

El asociacionismo municipal en Argentina. Su aplicación para promover el desarrollo local y regional en Mendoza

*Municipal association in Argentina. How to apply it in order to
promote local and regional development in Mendoza*

Alvarez Mancini Ana A.¹ y Fernández Pérez Berta M. E.²

1. Dra. en Geografía. Secretaria de Posgrado y Prof. de la Facultad de Filosofía y Letras, UNCuyo, Mendoza.

E-mail: alvarezana@ciudad.com.ar

2. Lic. en Geografía. Prof. de la Facultad de Filosofía y Letras, UNCuyo, Mendoza, Argentina.

E-mail: bertafer@sanmartinmza.com.ar

Recibido: 20/01/06 / Aceptado: 05/04/06

Resumen

Fenómenos socio-espaciales relevantes se están verificando en algunos lugares de la República Argentina promovidos por las transformaciones que impulsan la reestructuración de la economía, las tecnologías, la competitividad de los territorios. Concretamente, se hace referencia a la aplicación de un instrumento legal vigente para alentar el desarrollo local y regional en Argentina, y más específicamente, en la provincia de Mendoza, como es el asociacionismo municipal. En este artículo se presenta el estado de avance de la investigación sobre estos temas que se desarrolla en el marco del Proyecto Ordenamiento del Territorio, Turismo y Educación desde el Paradigma del Desarrollo Sostenible. Se efectúa, en primer lugar, la presentación del marco legal que sustenta el asociacionismo en el país y sus características. En segundo lugar, se abordan los consorcios públicos y las microrregiones, en tanto instrumentos que se encuentran en distintos grados de aplicación, como asimismo los efectos socio territoriales que promueven en la provincia de Mendoza.

PALABRAS CLAVE: asociacionismo municipal, reestructuración territorial, competitividad territorial, desarrollo local.

Abstract

There are important socio spatial phenomenos in some places of the Republic Argentina promoted by the transformations that impel the restructuring of the economy, the technologies, the competitiveness of the territories. Concretely, we mentioned the application of an effective legal instrument to encourage the local development and regional in Argentina, and specifically in the Province of Mendoza, as it is the municipal asociacionism. In this article we show the advances of our investigation about this themes, that we conduce in the proyect Ordenamiento del Territorio, Turismo y Educación desde el Paradigma del Desarrollo Sostenible. In the first place, we presentation the legal mark that sustains the asociacionism in the country and their characteristic. In the second place, the public consortia and the microregions are approached as long as instruments that are in different application degrees as also socio territorial effects that promote in the Province of Mendoza.

KEY WORDS: municipal association, territorial reestructuring, territorial competitiveness, local development.

Introducción

Entre los procesos de transformación territorial en esta ocasión hacemos hincapié, de manera general y en cuanto marco de referencia teórico, a la descentralización y la intencionalidad del desarrollo territorial. La descentralización opera desde el ámbito nacional, es un proceso político mediante el cual se transfiere un conjunto de competencias y funciones desde el poder central hacia ámbitos territoriales menores del Estado.

En este proceso los municipios deben asumir nuevos roles, a las tradicionales competencias del gobierno local, resumidas a modo de ejemplo en: administración para la marcha normal del municipio; gestión del personal; autorización de actividades; control de salubridad y seguridad en comercios e industrias; planeamiento urbano; gestión del catastro; ejercicio del poder regulatorio sobre las obras civiles; prestación de servicios públicos; regulación de la vida comunitaria, se agregan ahora nuevas competencias. Entre ellas se destacan el cuidado del ambiente; el rol del municipio como agente de promoción económica, que implica el diseño e implantación de estrategias para la puesta en valor de sus sociedades y territorios; la gestión de la imagen territorial y la genera-

ción de entornos territoriales innovadores capaces de atraer, retener y alentar la inversión y el empleo (Iturburu, Mónica, 2000, p. 34).

En este marco, la nueva gestión local está llamada a fomentar proyectos, privados y públicos, de crecimiento económico y desarrollo del territorio, pero la escasez de recursos económicos y financieros, las mayores demandas de la sociedad y las inversiones que se deben realizar y que exceden la capacidad de los municipios considerados individualmente, configuran un cuadro que exige la creación de nuevos instrumentos de política local entre los cuales la cooperación intermunicipal se presenta como una herramienta trascendente para el fortalecimiento del gobierno local y representa una de las estrategias para promover al desarrollo territorial.

El regionalismo a promover en el país es el que surge de una realización acabada, real y sólida del federalismo, no es el de la constitución de regiones con poder político por encima de las provincias, sino el de la integración y coordinación de esfuerzos en pos de los intereses comunes (Lemoine, G; Sarabia, L, 2001, p. 4).

