

*V SEMINARIO NACIONAL DE LA RED DE CENTROS ACADÉMICOS  
PARA EL ESTUDIO DE GOBIERNOS LOCALES*

*9 Y 10 de Octubre de 2003*

**El asociativismo municipal como estrategia para el  
Desarrollo económico local en la Argentina.**

Autor: Lic. Bárbara Altschuler

**Reforma en las relaciones Gobierno Municipal- Sociedad Civil.**

**RESUMEN**

En el marco de las reformas que se están produciendo en el ámbito de la gestión local y del territorio, aparecen como nuevo actor territorial, las asociaciones de municipios, o *micro regiones* en diversas partes del país. Estas surgen en muchos casos “desde abajo”, como una respuesta de los gobiernos locales para afrontar demandas y roles ampliados con recursos escasos, en un contexto de “municipalización de la crisis”.

Las micro regiones emergentes (asociativismo y cooperación intermunicipal) son una herramienta eficaz para contrarrestar la debilidad, fragmentación y desequilibrio del ámbito local en nuestro país. Proporcionan a los gobiernos locales una mayor capacidad de negociación en la instancia provincial y nacional, compartiendo recursos escasos. Permiten gestionar con mayor eficiencia servicios públicos, enfrentar problemas comunes y lograr una mayor escala de producción y mercado para la planificación de estrategias en un territorio ampliado, en vistas al desarrollo sustentable que hoy se les requiere.

En el marco de una investigación mayor, con 200 municipios relevados y estudios de caso micro regionales, nos planteamos las potencialidades y dificultades de estos nuevos actores territoriales, para articular una estrategia de desarrollo “desde abajo”, fomentando la participación de actores locales y la construcción de consensos en el territorio.

## Introducción

A comienzos de los años `90, el desarrollo económico local en la Argentina no era más que una idea, una teoría, en el marco de un modelo de acumulación fuertemente “exógeno”, centralista y destructor de las economías regionales y locales. Sin embargo, en la actualidad, existe una preocupación y ocupación creciente en la gestión y planificación del desarrollo local por parte de los gobiernos y otras instituciones territoriales, a la vez que la problemática es objeto de debates en seminarios, congresos y existe una oferta académica y de capacitación creciente en universidades e instituciones del país.

Este fenómeno de amplia difusión actual de las ideas del desarrollo local y económico local responde a un largo proceso, acontecido tanto en el plano de la teoría y las ideas sobre planificación y desarrollo, como de la realidad y la historia del país. Para abordar la temática, partimos de algunas *tesis*<sup>1</sup> que consideramos importantes a fin de contextualizar el problema y guiar el análisis y desarrollo del estudio. En primer lugar se plantea que 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 que poseen y la ampliación de funciones y demandas de que fueron objeto, a partir de la descentralización sin recursos y la municipalización de la crisis, que implicó que el Estado central *tiró* la crisis hacia abajo durante la década del `90<sup>2</sup>.

En segundo lugar, consideramos que la viabilidad del desarrollo económico local y endógeno depende, en parte, de la articulación de una estrategia y proyecto de desarrollo nacional, ya sea de abajo hacia arriba o en forma simultánea, que constituya un marco de referencia básico para las estrategias locales y regionales. En tercer lugar, a partir del conocimiento de diversas experiencias de gobiernos locales, 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.

---

<sup>1</sup> Corresponden a las hipótesis planteadas en mi tesis de Maestría, “Dificultades y oportunidades del desarrollo económico local en Argentina”, Universidad Internacional de Andalucía, España, abril de 2003.

<sup>2</sup> Arroyo, Daniel, apuntes del curso Desarrollo local y economía social, FLACSO, Buenos Aires, 2002 y García Delgado, Daniel: “Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión”. En “Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad en la Argentina”. Oficina de Publicaciones del CBC. Universidad de Buenos Aires, 1997.

Como *hipótesis* de este estudio planteamos que, especialmente para gobiernos locales chicos y medianos, el asociativismo intermunicipal y la conformación de micro regiones entre gobiernos locales puede constituir una herramienta, a la vez que un proceso y una experiencia válidas para el desarrollo local en la Argentina, ya que, además de ventajas en el plano instrumental, ayuda a contrarrestar la debilidad de los gobiernos locales (tesis 1) y la falta de tradición en cooperación, concertación de actores y búsqueda de consenso (tesis 3). Es decir, que conlleva una estrategia que intenta superar el “sálvese quien pueda” en vistas de una mayor cooperación y comprensión de la competitividad sistémica de los territorios y regiones.

Por último y en vista de lo anterior, planteamos que si bien las dificultades de implementación de procesos de desarrollo local y endógeno en nuestro país son múltiples y multideterminadas, consideramos que este paradigma y su puesta en marcha constituye una herramienta necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo de las economías y comunidades locales y regionales. En tal sentido, consideramos al desarrollo local -entendido éste como un proceso de transformación de la sociedad y la economía de un determinado territorio, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población de ese territorio-, más que como una realidad o verdad comprobada, como un concepto militante, un horizonte, una estrategia para la acción.

