado procuraremos desarrollar y justificar la elección de estas líneas y lo que cada una comprende.

Una de las primeras líneas estratégicas que consideramos apropiadas afianzar tiene que ver con la capacidad técnica de los municipios. Contar con este recurso humano especializado posibilita mejorar la gestión de gobierno, o al menos es una herramienta que propicia la innovación en los modos de desempeñar las funciones tendiendo a lograr mayor efectividad y eficiencia...

Otra línea importante es la innovación. Como hemos referenciado en el párrafo precedente, la innovación no sólo tiene que ver con el recurso humano capacitado para emprenderla, sino también con dispositivos tecnológicos que requieren de una inversión.

En relación a este punto, podemos decir que los municipios en Argentina han iniciado un proceso de innovación desde la aplicación de las reformas estructurales en los 90'. Estas modificaciones ampliaron las funciones y competencias de los municipios (Ilari, Cravacuore y Villar, 2004:23)

El concepto de innovación fue acuñado en el campo económico, y en principio estuvo ligado al progreso tecnológico cuyo efecto es el aumento de la productividad, reduce los costos y permite aumentar la calidad y el valor de productos y servicios (Ilari, Cravacuore y Villar, 2004:27)

Entre las ventajas más directas que se pueden mencionar respecto de la innovación en la gestión, son: nuevas formas de organización que implican nuevas formas de hacer las cosas con el objetivo de elevar la calidad, eficiencia y eficacia.

Las gestiones de gobierno cambian cada cuatro años para el sistema argentino, por ello otra línea que resulta clave afianzar es el capital social y la participación ciudadana. Un capital social consolidado es un recurso muy importante ya que las alianzas y articulaciones formales no garantizan calidad y sostenibilidad en la cooperación que en cambio sí ofrecen las relaciones sociales basadas en la confianza y reciprocidad. Un capital social enriquecido buscará nuevos caminos, redes, alianzas estratégicas por ello resulta clave su consolidación.

La participación ciudadana, también actúa, según nuestra comprensión, como insumo en la calidad de la gestión. En estas circunstancias la participación asegura que se tenga en cuenta la voz de los actores sociales locales, como así también la pertenencia e identificación con los proyectos y por ende la cooperación para lograr una

efectiva ejecución de los mismos. La participación entendida como tomar parte en y sentirse parte de, está relacionada con la generación de capital social responsable y autogestionario de su propio bienestar, siendo esta último atributo mencionado, el nivel más complejo de participación⁹.

Relacionado con el capital social, la participación de los actores y la innovación, otra línea importante es la que considera a los convenios, alianzas o articulaciones intermunicipales, de un modo sustentable. En este sentido, este tipo de acciones deben procurar la superación en la duración de las mismas, respecto de la dependencia entre las relaciones interpersonales de los que representan los niveles ejecutivos o de hechos eventuales.

Otra línea que nos parece efectiva apoyar, es la independencia fiscal generada a partir del desarrollo productivo y de la recaudación impositiva. El manejo independiente del presupuesto municipal, posibilita administrar las políticas de acuerdo a las necesidades sobre las cuales los actores involucrados en el proceso de elaboración de políticas públicas manifiestan de mayor conveniencia abordar.

3. Consideraciones Finales

De acuerdo a lo analizado desde el caso propuesto y su relación con el plano teórico, podemos decir que existe un gran potencial por trabajar en el camino de las alianzas intermunicipales.

La afirmación de un espacio regional con identidad consolidada es un proceso que no es posible iniciar sin el diálogo, la voluntad política y la creación de alianzas.

Cada municipio parece haber estado demasiado ocupado atendiendo sus problemas particulares y no ha buceado como alternativa la articulación intermunicipal que establezca alianzas estratégicas.

Existe una problemática común a los cuatro municipios que integran la región, y este puede ser el punto de encuentro para iniciar un proceso de innovación en el modo de hacer las cosas. Sí bien se trata de una cuestión inherente a las características climáticas de la región, lo cierto es que la falta de obras públicas al respecto, acentúan más la problemática de la insuficiencia del recurso hídrico y cuando no, su mal uso y distribución.

Si tenemos en cuenta el proceso de las políticas públicas, su primer peldaño es la elaboración de la propuesta de solución de una determinada problemática. Pero resulta en vano toda propuesta cuando ésta no ingresa a la agenda estatal. En este sentido, es potencialmente

⁹ Ander Egg Ezequiel, (1995) *Diccionario del Trabajo Social*, LUMEN, Bs. As. p. 218

más favorable gestionar en bloque (en alianza) que en forma aislada como tradicionalmente se gestiona.

En estas últimas décadas se ha procurado avanzar en esta política, pero el saldo de las experiencias no son muy favorables. En esa sumatoria se resalta el alto grado de dependencia presupuestaria de los municipios respecto de la provincia, como así también la fragilidad que encarna la dependencia entre las relaciones interpersonales de quienes ocupan los ejecutivos municipales y sus ambiciones electorales.

Es por ello que sostenemos que el impulso de medidas que afiancen el capital social en un camino posible para la creación de alianzas sustentables.

4. Bibliografía

Centrángolo Oscar y Jiménez Juan Pablo, (2004) *Las relaciones entre niveles de gobierno de Argentina* en Revista CEPAL N° 84, p.118

Ilari Sergio, Daniel Cravacuore y Villar Alejandro (2004) *La articulación en la gestión municipal, actores y políticas*, UNQ, Bs. As., p.36

Ander Egg Ezequiel, (1995) *Diccionario del Trabajo Social*, LUMEN, Bs. As. p. 218
Arroyo Daniel, *Los ejes para analizar el desarrollo local en la Argentina*, mimeo.

Fuentes de Información

- Artículos periodísticos publicados en el Diario El Independiente, Año 2001
- Entrevistas a referentes municipales.
- Informe SIEMPRO, sobre las políticas públicas que se implementan en la jurisdicción provincial.