El Asociacionismo municipal en la República Argentina

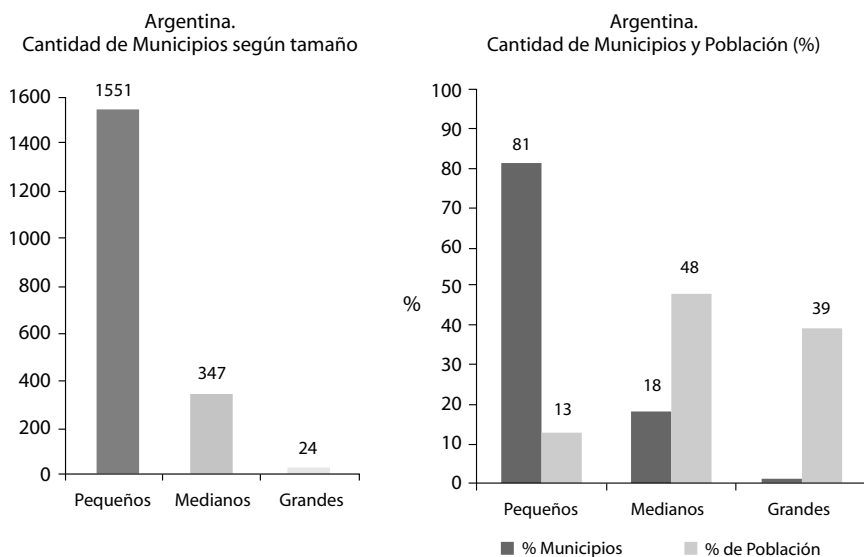
Las prácticas sobre el asociacionismo municipal constituyen una posibilidad que se torna más representativa en los casos de municipios pequeños, según nuestra constatación bibliográfica y empírica. Una situación a remarcar es que la República Argentina no está exenta de los problemas del inframunicipalismo, y en tal sentido, muchos autores resaltan la potencialidad de la cooperación intermunicipal para salvar las desventajas de escala en la prestación de servicios, realización de obras públicas, en favorecer y emprender acciones conjuntas para el desarrollo de la región, aumentar la capacidad de negociación ante las otras jurisdicciones de gobierno y ante contratistas, proveedores, empresas prestadoras de servicios de nivel provincial o nacional, etc. (Iturburu, M., 2000, p. 37).

En el cuadro y gráficos que se presentan a continuación se muestra la gran dispersión entre los gobiernos locales argentinos categorizados según su rango de población.

Cuadro 1. República Argentina. Cantidad de municipios según tamaño de población.

Tamaño	Rango de población de los municipios	Población promedio	Porcentaje de población	Cantidad de municipios	Porcentaje de municipios
Pequeños	-10.000 hab	2.400 hab	13	1551	81
Medianos	10.000 a 250.000 hab	40.000 hab	48	347	18
Grandes	+ de 250.000 hab	470.000 hab	39	24	1
Totales			100	1922	100

Fuente: Alvarez, Ana; Fernández, Berta. Elaboración propia sobre la base de Iturburu, M., 2000.



Fuente: Alvarez, Ana; Fernández, Berta. Elaboración propia sobre la base de Iturburu, M., 2000.

En este contexto, la creación de nuevos sujetos de gestión territorial, como forma de cristalizar el asociacionismo municipal, permite su identificación con la microrregión y el territorio, constituyendo un espacio donde se conjuga el esfuerzo de comunidades cercanas, con una gran cantidad de beneficios para el conjunto de los ciudadanos (Ruiz, Omar, 2003, p. 4).

El vínculo entre municipios se debe establecer considerando los recursos, potencialidades y vocaciones territoriales de cada una de ellos, lo cual es el fundamento para promover un estilo de asociacionismo que se exprese tanto a nivel municipal como en la comunidad.

El elemento esencial para que una asociación se sustente en el territorio es la existencia de un proyecto político en el cual se reflejen las distintas visiones de desarrollo tanto de la comunidad como de los municipios involucrados (Montecinos, Egon, 2003, p. 7).

Estas asociaciones son de creación voluntaria, tienen personería jurídica propia y se constituyen como personas de derecho público o privado. Pueden recibir distintas denominaciones, formas y contenidos: Mancomunidades, Consorcios, Entes, Microrregiones, pero más allá de los distintos conceptos, estas figuras jurídicas pueden conceptualizarse como una asociación de dos o más municipios o municipios con personas jurídicas públicas, públicas no estatales o privadas, que por problemas o necesidades comunes se unen para buscar soluciones consensuadas: ejecución de obras, prestaciones de determinados servicios de competencia municipal, o razones de mera oportunidad o conveniencia.

En sus estatutos generalmente se señala el ámbito territorial de actuación, no es necesario que los municipios que las integran pertenezcan a una misma provincia, ni tampoco, que sean municipios limítrofes, como puede observarse en los casos que se presentan más adelante.

Debe quedar claramente definidos su objeto, finalidad (tienen especificidad de fines y por lo común son en número limitado), composición de sus órganos de gobierno, reglas de funcionamiento, como así también los recursos con los que cuenta y su duración en el tiempo (ésta puede ser indefinida o limitada según se determine en sus propios estatutos). Entre los fines más comunes del Asociacionismo Municipal se pueden citar:

- Abastecimiento de agua potable y tratamiento de líquidos cloacales
- Saneamiento
- Alumbrado público
- Gestión de residuos sólidos urbanos (recolección y disposición final)
- Protección del medio ambiente
- Aprovechamiento de recursos hídricos

- Prestación de servicios viales
- Parque de maquinaria para ejecución de obras, limpieza de caminos y prestación de servicios en general
- Transporte público de pasajeros
- Gerencia técnica de urbanismo
- Prestación de servicios sociales (salud, educación, asistencia social)
- Servicios culturales, actividades recreativas y deportivas
- Servicios de defensa civil y bomberos
- Desarrollo integral de los municipios que lo integran
- Fomento a la agricultura, turismo, pesca, artesanía, comercio, industria
- Cooperación de administración general (gestión de recursos humanos, hacienda, recaudación, equipos de informática, asesoría jurídica, medios de comunicación).

Marco legal para el Asociacionismo Municipal en Argentina

La Constitución de la Nación Argentina no contiene disposiciones expresas que se refieran al asociacionismo municipal, sin embargo la autonomía municipal se encuentra consagrada en su art. 5º “Cada Provincia dictará para sí una Constitución que asegure el régimen municipal...”, la reforma de 1994 en su art. 123º “Faculta a las Provincias a dictar sus Cartas Magnas..., asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance”. Además, la Constitución Nacional en su artículo 124º establece que “las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines...” (Ruiz, O., 2003, p. 6).