La metodología de investigación para este trabajo incluyó el uso de diversas técnicas, cuantitativas y cualitativas, tales como la investigación bibliográfica, el análisis de documentación y fuentes de información secundarias, la realización de entrevistas personales a informantes claves y actores locales, y el análisis de los datos recolectados por la encuesta “*Relevamiento Diagnóstico Productivo Municipal*”, aplicada a 215 gobiernos locales argentinos en el marco del Programa de Desarrollo Productivo Local, “*PROLOCAL*”<sup>3</sup>, perteneciente al Instituto Federal de Asuntos Municipales de la Nación (IFAM).

## **I. Fundamentación y contextualización del tema**

Para analizar la situación actual de los gobiernos locales en cuanto a sus posibilidades y capacidad de gestión del territorio, y el potencial del asociativismo municipal como estrategia de desarrollo económico del mismo, tomaremos tres variables: 1- la heterogeneidad existente en cuanto a la estructura económica y la distribución poblacional de los municipios, 2- el desarrollo institucional de los municipios en el área de desarrollo productivo y 3- la vinculación del municipio con organismos nacionales y provinciales.

La reflexión fundamental que se asocia a estas variables es la centralidad del desarrollo de las instituciones y vinculaciones institucionales que intervienen en los procesos de desarrollo. Estos, no

---

<sup>3</sup> En el cual me desempeñé desde marzo de 2002, como responsable del área de Sistema de Información. Se realizan más adelante algunas precisiones metodológicas.

se producen en el vacío sino que encuentran sus raíces profundas en las características de la sociedad, la cultura y las instituciones de que se trate. El “entorno” institucional, cultural y de relaciones sociales es un factor clave que condiciona las posibilidades del desarrollo de los territorios y es fuente de la competitividad de los mismos en el contexto de la globalización.

Al respecto, Vázquez Barquero señala que “El nuevo pensamiento institucional argumenta que la relevancia estratégica de las instituciones en los procesos de desarrollo reside en que permite reducir los costes de transacción y producción, aumenta la confianza entre los actores económicos, estimula la capacidad empresarial, propicia el fortalecimiento de las redes y la cooperación entre los actores y estimula los mecanismos de aprendizaje y de interacción”<sup>4</sup>. El autor sostiene que el desarrollo económico toma fuerza en aquellos territorios que tienen un sistema institucional evolucionado y complejo, como es el caso de las comunidades y regiones de países europeos. Por el contrario, las barreras al desarrollo aparecen, generalmente, como consecuencia de las carencias y mal funcionamiento de la red institucional y en las dificultades encontradas en los procesos de descentralización en cuanto al “reparto del poder” entre los diversos niveles de las administraciones del Estado lo cual se adapta fuertemente al caso argentino.

Para el desarrollo de estas variables en los siguientes apartados nos basaremos en algunos datos extraídos del mencionado *“Relevamiento Diagnóstico Productivo Municipal”*, aplicado a 215 gobiernos locales argentinos en el marco del Programa *“PROLOCAL”*, del IFAM.

Algunas precisiones metodológicas al respecto son las siguientes: la unidad de análisis son los gobiernos locales del país, ya sean municipios, comunas, comisiones de fomento, etc<sup>5</sup>. La recolección de datos se instrumenta a través de un cuestionario semi estructurado y auto administrado. El informante es la autoridad local por ellos mismos designada, generalmente el intendente o responsable del área de producción. Los datos se vuelcan en una base del programa de estadísticas SPSS. El conjunto de municipios de la base no constituye una muestra probabilística, sin embargo, desde el punto de vista de la representatividad de los estratos de población, categoría de gobierno local, distribución territorial por provincias y regiones, la distribución de los casos es relativamente semejante a la del universo, con lo cual, si bien no pueden hacerse inferencias directas de los datos, sirven como estimador aproximado de la realidad nacional. Los gobiernos locales de la base, 215, representan un 11% del total de gobiernos locales electos existentes (sobre un total de 1.922), y aproximadamente un 15% del total de población del país, según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 del INDEC.

## **I. 1- Estructura económica y poblacional de la Argentina**

---

<sup>4</sup> Vázquez Barquero, Antonio, “Desarrollo, redes e innovación”. Ediciones Pirámide, Madrid, 1999. Pág. 243.

<sup>5</sup> Dentro de los gobiernos locales existen, según categorías de las distintas constituciones provinciales, municipios de primera, segunda y tercera, comunas, comisiones municipales, de fomento, comunas rurales, etc. De todos modos en muchos casos hablaremos de “municipios” en forma genérica para referirnos a gobiernos locales, por razones de simplicidad, salvo cuando tratemos en particular este tema.

La gran extensión territorial del país (2.780.400 km<sup>2</sup>), se acompaña de una baja densidad poblacional, 13 habitantes por km<sup>2</sup> y con grandes diferencias de densidad poblacional. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2001<sup>6</sup>, por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires la densidad es de 44,7 hab./km<sup>2</sup>, en la Capital Federal es de 13.647 y en la Provincia de Santa Cruz, en la Patagonia es de 0,7. Esta heterogeneidad se manifiesta también en la estructura poblacional de los municipios argentinos, como veremos. El municipio de la Matanza, por ejemplo, (Provincia de Buenos Aires) posee 1.121.298 habitantes, lo cual es equivalente al total de población de 1.334 municipios de hasta 3.000 habitantes (1.276.861 habitantes), y al total de población de las provincias patagónicas, 1.482.002<sup>7</sup>. La población urbana alcanza al 89% de la población total.