Realizando un análisis a escala provincial, se destaca que las constituciones provinciales no han dado un fuerte impulso a la cooperación intermunicipal, más allá de las posibilidades concretas de forzar algunas prescripciones legales en pos de concretar la colaboración intermunicipal, esta facultad debería estar claramente especificada por las constituciones para facilitar la institucionalización de las relaciones. Se valoran positivamente las constituciones que prescriben la posibilidad de firmar convenios entre municipios para fines de interés común, y más aún las que señalan la facultad de constituir organismos intermunicipales (Iturburu, M., 2000, p. 97).

En el cuadro 2 se hace una breve mención de los textos constitucionales que contemplan la cooperación intermunicipal.

Cuadro 2. Constituciones Provinciales que contemplan la cooperación intermunicipal.

Firmar convenios con otros municipios para la satisfacción de intereses mutuos
La Rioja, Salta, San Juan, Santiago del Estero, Tierra del Fuego
Para la construcción de obras o prestación de servicios públicos comunes
Catamarca, Chaco
Cooperación técnica o financiera
Chubut
Constituir organismos intermunicipales para la construcción de obras y prestación de servicios comunes
Corrientes, Río Negro
Cooperación técnica o financiera y actividades de interés común
Córdoba
Constituir consorcios de municipalidades para la creación de superusinas generadoras de energía eléctrica
Buenos Aires

Fuente: Alvarez, Ana; Fernández, Berta. Elaboración propia sobre la base de Iturburu, M., 2000.

Es de destacar la importancia que va adquiriendo en los últimos años dentro de las agendas de los gobiernos locales la decisión de asociarse con otros municipios. Muestra de ello es, por ejemplo, el Programa de Municipios Productivos y Microrregiones que se propicia desde el Instituto Federal de Asuntos Municipales I.F.A.M., dependiente de la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Nación. También se puede mencionar el desarrollo del Seminario de Intermunicipalidad, Herramienta para la Gobernabilidad y el Desarrollo de los Territorios en Argentina, con auspicio del I.F.A.M., la Federación Argentina de Municipios, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación y el Gobierno Francés, desarrollado en el mes de setiembre de 2005.

Caracterización socio económica de Mendoza

Brevemente se exponen algunas características territoriales y socio económicas de la Provincia, que ayudan a comprender las incipientes experiencias de asociacionismo municipal que se vienen llevando a cabo.

Jurídica y administrativamente Mendoza se encuentra dividida en dieciocho Departamentos, cada uno de los cuales es administrado por una municipalidad¹ y con excepción de Capital y Godoy Cruz, netamente urbanos, el resto son de características urbano rurales.

El medio árido en el que se ubica Mendoza ha limitado la concentración de la población en los oasis de riego que ocupan solo el 3% del total de su superficie.

“Entre los aprovechamientos que los grupos humanos hacen del suelo mendocino, sobresale, sin dudas, la agricultura, la actividad más dinámica y sustentadora en el plano económico. Aunque están presentes en el panorama provincial, un lugar secundario concierne a la ganadería, la industria, la minería y el turismo” (Zamorano, G.; Zamorano, M., 1994, p. 10).

Estos autores proponen los siguientes sistemas espaciales: Oasis agroindustriales con riego sistematizado; Altas montañas con actividad turística; Montañas y macizos con actividad pastoril y petrolera; Mesetas volcánicas con actividad pastoril; Llanura desértica con ganadería menor intensiva y Llanura desértica con ganadería mayor extensiva.

La población de los departamentos que integran al Área Metropolitana de Mendoza, Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Las Heras, Luján de Cuyo y Maipú concentran el 62,44 % del total provincial.

Debido a las grandes superficies de la mayoría de los departamentos y a las condiciones físico ambientales de los mismos, la densidad de población es extremadamente baja, como se puede advertir en el cuadro 3.

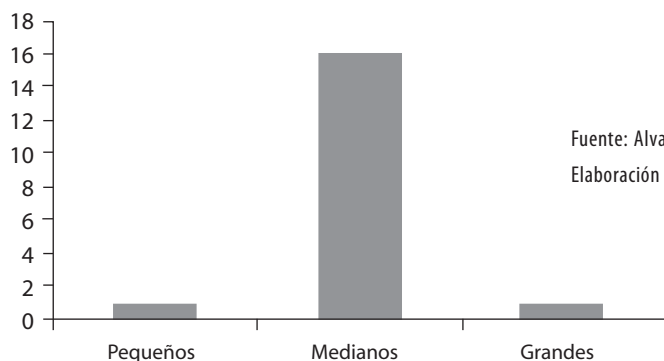
Los municipios medianos, aquellos de entre 10.000 y 250.000 habitantes son los predominantes, como se puede observar en el gráfico siguiente.

Cuadro 3. Mendoza, Superficie, Población y Densidades

Departamentos	Población	Superficie en Km 2	Densidad Hab/Km2	% de Población
Total	1.579.651	148.827	10,6	100,0
Capital	110.993	54	2055,4	7,0
Godoy Cruz	182.977	75	2439,7	11,6
Guaymallén	251.339	164	1532,6	15,9
Las Heras	182.962	8.955	20,4	11,6
Luján de Cuyo	104.470	4.847	21,6	6,6
Maipú	153.600	617	248,9	9,7
Lavalle	32.129	10.212	3,1	2,0
La Paz	9.560	7.105	1,3	0,6
Junín	35.045	263	133,3	2,2
Rivadavia	52.567	2.141	24,6	3,3
San Martín	108.448	1.504	72,1	6,9
Santa Rosa	15.818	8.510	1,9	1,0
San Carlos	28.341	11.578	2,4	1,8
Tunuyán	42.125	3.317	12,7	2,7
Tupungato	28.539	2.485	11,5	1,8
Gral Alvear	44.147	14.448	3,1	2,8
Malargüe	23.020	41.317	0,6	1,5
San Rafael	173.571	31.235	5,6	11,0

Fuente: Alvarez, A.; Fernández, B. Elaboración propia sobre la base de datos del Censo de Población de 2001.

Mendoza. Cantidad de Municipios en tamaños



Fuente: Alvarez, Ana; Fernández, Berta.
Elaboración propia

El Asociacionismo Municipal en la Provincia de Mendoza

La Constitución de la Provincia de Mendoza y la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 1079), vigentes desde 1916 y 1934, respectivamente, no contemplan la posibilidad de creación de asociaciones intermunicipales. No obstante ello, el art. 168° de la Ley Orgánica de Municipalidades menciona que “el Concejo Deliberante podrá ordenar la municipalización de cualquier servicio público, mediante combinaciones financieras, explotaciones mixtas, cooperativas o contrataciones de empréstitos destinados al pago de las expropiaciones sometiendo los convenios respectivos a la Legislatura en los casos del Art. 73°, inc. 6) de esta Ley. En materia de servicios municipalizados, las Comunas entre sí podrán celebrar convenios y, en general, ponerse de acuerdo para su establecimiento, organización y funcionamiento”.

Los Consorcios Públicos y las Microrregiones son las experiencias de asociacionismo y cooperación intermunicipal que se desarrollan en Mendoza.

La Ley N° 6243 de 1994, define en su art. 1° que los Municipios podrán constituir, por convenio escrito, Consejos de Cooperación Intermunicipal, para intervenir en los procesos de participación, descentralización y regionalización de la Provincia de Mendoza.

Según el art. 2°, de la misma ley, los fines de estos Consejos serán: la realización de obras y prestación de servicios comunes; la contratación en común de personal técnico; la planificación conjunta y asesoramiento mutuo referido a temas económicos, sociales, políticos y técnicos; la concesión de avales y créditos recíprocos; la adquisición en común de equipos y maquinarias; la realización de acuerdos de reciprocidad cultural, deportiva, normativa y de gestión pública; la promoción y desarrollo zonal de conformidad con las prestaciones de esta ley; la coordinación con la comunidad educativa regional; la realización de obras de interés general y común a los municipios con la participación de las provincias o la nación; la comunicación y coordinación con el gobierno provincial y colaboración con el mismo en el cumplimiento de funciones de planeamiento y desarrollo general; la prosecución en común de sus intereses de ordenación urbanística y ejercicio conjunto de las demás funciones de competencia municipal; la integración y coordinación

de servicios públicos; el mejoramiento del medioambiente.

El convenio que origine el Consejo de Cooperación Intermunicipal deberá contener objetivos, fines, forma de organización, reglamentaciones, recursos, etc. (art. 3º).

También se abre la posibilidad de que los Consejos de Cooperación Intermunicipal incorporen a entidades intermedias a las tareas de desarrollo zonal y de bienestar social, pudiendo a tal efecto constituir con ellas comisiones mixtas, inclusive, con participación de funcionarios provinciales y nacionales (art. 5º).

No obstante esta ley, no se crearon formalmente Consejos de Cooperación Intermunicipal y es recién a inicios del 2000 cuando comienzan a surgir los Consorcios Públicos.

a) Consorcios Públicos

Los Consorcios Públicos en la Provincia están en proceso de conformación, específicamente para la gestión de los residuos sólidos urbanos, de esta forma se da cumplimiento a la Ley Nº 5970 de 1992, que en el art. 5º determina que los municipios de Mendoza, podrán constituir por convenios, consejos interjurisdiccionales y/o dar vigencia a convenios preexistentes que permitan dar cumplimiento a esta ley, para lo cual deberán darse normas para crear, organizar y administrar sistemas de gestión de los residuos urbanos de aquellos que lo integran. En su art. 6º se aclara que “no será necesaria la autorización legislativa del art. 75º inc. 3) de la Ley Nº 1079 cuando se tratare de convenios de gestión de residuos”².

Esta forma de cooperación intermunicipal se ampara en el marco legal específico de la Ley Nº 6957 de 2001. “Los Municipios de la Provincia de Mendoza podrán conformar Consorcios Públicos, para la gestión intermunicipal de servicios públicos de prestación local, en un todo de acuerdo con las disposiciones de la Ley Nº 1079 Orgánica de Municipalidades” (art. 1º).

Esta ley también menciona que los Consorcios deberán establecer en sus estatutos los objetivos, funciones, atribuciones, recursos financieros, patrimonio, organización administrativa, funciones y responsabilidades de sus miembros, estructura gerencial y solución de controversias (art. 2º) e inscribirse como personas jurídicas en la Dirección de Personas

Jurídicas de la Provincia de Mendoza (art. 4º y 5º).

Aunque estos Consorcios han tenido cierta dificultad para su constitución, por cuestiones de índole legal y administrativa para su inscripción y obtención de personería jurídica, dos Consorcios son los que están próximos a cumplimentar estos requisitos.

El Consorcio Público de Gestión Intermunicipal de Residuos Sólidos Urbanos de la Zona Centro, (COINCE), integrado por los Departamentos de San Carlos, Tupungato, Tunuyán, se conformará “como persona jurídica, estatal, con capacidad para actuar de acuerdo con la legislación vigente en función de su objeto exclusivo, y como autoridad de aplicación, en sus respectivas jurisdicciones y a tenor de la Ley Nº 5970/92”. El Consorcio implementará un sistema de recolección domiciliaria y tratamiento de residuos sólidos urbanos en un vertedero controlado ubicado en el Valle del Toba, Capiz, San Carlos.