Esta distribución poblacional en base a grandes asentamientos urbanos, especialmente en las Provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza - que junto con la Capital Federal poseen el 67% de la población nacional-, se asocia a las grandes divergencias económicas del territorio, a una distribución de la actividad económica en base a polos de desarrollo y a la gran brecha de productividad existente entre áreas geográficas.

En cuanto a la estructura económica del territorio nacional, Francisco Gatto<sup>8</sup> señala que 5 provincias concentran más del 75% del Producto Bruto Geográfico (PBG), si agregamos 4 provincias patagónicas (9 en total) alcanzamos al 80%. En el extremo opuesto 8 provincias sólo aportan el 7% del PBG, dentro de las cuales vive poco más del 15% de la población. A su vez, entre Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza, poseen el 72% de las exportaciones, mientras las 8 provincias más retrasadas solo exportan el 4.3% del total. En cuanto a la inversión (1997-1999), 8 provincias concentraron 90% de la inversión de las 500 grandes empresas y 5 provincias totalizaron menos del 2%. Por último, puede señalarse que 7 provincias poseen inversión pública superior a la privada.

Como señalan algunos autores, "La configuración territorial de la República Argentina es el resultado de sucesivos modelos socioeconómicos (mercantilista, agroexportador, industrial) que reforzaron el crecimiento desigual y generaron regiones favorecidas por la abundancia y concentración de actividades, servicios, población y oportunidades; y regiones caracterizadas por la dispersión poblacional, déficit de servicios y crisis económico sociales recurrentes"<sup>9</sup>. Aunque generalmente se ejemplifica esta situación con el crecimiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires, procesos similares se dan en *cada una de las provincias* entre sus capitales y ciudades principales respecto de su interior. Los procesos de migración interna desde los sectores

---

<sup>6</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INDEC, 2001.

<sup>7</sup> Datos tomados del Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM).

<sup>8</sup> Gatto, Francisco: "El desafío territorial" material curso de postgrado, Desarrollo local y economía social, FLACSO, Buenos Aires, 2002. En base a datos del INDEC.

<sup>9</sup> Lemoine, Graciela y Sarabia, Leticia, "Microrregiones: instrumento para el desarrollo sustentable del territorio nacional" en revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Año 8, Nº 18. Asociación de Administradores gubernamentales, Buenos Aires, 2001. Pág. 66.

rurales a los urbanos y desde las ciudades pequeñas a las medianas y grandes en busca de oportunidades laborales, educativas o de mera subsistencia han sido constantes e incrementales en las últimas décadas a partir de la crisis producida por la reestructuración tanto del sector público como privado y la reconversión de las actividades agropecuarias e industrial, provocando la despoblación de áreas rurales y poblados, al tiempo que una fuerte degradación de las ciudades.

Del mismo modo, los gobiernos locales argentinos se caracterizan por una gran heterogeneidad en cuanto a su tamaño poblacional, estructura, recursos, configuración social, cultural y económica. La Argentina posee 1922 gobiernos locales y 2169 si consideramos a aquellos cuyos gobernantes no son elegidos por la población en forma directa<sup>10</sup>. Podemos decir a primera vista que existe una gran cantidad de gobiernos locales en la Argentina, pero esto es muy relativo si tomamos algunos otros casos como referencia, por ejemplo 37.983 en Francia, 9.214 en España, 4.974 en Brasil, 335 en Chile y 218 en Paraguay<sup>11</sup>. Los municipios se hallan distribuidos en forma muy dispar en el territorio argentino, por ejemplo, Córdoba posee 428 gobiernos locales mientras que Mendoza solo 18. Existe una gran dificultad para llegar a acuerdos entre distintos organismos públicos<sup>12</sup> sobre criterios de cantidad de municipios, clasificación y hasta límites de los mismos, lo cual dificulta la homogeneización de bases de información.

En los cuadros siguientes podemos comparar el tipo y cantidad de municipios con la cantidad de habitantes por gobierno local:

Cuadro 1: Municipio por cantidad de población año 1998

Habitantes	Cantidad de población	%	% acumulado
Menos de 1.000	274.455	0.9	0.9
De 1.000 a 10.000	3.453.498	10.8	11.7
De 10.000 a 100.000	8.888.188	27.7	39.4
Más de 100.000	19.433.484	60.6	100.0

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM).

Cuadro 2: Cantidad de Municipios por tipo Año 1998

Habitantes	Cantidad de Municipios	%	% acumulado
Menos de 1.000	775	36.8	36.8
De 1.000 a 10.000	961	45.6	82.4

<sup>10</sup> Datos tomados del Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM).

<sup>11</sup> Informe Argentino sobre Desarrollo Humano, 1997. Honorable Senado de la Nación. Argentina.

<sup>12</sup> Entre ellos se destacan el Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC), el Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM), la Dirección de Asuntos Territoriales de la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

De 10.000 a 100.000	313	14.9	97.3
Más de 100.000	57	2.7	100.0
<b>Total General</b>	<b>2.106</b>	<b>100.00</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM).

Existe una gran cantidad de municipios rurales y chicos, con menos de 10.000 habitantes, que en total alcanzan el 82% de los municipios existentes, mientras que el 60% de la población vive en ciudades de más de 100.000 habitantes. Es decir, existen muchas jurisdicciones pequeñas y medianas casi sin población, mientras que en pocas jurisdicciones se da la concentración de la población, especialmente alrededor del Gran Buenos Aires, Rosario, Córdoba, Santa Fe y Mendoza.

Como señala Daniel Arroyo<sup>13</sup>, los municipios chicos (el 46% tiene entre 1.000 y 10.000 habitantes) no poseen recursos y capacidad de gestión suficientes para el desarrollo económico local, porque poseen escasos recursos y escasas condiciones técnicas y organizativas, por lo que *deben agruparse* en una escala más bien regional o micro regional. En cambio, en los grandes municipios, especialmente de Buenos Aires, este debe encararse de forma sub municipal, ya que no existe un único perfil sino características muy diversas al interior del municipio. Los municipios que en principio encuentran mejores condiciones de escala para el desarrollo local serían los de entre 10.000 y 100.000 habitantes, los cuales representan el 15% de los gobiernos locales existentes.

## I. 2- Desarrollo institucional de los municipios en el área productiva<sup>14</sup>.

Analizamos esta variable a partir de la existencia en los gobiernos locales de un área específica dedicada al desarrollo productivo de la localidad. Los municipios poseen mayormente, el 62%, un **área de gobierno dedicada al desarrollo productivo**. Estas se denominan generalmente como "área de la producción" y en algunos casos "área de desarrollo productivo" o "área de desarrollo local".

Cuadro 3

### Posee área que fomenta el desarrollo

	Frecuencia	Porcentaje
NO	82	38.1
SI	133	61.9
<b>Total</b>	<b>215</b>	<b>100.0</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos del Prolocal, 2003.

<sup>13</sup> Arroyo, Daniel, op.cit.

<sup>14</sup> Con "área productiva" nos referimos a una amplia gama de actividades económicas, que incluye a los sectores primarios, secundarios y terciarios de la economía local. Con lo cual el concepto de desarrollo productivo es asimilable en este caso al de desarrollo económico.

Sin embargo, estas poseen en general poco personal y bajos recursos y han sido creadas en forma relativamente reciente. La **cantidad de personal afectada** a las áreas de desarrollo productivo es muy reducido en relación al total del personal municipal, siendo este porcentaje de entre el 1 y el 9%, e *inferior al 3% para el 75% de los casos*. El grado de profesionalización del personal es muy bajo, aunque variable según el tamaño de los municipios y sus estructuras. Los municipios que no poseen área de desarrollo productivo expresan que se encuentran muy interesados en la creación de la misma, señalando como obstáculos principales la falta de recursos económicos y humanos para su creación. Ello implica un grado de conciencia en relación a la importancia del desarrollo productivo local como parte de la gestión municipal y del nuevo rol que los gobiernos locales encaran en la actualidad, pero con bajos recursos concretos para su desenvolvimiento.

Cuadro 4

**Intervalos de Población. Censo 2001 y Posee área que fomenta el desarrollo**

		Posee área que fomenta el desarrollo		Total
		NO	SI	
Intervalos de Población. Censo 2001	Hasta 2.000 hab.	63.6%	36.4%	100.0%
	De 2.000 a 10.000	47.7%	52.3%	100.0%
	Desde 10.000 a 50.000	20.3%	79.7%	100.0%
	De 50.000 a 100.000		100.0%	100.0%
	De 100.000 a 250.000		100.0%	100.0%
	Más de 250.000		100.0%	100.0%
Total		82 38.1%	133 61.9%	215 100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos del Prolocal, 2003.

Entre los municipios de menos de 2.000 habitantes, el 64% de los casos no posee un área de desarrollo productivo. Por el contrario, en los municipios de entre 2.000 y 10.000 poseen área de desarrollo productivo el 52%, y entre 10.000 y 50.000 habitantes el 80%. En los municipios de más de 50.000 habitantes, el 100% posee un área específica.

Existe una relación directamente proporcional entre el tamaño poblacional del municipio y el grado de desarrollo institucional en el área productiva. La existencia de algunos municipios muy pequeños dificulta en gran medida la creación de áreas de producción o desarrollo en los mismos, carencia que puede subsanarse en parte a partir de la asociación de estos en micro regiones y la cooperación que puede generarse entre los recursos humanos existentes de cada localidad y compartidos en el conjunto. A su vez, en general, se comprueba que el desarrollo institucional del municipio tiene una incidencia significativa en el desarrollo de planes estratégicos, proyectos



productivos, realización de estudios, vinculación con organismos nacionales y provinciales<sup>15</sup>, entre otros.

### I. 3- Vinculación del gobierno local con organismos nacionales y provinciales.

Como tercer elemento de importancia se consideró el grado de vinculación existente entre el nivel local y el nacional y provincial para el fomento de la producción y el despliegue de iniciativas de desarrollo local. Este es un elemento de importancia dado que los municipios, al no poseer en general los recursos propios necesarios, dependen en gran medida de la provisión de financiación y herramientas desde los niveles de gobierno provincial y nacional.

Se consultó a los municipios sobre la vinculación que poseen con organismos o programas del gobierno nacional<sup>16</sup> en relación a temas productivos y de desarrollo económico. Se obtuvo que el 52% de los gobiernos locales de este estudio *no se encuentra vinculado a ningún organismo nacional*<sup>17</sup>. De estos, el 60% señaló como motivo principal el “desconocimiento” respecto de la oferta de programas o instrumentos, mientras que un 30% dijo que se debe a que, si bien solicitaron apoyo, “no obtuvieron respuesta”.