De igual forma y objetivos el Consorcio Público de Gestión Intermunicipal de Residuos Sólidos Urbanos de la Zona Este, (COINES), constituido por las Municipalidades de San Martín, Rivadavia, Junín, Santa Rosa y La Paz, construirá su vertedero controlado en la zona de Vizcacheras en el Departamento de Rivadavia.

b) Las Microrregiones

En la Provincia de Mendoza no existe marco legal para la constitución de este tipo de asociaciones municipales, en consecuencia, no pueden tener autoridades surgidas de procesos electorales. Se constituyen más bien como un ámbito de concertación y actuación común, no como personas jurídicas en sí (Marchiaro, E., 2005).

Por ello, la construcción de micro regiones debe demandar un permanente ejercicio de democracia entre las diferentes unidades territoriales que las componen a los efectos de dotarlas de legitimidad. (Alvarez, A.; Fernández, B., 2004 b).

“Cada micro región puede ser el territorio propicio para un estilo de desarrollo propio adecuado a las nuevas tecnologías, con un equilibrio dinámico con el medio ambiente, con organizaciones de alta sensibilidad para detectar oportunidades en los mercados regionales y globales, con capacidad para generar expectativas y posibilidades a sus habitantes” (Lemoine, G.; Sarabia, L., 2001, p. 8).

En este contexto, en los últimos años, con mayor o menor continuidad de acción y grados de éxito, se han conformado varias Microrregiones y otras están en proceso de hacerlo.

Actualmente, en la Provincia de Mendoza esta modalidad de asociacionismo municipal se encuentra en auge, no sólo por la proliferación de las mismas, sino por la importancia y aplicación en sus contenidos que están experimentando, manifiesta en la prosecución de objetivos más ambiciosos, con una pluralidad de competencias y con fines varios.

Así, algunos municipios se han ido asociando a otros de características relativamente homogéneas en cuanto a geografía, recursos, actividades, población, identidad, etc., y conformando una o más microrregiones a la vez.

- Microrregión Mendosur

A comienzo del año 2000, la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Nación desarrolló acciones para implementar el Programa de Micro Regiones Argentinas, propuesto como un elemento catalizador de apoyo al desarrollo integral socioeconómico. Con ello se tiende, a través de un trabajo participativo de los distintos gobiernos locales a equilibrar el crecimiento de las diferentes zonas del país, promoviendo un desarrollo económico y social sustentable. Se pretende recrear nuevas formas de coordinación intermunicipal que solucionen los problemas de gestión del territorio.

En este marco se creó Mendosur, la XI Microrregión conformada en el país, mediante acuerdo firmado a mediados del año 2000 entre los Municipios de San Rafael, General Alvear y Malargüe y el Ministerio de Interior de la Nación a través de la Subsecretaría de Asuntos Municipales, ratificada posteriormente mediante ordenanzas municipales.

Su acta fundacional destaca la promoción de un desarrollo con equidad, disminuyendo la pobreza y la exclusión; acentuar el desarrollo económico, productivo e institucional; la cooperación creciente entre las instituciones públicas, el arte en todas sus expresiones y mejoras en la calidad educativa; lograr un marco de competitividad regional con inversiones para cumplir con la oferta de bienes y servicios; mejorar los ámbitos académico y de las tecnologías de información y gestión. Los objetivos perseguidos son los siguientes:

- Definir una visión territorial unida reforzando políticas y obras que permiten el crecimiento sustentable de la región.
- Fortalecer la identidad regional que establecerá metas concretas de desarrollo económico y productivo.
- Llevar a cabo proyectos conjuntos que generen inversiones y mano de obra.
- Lograr la integración y articulación de poderes públicos y privados

- Microrregión del Noreste Mendocino.

Los intendentes de La Paz, Lavalle y Santa Rosa firmaron en marzo de 2001 el acta fundacional de la Microrregión del Noreste Mendocino. En base al abordaje de problemáticas comunes, se aunaron esfuerzos en el desarrollo de la actividad ganadera y del agroturismo en espacios irrigados y de secano.

Los tres departamentos tienen realidades en común: el medio árido, la escasez de agua para la producción agrícola y vinícola, el empobrecimiento que han experimentado en los últimos años y la necesidad urgente de buscar una política común de desarrollo.

Por ello estos municipios, que cuentan con un total de 52.000 habitantes, se han propuesto trabajar en la elaboración de proyectos conjuntos entre el sector público y el privado, así como en la formación, capacitación y actualización de los recursos humanos departamentales y en el desarrollo de formas asociativas, como las PyMES y las entidades regionales. Con esta unión de municipios se apunta a superar el aislamiento al que se han visto sometidas estas comunas, unidas por el desierto y el empobrecimiento de sus recursos.

Entre otras iniciativas, se puede mencionar aquellas tendientes a obtener fondos para construir un matadero y un frigorífico de ganado caprino en la zona, los que más se adaptan a las condiciones del medio y tradición productiva de los habitantes de estos municipios.

- Microrregión Luján - Maipú

El Acuerdo firmado por los Intendentes de Luján de Cuyo y Maipú, tiene como objetivos el desarrollo económico y turístico de estos departamentos del oasis del río Mendoza. Su acta constitutiva menciona "que es necesario trabajar en forma conjunta para promover una inversión

equilibrada y la apertura de nuevos mercados, incentivando circuitos turísticos, que ayuden al logro de la reconversión económica". Se han desarrollado acciones tendientes a fortalecer dos sectores, principalmente el vitivinícola y el turismo. Así se han organizado Eventos para la promoción del vino en conjunto con otras organizaciones intermedias como el Centro de Licenciados en Enología y Bodegas Argentinas y Encuentros de negocios con empresarios extranjeros, entre ellos italianos y portugueses.