Cuadro 5:

#### Vinculación con Organismos Nacionales

		Frecuencia	Porcentaje
Válidos	NO	111	51,6
	SI	104	48,4
	Total	215	100,0

Fuente: elaboración propia en base a datos del Prolocal, 2003.

Gráfico 1

<sup>15</sup> Este punto se encuentra desarrollado en Altschuler, Bárbara: “Dificultades y oportunidades del desarrollo económico local en Argentina”. Tesis de Maestría. Universidad Internacional de Andalucía, España, 2003.

<sup>16</sup> Es decir, estar adheridos a programas nacionales o recibir de estos insumos tangibles o intangibles, tales como información, capacitación, etc.

<sup>17</sup> Sin contar aquí la vinculación de todos los casos de este estudio con el Prolocal, del IFAM, que realiza el relevamiento o la existencia en el municipio de Planes Jefes y Jefas de hogar desocupados.



Dentro de los municipios que se encuentran vinculados, en su mayoría lo están *con un sólo organismo*, que en el 25% de los casos es el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), dada su fuerte presencia en el territorio nacional y trayectoria, especialmente se señalan los programas “Prohuerta” y “Cambio Rural”. En el 22% de los casos se señala al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, especialmente a través del Programa “Redes”, de apoyo a micro emprendimientos asociativos. Solo en el 16% se encuentra una vinculación del municipio con la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPYME, actualmente Subsecretaría). Por último, en un 9% de los casos se señala a Universidades Nacionales como organismos vinculados al municipio, especialmente a través de convenios para capacitación, asistencia técnica y desarrollo de diagnósticos o planes estratégicos.

Estos resultados señalan un nivel importante de *aislamiento y falta de articulación institucional en la relación nación- municipio para el fomento del territorio y el desarrollo productivo* de estas localidades pequeñas y medianas, las cuales, dado el tamaño de sus poblaciones y estructuras municipales, poseen mayores dificultades de acceso a información y vinculaciones.

En cuanto a los estratos poblacionales de los municipios y su relación con Organismo nacionales tenemos la siguiente distribución:

Cuadro 6:

**Vinculación con Organismos nacionales según población del Municipio**

		Vinculación con Organismos Nacionales		Total
		NO	SI	
Intervalos de Población. Censo 2001	Hasta 2.000 hab.	79.5%	20.5%	100.0%
	De 2.000 a 10.000	51.2%	48.8%	100.0%
	Desde 10.000 a 50.000	45.3%	54.7%	100.0%
	De 50.000 a 100.000	9.1%	90.9%	100.0%
	De 100.000 a 250.000	20.0%	80.0%	100.0%
	Más de 250.000	20.0%	80.0%	100.0%
<b>Total</b>		<b>51.6%</b>	<b>48.4%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos del Prolocal, 2003.

Claramente la vinculación es menor a medida que el tamaño del municipio desciende (cuadro 6). El 80% de los gobiernos locales de hasta 2.000 habitantes no posee ninguna vinculación con Organismos Nacionales y casi la mitad de los casos de municipios de hasta 50.000 habitantes. En este sentido, los instrumentos nacionales de apoyo al desarrollo productivo local no estarían compensando las disparidades existentes en cuanto a accesibilidad y debilidad de los gobiernos locales. Este también es un elemento que argumenta a favor de las asociaciones intermunicipales y la conformación de micro regiones, como instrumento estratégico para, por un lado, optimizar los instrumentos y recursos disponibles a nivel nacional, provincial y local, a partir de su difusión e implementación en estructuras organizadas de asociaciones de municipios medianos y pequeños y no en gobiernos locales individuales; y por otro, para potenciar recursos existentes en las localidades, ampliar mercados y capacidades productivas, entre otros.

En cuanto a la vinculación de los municipios con Organismos Provinciales, el porcentaje de vinculados es algo mayor respecto de los nacionales, 55%.

Cuadro 7:

**Vinculación con Organismos Provinciales**

	Frecuencia	Porcentaje
NO	97	45.1
SI	118	54.9
<b>Total</b>	<b>215</b>	<b>100.0</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos del Prolocal, 2003.

En la gran mayoría de los casos se trata del Ministerio de la Producción Provincial (u otro con distinta denominación y similar rol). En cuanto a la distribución poblacional de los municipios se repite la misma situación antes mencionada, a menor tamaño menor vinculación.

## II- El asociativismo intermunicipal como una estrategia para el desarrollo.

Como vimos hasta aquí, el territorio argentino se encuentra fragmentado y sus recursos de distinto tipo, particularmente económicos y humanos distribuidos en forma fuertemente heterogénea. A nivel territorial y de las instituciones locales, se puede hablar de “inframunicipalismo” en Argentina<sup>18</sup>, 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*<sup>19</sup> como una estrategia potencial para el desarrollo.

La planificación del territorio no puede ser estrictamente local. La continuidad del territorio y los efectos que las políticas -o su omisión- generan, siempre repercuten en conjuntos mayores. Por ejemplo, no es viable que una localidad pretenda realizar un potencial y perfil turístico a partir de sus recursos naturales, lo orgánico y no contaminado, si la localidad vecina define un perfil industrial. O bien, si todas las localidades de una región deciden por separado desarrollar un mismo perfil productivo, lo que las lleva a competir entre sí en vez de potenciarse o complementarse. Los problemas ambientales, sanitarios y sociales, como las inundaciones, la contaminación, las pestes, plagas y las migraciones de población, por ejemplo, son *interlocales*, e incluso interregionales, por lo que requieren de soluciones y políticas asociativas y coordinadas.

Por otra parte, 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. Así como la asociación de productores pequeños y medianos otorga al conjunto una mayor capacidad de negociación y mayor poder en el mercado, las asociaciones de municipios agregan poder en el “mercado político”, para hacerse oír, realizar demandas, imponer ideas, proyectos o estrategias, en un contexto hasta aquí caracterizado por el abandono y desatención de gran parte del territorio.

A sí mismo, 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

---

<sup>18</sup> Iturburu, Mónica: “Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino” en “Cooperación Intermunicipal en Argentina”, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Editorial Eudeba, Buenos Aires, 2001. La autora compara la situación argentina con los fenómenos de inframunicipalismo en Francia, España e Italia, donde los gobiernos estarían igualmente intentando impulsar la formación de instituciones supramunicipales y distintas formas de cooperación intermunicipal.

<sup>19</sup> Hablamos de “micro regiones” para las asociaciones de municipios ya que el término “regiones” se utiliza para los conjuntos de provincias.

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 volúmenes de producción y de mercado que posibilitan escalas de desarrollo productivo y de gestión del mismo más viables. En este sentido, las “micro-regiones” o asociaciones de municipios, se presentan como un espacio favorable para un desarrollo más equilibrado y sustentable y surgen en distintas partes del país como un nuevo actor que adquiere fuerte relevancia a nivel territorial. Estas entidades aparecen como *instancias intermedias de gestión y optimización de recursos* propios o provenientes de la provincia o la nación. Intermedias ya que se encuentran contenidas en unidades territoriales mayores, la Provincia, la región interprovincial, la Nación, la región supranacional, e integradas por unidades menores, el municipio, la comuna o la localidad.

## **II. 1 Las micro regiones en la Argentina**

Las micro regiones en la Argentina surgen como espacios flexibles y amplios de articulación. Algunas poseen objetivos específicos, como la conformación de consorcios camineros, entes turísticos, corredores productivos de un sector económico en particular, otras poseen un objetivo más integral y abarcador, asociado al desarrollo de sus localidades y territorios y la articulación de estrategias y visiones de futuro comunes para lograrlo. Generalmente se definen como ejes importantes de asociación una historia o característica geográfica común, la continuidad territorial, los lazos de pertenencia e identificación sociocultural, los cuales la definen como comarca o comunidad “natural”, y la homogeneidad o complementariedad económico- productiva, a partir de una planificación estratégica común en vistas al desarrollo económico. No obstante, la asociación intermunicipal puede superar en ciertas circunstancias los límites estrictos del territorio intermunicipal acordado e involucrar proyectos concretos de municipios más apartados que entren en sintonía con alguna de las problemáticas micro regionales.

Se propone generalmente para la conformación de micro regiones una integración adecuada en términos de población, recursos naturales, geografía, identidad y potencialidad cultural, infraestructura, capacidad administrativa y de gestión. Sin embargo, en muchos casos, la diversidad, fragmentación y heterogeneidad existente en el territorio provincial y nacional se *reproduce* a nivel regional y al interior de las mismas micro regiones, entre áreas más desarrolladas y menos desarrolladas, entre municipios y comunas con una escala poblacional, productiva y de desarrollo institucional mayor en los primeros y muy deficiente en las segundas-entre visiones divergentes e incluso opuestas de las autoridades y actores locales, entre partidos y colores políticos diferentes. Esta situación requiere por parte de los impulsores de la micro región una fuerte decisión política, esfuerzos de coordinación y equilibrio, prácticas de solidaridad y compensación internas. Estas prácticas, cuando se mantienen con éxito constituyen verdaderos

procesos de aprendizaje, cooperación y *construcción de consensos* en vistas de un proyecto común, que se propone ser beneficiario para el conjunto.

Las micro regiones y las experiencias asociativas y cooperativas entre municipios en la Argentina constituyen un fenómeno muy incipiente y recién en gestación. Marcelo Posada, respecto de los Consorcios Productivos de la Provincia de Buenos Aires señala que: “durante la primera mitad de la década de 1990 comenzó a gestarse una regionalización *sui generis* –aún en construcción- que tiene como rasgo distintivo el construirse de abajo hacia arriba. En efecto, los intendentes de diferentes territorios iniciaron contactos con otros intendentes vecinos en pos de encontrar un medio propicio a la generación de respuestas locales frente a los desafíos novedosos que les imponía el nuevo funcionamiento de la economía y la sociedad argentina”.<sup>20</sup> Al respecto, Daniel Cravacuore afirma que “el origen de estos consorcios *desde abajo* no parece ser un dato menor; en tanto que esta ampliación de los asuntos locales puede ser interpretada como la reacción local ante la carencia de políticas nacionales o provinciales de desarrollo”<sup>21</sup>.