En materia de turismo, se ha planificado en conjunto los circuitos turísticos de "Alto Valle del Río Mendoza" y "Circuito Religioso".

También se han desarrollado ciclos de conferencias y actividades de capacitación y apoyo para el sector empresario, por ejemplo, conformación de sociedades de garantías recíprocas, autodiag-nósticos empresariales y de comercio, producción apícola, producción de vinos orgánicos, etc.

- Microrregión Zona Este

El antecedente inmediato de esta Microrregión es la conformación del COINES en el año 2002, y en la actualidad los departamentos integrantes, San Martín, Rivadavia, Junín, Santa Rosa y La Paz están trabajando en la posibilidad de modificar sus estatutos para ampliar sus fines y objetivos.

Entre los objetivos se pretende:

- Crear un polo de desarrollo que incentive la capacidad de crecimiento socio cultural y económico.
- Alcanzar el progreso individual y colectivo de los vecinos.
- Propender al crecimiento económico.
- Establecer nuevas relaciones sociales y culturales.

Por tal motivo los Concejos Deliberantes de estos municipios en conjunto están elaborando un proyecto para ser presentado en la Legislatura Provincial que permita modificar el alcance de la Ley Provincial de Consorcios Públicos (Ley N° 6957/01).

Algunos de las propuestas inmediatas de acción son: licitar la compra de vehículos y combustible, así como leche o ropa para el personal municipal; organizar un megafestival musical con fines culturales y turísticos; implementar un sistema de transporte público para la Zona Este; desarrollar y apoyar la innovación tecnológica, fitosanitaria, control de

plagas, políticas de arbolado público, bromatología, sistemas de riego y desagües, entre otros.

Desde el 2003, a través de un acuerdo con el Consulado de Francia y la Universidad Nacional de Cuyo, reciben el asesoramiento del Gobierno Francés para el proceso de integración y funcionamiento como entidad jurídica.

Esta estará formada por un concejo de intendentes, un gerente de administración y un consejo consultivo que incluirá a ediles, técnicos de las comunas y entidades intermedias y se financiará con aporte de los presupuestos comunales.

- Microrregión Intermunicipal Cuyana Andina (MICA)

Es la 1ª Microrregión interprovincial e intermunicipal del país, creada muy recientemente, a fines de julio de 2004 a través de la firma de un acuerdo entre los intendentes de los departamentos de Las Heras y Lavalle de Mendoza y Sarmiento y Calingasta de San Juan, así como también por los Gobernadores de estas dos provincias.

Estas autoridades requerirán al gobierno nacional apoyo en partidas presupuestarias para la concreción de obras viales y las leyes que requiere el funcionamiento de la Microrregión, así como también solicitarán para la Microrregión la oportunidad de desgravación impositiva que permita radicar empresas y mano de obra.

El emprendimiento entre los cuatro departamentos está proyectado como un ámbito multisectorial para definir acciones estratégicas en bloque. Por ejemplo, para gestionar el apoyo financiero a niveles provincial y nacional para las actividades de producción vitivinícola, ganadería menor, minería, comercio, turismo, cultura, y para obras viales, entre las que se destaca el mejoramiento del trazado del Corredor Andino, para unir Calingasta con Uspallata, que ofrecerá más posibilidades para la salida de la producción y favorecerá las nuevas explotaciones mineras de cobre, oro, plata, y minerales como yeso, cal, talco y bentonita para industria de la construcción.

Otra propuesta en el marco de la MICA es la puesta en funcionamiento del Tren de la Fe, que unirá la ciudad de Mendoza con los pueblos y capillas históricas, atravesando la zona desértica y llegando a suelo sanjuanino.

Dos hechos importantes contribuyen a fortalecer y dar continuidad a la MICA, uno es el inicio de gestiones con municipios de la V y VI Regiones Chilenas para asociarlos a la MICA. Otro es que esta Microrregión está considerada como uno de los Programas relevantes del Plan Estratégico de Desarrollo Local de Las Heras. En este sentido se propone afianzarla como una experiencia de asociatividad microrregional muy importante para el desarrollo de los departamentos involucrados, fundamentalmente porque es el eje principal del llamado Corredor Bioceánico que une el Atlántico con el Pacífico, una vía estratégica en el MERCOSUR (Alvarez, A.; Fernández, B., 2005).

- Microrregión Centro

Esta Microrregión propuesta por los departamentos de San Martín, Luján y Maipú, de reciente constitución en el año 2004. Sus objetivos son:

- Propiciar acuerdos productivos entre sectores del turismo del vino (enoturismo).
- Profundizar los esfuerzos para un mejor aprovechamiento de la actividad turística.
- Fortalecer los procesos de toma de decisiones en común entre los actores públicos de la microrregión.
- Crear, fomentar y arbitrar los medios para la incorporación de nuevas tecnologías, tendientes a lograr una mayor eficiencia y competitividad de los sectores productivos, particularmente el enoturismo.
- Difundir y gestionar posibles fuentes de financiación, su operatoria, condiciones y requisitos; asesorar sobre aspectos legales, gestión empresarial, comercialización, capacitación y rentas potenciales de los distintos proyectos.