El surgimiento de las micro regiones responde a diversas situaciones según los casos. En algunos, las micro regiones surgen, al igual que las iniciativas de desarrollo local, más por la necesidad que por la lógica o la razón, es decir, en muchos casos los une más “el espanto que el amor”, lo cual es mucho decir en contextos muy desfavorables de crisis y graves problemas sociales. También surgen por la necesidad de aprovechar una ventaja específica, concreta, coyuntural, ya sea de parte del mercado como de la oferta de recursos públicos, a partir de diversos programas nacionales que fomentan o fomentaron en el pasado las asociaciones de municipios y otorgan a las mismas créditos u otros beneficios. O bien por una política del Estado provincial -desde arriba- que divide la totalidad de su territorio en asociaciones o micro regiones. De todos modos, los casos más exitosos y que perduran en la actualidad, son aquellos que surgen de una iniciativa *desde abajo*, con una fuerte convicción y convencimiento de los mismos intendentes de las ventajas de asociarse y buscar estrategias comunes frente a la adversidad que enfrentan.

Podemos definir el objetivo principal de la constitución de micro regiones del siguiente modo: constituir instancias de desarrollo, concertación y articulación a nivel intermunicipal, a fin de incrementar la capacidad institucional de cada uno de los gobiernos locales y el potencial productivo del territorio, a través de la promoción de oportunidades existentes en la micro región que sólo pueden ser aprovechables a partir del abordaje conjunto y la asociatividad municipal.

El instrumento clave en la asociación de municipios es el *plan integral de desarrollo micro regional*, o plan estratégico de la micro región, a partir del cual el nuevo sujeto territorial se vuelve

---

<sup>20</sup> Posada, Marcelo, “Desarrollo rural y local. Los primeros pasos de los Consorcios Productivos de la Provincia de Buenos Aires” en Argirópolis. Periódico Universitario. ([www.argiropolis.com.ar](http://www.argiropolis.com.ar))

<sup>21</sup> Cravacuore, Daniel, “Análisis de gestión del Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense”, en “Cooperación Intermunicipal en Argentina”, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Editorial Eudeba, Buenos Aires, 2001.

consiente de sí mismo e identifica una visión y camino a seguir, planifica sus políticas y recursos y orienta sus acciones inmediatas y futuras.

Según datos del IFAM, existen alrededor de 50 Micro Regiones, de las cuales 38 pertenecen a una misma provincia mientras que 12 son interprovinciales. En estas micro regiones intervienen 398 municipios de todo el país pertenecientes a 20 provincias. El porcentaje de municipios asociados en micro regiones asciende al 18% sobre un total de 2.169 gobiernos locales. Según los datos del Censo 2001 del INDEC, la población total de Argentina es de 36.224.127 y la población que concentran las Micro regiones es de 6.499.605, lo que equivale también a un 18% de la población. Desde el Programa de Desarrollo Productivo Local, PROLOCAL se trabaja en la recolección de información, apoyo y asesoramiento para la conformación de micro regiones. A partir del análisis micro regional de los datos analizados en los apartados anteriores (215 gobiernos locales) se presenta información sobre 30 micro regiones, pertenecientes a 16 provincias y en las que se incluye un total de 270 gobiernos locales (Ver cuadro en Anexo 1). El rango poblacional de las micro regiones es muy variable, siendo entre 4.900 y 893.000 habitantes aproximadamente, la población promedio de los municipios integrantes es de alrededor de 20.000 habitantes pero con una alta dispersión que va de 1.000 a 120.000 habitantes. Esto implica que, si bien en general, la asociación de municipios se plantea como estrategia para los gobiernos chicos, también existen casos de asociación entre municipios medianos y grandes. En promedio las micro regiones están integradas por unos 9 gobiernos locales.

Existe una gran heterogeneidad también en cuanto a la situación de funcionamiento y formalización jurídica de cada micro región. La mayoría de estas se encuentra en funcionamiento y consolidadas, es decir, que poseen cierta trayectoria, continuidad y un funcionamiento mas o menos aceptado, independientemente del grado de formalización legal. Sin embargo muchas otras se encuentran recién en formación y algunas están inactivas o comenzando a reactivarse. En cuanto al nivel de institucionalización y formalización jurídica encontramos diversas figuras legales (Ver cuadro en Anexo 2), principalmente asociaciones civiles sin fines de lucro, figura a la que generalmente se recurre cuando no existe otro tipo de forma legal provincial mas adecuada. Luego encontramos una serie de figuras provinciales, en aquellos casos en que la provincia tiene o tuvo en el pasado una política de promoción del asociativismo municipal, por ejemplo, los Consorcios Productivos de la Provincia de Buenos Aires, instituidos por Ley provincial N° 12.288, los Ente Intermunicipal para el Desarrollo Regional (EN.IN.DE.R) de Córdoba, las Micro Regiones y Consejos Regionales de Chaco, también establecidas por Ley provincial N° 5.174, las Asociaciones de Desarrollo Regional (ADR) de Santa Fe, y algunos Entes regionales creados especialmente por una provincia, como el Ente de desarrollo Región Sur de Río Negro, o por el acuerdo de dos provincias como es el caso de la Comarca del Paralelo 42 (CODECAP 42).

Sin embargo, una gran mayoría de las micro regiones funciona de hecho, sin una figura jurídica y una institucionalidad afianzada, lo cual representa una de las principales dificultades para el

*reconocimiento formal y legal* de estas asociaciones y la actuación de las mismas como entes intermedios ante los gobiernos provinciales, nacional e incluso con el exterior. Si bien la mayoría de las constituciones provinciales permiten la conformación de asociaciones entre municipios, tal legislación no establece pautas claras y dista de ser homogénea para las distintas provincias<sup>22</sup>.