Este estudio se realiza en el marco del Programa Multisectorial de Preinversión II, que ejecutan la República Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo. Para lo cual se ha formado un equipo de trabajo entre profesionales de estos municipios y consultores externos. El estudio se desarrolla en tres etapas: Diagnóstico Situacional, con su respectivo taller de pre-diagnóstico; Pronóstico y taller de prospección y por último Lineamientos de Propuestas estratégicas, con talleres de definición y validación de propuestas. Se ha avanzado en dos líneas fuer-

zas que sustentarán el trabajo conjunto: el funcionamiento de un tren del vino y la creación de un instituto de formación en turismo del vino. (Alvarez, A.; Fernández, B., 2005)

Balance de las experiencias de asociacionismo municipal en Mendoza

Un balance de las experiencias de asociacionismo en la Provincia nos permite advertir que los consorcios públicos y las microrregiones se han integrado entre departamentos con una cierta homogeneidad territorial y socio económica, con problemáticas comunes. Se han constituido por convenios entre municipios y solo los consorcios poseen una estructura legal y administrativa.

En el mapa siguiente se representan a los departamentos que forman parte de una o más formas de asociaciones municipales. Se puede advertir que Capital, Godoy Cruz y Guaymallén, netamente urbanos, más poblados y con mayor desarrollo comercial, no se han integrado en ningún consorcio o Microrregión.

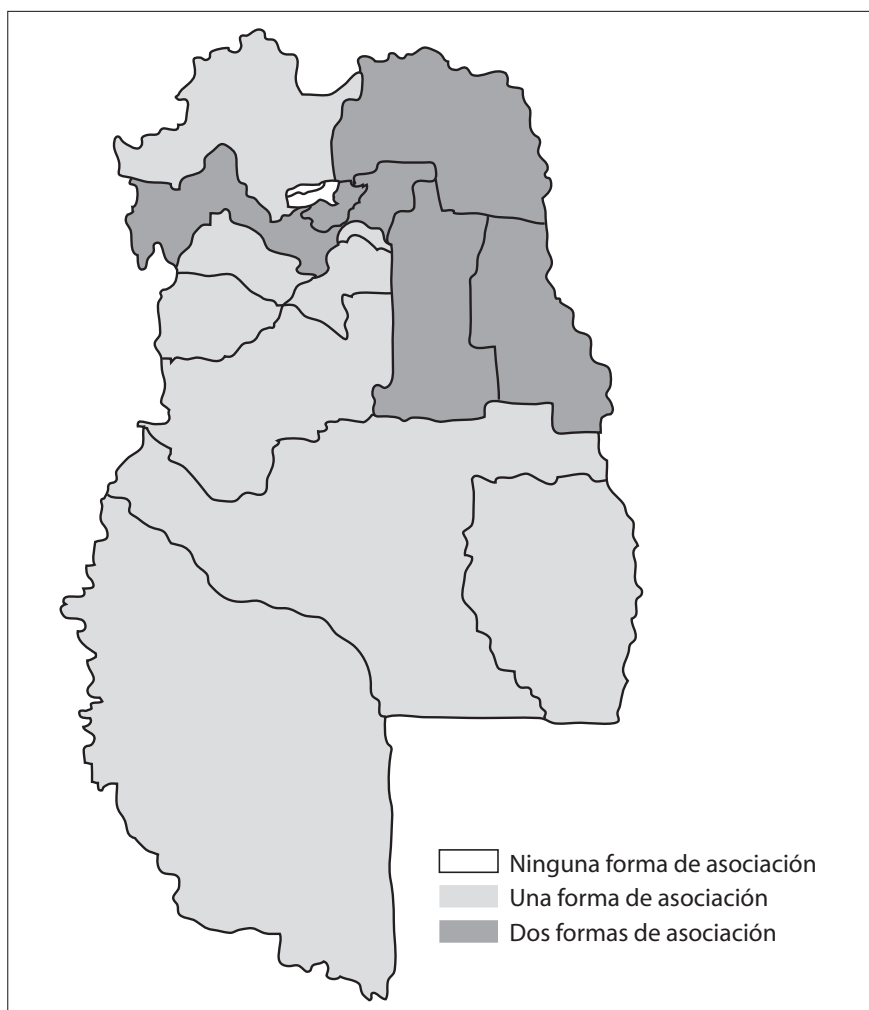
En este proceso se debe destacar que juega un papel fundamental para la constitución y continuidad de estas formas de colaboración intermunicipal, la toma de decisiones políticas y la afinidad partidaria de los distintos municipios.

Hasta el momento existe poca difusión y conciencia de pertenencia a una instancia mayor en las comunidades y organizaciones locales, ya que el asociacionismo queda restringido, en unos casos, a la actuación de los intendentes, y en otros, a la de los técnicos que llevan adelante los proyectos comunes.

Como tantas otras decisiones políticas, sufren alta vulnerabilidad ante los procesos de crisis y los cambios institucionales de gobierno, que representan discontinuidades en cuanto al apoyo político, técnico y financiero que reciben.

Pero no se debe olvidar que la constitución de asociaciones municipales implica avanzar en el desarrollo de tareas de complejidad superior a la habitual en la administración municipal (Cravacuore, D., 2005).

Cantidad de Asociaciones Municipales por Departamento, 2005



Fuente: Alvarez, Ana; Fernández, Berta. Elaboración propia

Los municipios de Mendoza han empezado un proceso de aprendizaje que requiere tiempo, esfuerzos y recursos extras que muchas veces no se poseen en demasía.

Conclusiones

En el camino hacia el desarrollo local, la presencia de nuevos sujetos territoriales que devienen en distintas formas de asociacionismo municipal, redundan en mayores recursos cualitativos y cuantitativos de gran importancia para responder a demandas crecientes de territorios y comunidades: servicios, competitividad, inversiones, calidad ambiental, por citar algunos.

Se ha presentado de manera general como en diferentes provincias del país se ha avanzado en la definición legal de algún instrumento que favorezca el desarrollo local y regional a partir de la cooperación entre jurisdicciones municipales. Profundizándose en las formas de asociacionismo municipal practicadas en la Provincia de Mendoza, consorcios públicos y microrregiones.

Existe una gran heterogeneidad en cuanto a la situación de funcionamiento y formalización de cada consorcio y microrregión. Algunas se encuentran en funcionamiento y consolidadas, El COINCE, las microrregiones, Luján – Maipú, Centro y Cuyana Andina, poseen cierta trayectoria, continuidad y un funcionamiento más o menos aceitado, independientemente del grado de formalización legal. Las restantes se encuentran en formación, inactivas o bien comenzando a reactivarse.

Coincidiendo con Bárbara Altschuler, 2003, la continuidad en el tiempo y el apoyo necesario desde otras instancias de gobierno, pueden constituirse en una herramienta válida para el desarrollo local de sus propios territorios, pero también para mejorar la performance del conjunto del territorio nacional, a partir de la mayor coordinación, planificación, concertación de estrategias y proyectos regionales.

Por ello es necesario la elaboración de un proyecto de territorio, entendido éste como un proceso destinado a que los agentes locales y las instituciones alcancen cuatro capacidades: valorizar su entorno, actuar juntos, crear vínculos entre sectores, y por último, establecer relaciones con otros territorios y con el resto del mundo, y se orienten a la búsqueda sistemática de efectos multiplicadores sustentables y sostenibles para toda la población. (Alvarez, A. Fernández, B., 2004 a, p.3).

Notas

- 1 Los términos municipio, municipalidad y departamento son utilizados indistintamente en este artículo.
- 2 Corresponde al Honorable Concejo Deliberante en cuanto a “Obras Públicas”: Proveer y reglamentar los servicios de aguas corrientes, sanitarios, usinas de electricidad, gas, tranvías, teléfonos, y demás servicios análogos, ya sea por cuenta de la Municipalidad o por concesiones. Cuando la explotación de estos servicios comprenda a más de un Departamento, requerirá sanción de cada una de las Municipalidades afectadas, debiendo someterse asimismo a la aprobación de la Legislatura

Bibliografía

- ALTSCHULER, Bárbara, 2003, **El asociacionismo municipal como estrategia para el desarrollo económico local en la Argentina**. En V Seminario de la Red Muni. Facultad de Ciencias Políticas, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
- ALVAREZ, Ana; Fernández, Berta, 2004a, **El capital territorial en las iniciativas turísticas y el desarrollo local**, en Actas de las Primeras Jornadas Regionales de Turismo y Geografía, San Rafael, Mendoza, Instituto de Enseñanza Superior Del Atuel,
- ALVAREZ, Ana; Fernández, Berta, 2004 b, **Instrumentos de política para el desarrollo local y regional. El asociacionismo municipal en Argentina y específicamente en Mendoza**. Mendoza, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, inédito.
- ALVAREZ, Ana; Fernández, Berta, 2005, **Impulso al Desarrollo Turístico en Microrregiones del Centro Oeste Argentino**. En Actas de las VII Jornadas Nacionales y I Simposio Internacional de Investigación-Acción en Turismo. Bahía Blanca, Universidad Nacional de Sur, editado en CD
- CRAVACUORE, Daniel, 2005, **Análisis de la intermunicipalidad en la Argentina**. En Actas del Seminario La Intermunicipalidad, una herramienta para la gobernabilidad y el desarrollo de los territorios en Argentina. Secretaria de Asuntos Municipales de la Nación, Federación de Municipios

- y Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Buenos Aires.
- CONGRESO DE LA NACIÓN, 1994, **Constitución de la Nación Argentina**.
- DIARIO LOS ANDES, varios números, años 2000 a 2004.
- HONORABLE LEGISLATURA DE MENDOZA, 1916, **Constitución de la Provincia de Mendoza**.
- HONORABLE LEGISLATURA DE MENDOZA, 1934, **Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Mendoza N° 1079**.
- HONORABLE LEGISLATURA DE MENDOZA, 1992, **Ley sobre Residuos Sólido Urbanos de la Provincia de Mendoza N° 5970**.
- HONORABLE LEGISLATURA DE MENDOZA, 1994, **Ley sobre Consejos de Cooperación Intermunicipal de la Provincia de Mendoza N° 6243**.
- HONORABLE LEGISLATURA DE MENDOZA, 2001, **Ley sobre conformación de Consorcios Públicos en la Provincia de Mendoza N° 6957**.
- ITURBURU, Mónica, 2000, **Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local**. Bs. As, Instituto Nacional de la Administración Pública.
- LEMOINE, Graciela; Sarabia, Leticia, 2001, **Microrregiones: instrumento para el desarrollo sustentable del territorio nacional**. En Revista Electrónica Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental N° 18, Buenos Aires.
- MARCHIARO, Enrique, 2005, **El Derecho Argentino y lo intermunicipal. Más fortalezas que debilidades**. En Actas del Seminario La Intermunicipalidad, una herramienta para la gobernabilidad y el desarrollo de los territorios en Argentina. Secretaria de Asuntos Municipales de la Nación, Federación de Municipios y Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Buenos Aires.
- MONTECINOS, Egon, 2003, **De la Asociatividad Municipal a la Asociatividad Estratégica**. Serie Síntesis N° 19. Granada, Ed. de la Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- RUIZ, Omar, 2003, **El Asociacionismo Municipal en Argentina**. Serie Síntesis N° 22, Granada, Ed. de la Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- ZAMORANO, Gloria; Zamorano, Mariano y otros, 1994, **Propuesta de Regionalización de la Provincia de Mendoza**, Mendoza, Convenio Facultad de Filosofía y Letras – Gobierno de Mendoza, Inédito.