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”<sup>23</sup>. 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.

Es interesante señalar que existen además algunas experiencias importantes, aunque incipientes, de asociaciones de municipios a escala internacional, a partir de la cercanía con municipios de países limítrofes, tal es el caso por ejemplo de la micro región Asociación para el Desarrollo de Misiones, que se encuentra realizando actividades y reuniones conjuntas con la Associação dos Muicípios da Grande Santa Rosa, del sur de Brasil, a partir del “I Encuentro de Intendentes de la Cuenca del Río Uruguay”, realizado en febrero de 2003, en el que se firmó un Acta de Colaboración e Integración de las dos micro regiones vinculadas al desarrollo productivo. En este sentido, las micro regiones pueden convertirse además en actores importantes en los procesos de integración regional como el MERCOSUR.

## **II .2 El caso de la Micro Región de la Mar Chiquita<sup>24</sup>**

*Nuestra fortaleza es la existencia de un proceso de integración micro regional, con el tiempo, numerosas organizaciones de la sociedad pueden integrarse al proyecto y el sentimiento localista transformarse en sentimiento de región.*  
*(Prediagnóstico micro región de la Mar Chiquita)*

---

<sup>22</sup> Un análisis de las diversas legislaciones provinciales en cuanto a la asociación de municipios puede verse en Lemoine, Graciela y Sarabia, Leticia, op. cit. Pág. 78 y en Iturburu, Mónica, op.cit. Pág. 65.

<sup>23</sup> Lemoine, Graciela y Sarabia, Leticia, op. cit. Pág. 64.

<sup>24</sup> Fuentes: Documentos y Pre diagnóstico de la Micro Región (diciembre de 2000). Informes de consultores. Entrevista al Intendente de Ceres, Presidente de la Micro Región. Visita a la micro región y reunión con autoridades de la totalidad de las localidades que la componen. Datos del Prolocal. Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, INDEC.



Se trata de una micro región (MR) de tipo interprovincial, involucra a las provincias de Santa Fe, Córdoba y Santiago del Estero. Posee 12 gobiernos locales de los cuales tres son municipios y 9 son comunas. Situada en la región centro de la Argentina, en el borde Norte de la denominada Pampa Húmeda –que concentra la mayor producción agrícola y ganadera del país- abarca un territorio de 693.260 has., se ubica en la confluencia de las tres provincias, al Este y al Noroeste de la Laguna de la Mar Chiquita, provincia de Córdoba, que da nombre a la micro región. La mayor parte de las localidades tienen aproximadamente un siglo desde su fundación y se originaron en colonias de inmigrantes, especialmente de procedencia italiana, de la zona del Piemonte. En total la población que abarca la MR es de 56.082 habitantes según el censo de 2001.

<b>Cuadro 9: Gobiernos locales de la Micro Región de la Mar Chiquita</b>						
<b>MUNICIPIOS</b>	<b>CATEGORÍA</b>	<b>PROVINCIA</b>	<b>POBLAC 1991</b>	<b>POBLAC 2001</b>	<b>Variació n 91- 01</b>	<b>% de poblaci ón</b>
Ambrosetti	Comuna	Santa Fe	1351	1355	0,3	2,4
Arrufó	Comuna	Santa Fe	2105	2187	3,9	3,9
Ceres	Municipio	Santa Fe	13107	13796	5,3	24,6
Colonia Rosa	Comuna	Santa Fe	1042	1127	8,2	2,0
Hersilia	Comuna	Santa Fe	3356	3055	-9,0	5,4
San Guillermo	Comuna	Santa Fe	5407	6749	24,8	12,0
La Rubia	Comuna	Santa Fe	617	535	-13,3	1,0
Monte Oscuridad	Comuna	Santa Fe	825	725	-12,1	1,3
Suardi	Comuna	Santa Fe	4873	5964	22,4	10,6
Villa Trinidad	Comuna	Santa Fe	2289	2948	28,8	5,3
Morteros	Municipio	Córdoba	14343	15100	5,3	26,9
Selva	Municipio	Sgo. del Estero	2114	2541	20,2	4,5
<b>TOTAL</b>	<b>12</b>	<b>3</b>	<b>51429</b>	<b>56082</b>	<b>9,0</b>	<b>100,0</b>

Las dos mayores localidades, municipios de Ceres y Morteros, aportan mas de la mitad de la población, mientras que las mas pequeñas, comunas de La Rubia y Monte Oscuridad, no llegan a los 1.000 habitantes cada una, y presentan además poblaciones decrecientes. Esto representa parte de las disparidades y heterogeneidad de las localidades. El 76% de la MR es población urbana y el 24% rural. La densidad promedio es de 9,8 habitantes por km<sup>2</sup>, pero esta varía entre 29,7 en Ceres y 1,5 en Ambrosetti, que es la localidad de menor densidad. Estos datos sugieren que se registran importantes movimientos migratorios desde los sectores rurales hacia los urbanos y desde las localidades más pequeñas hacia las mayores. Como causas pueden señalarse la desaparición de fuentes de trabajo, incorporación de tecnología, cambios en los patrones de cultivos y procesos de concentración de la tierra, pero también la existencia de centros de salud o educación de mayor envergadura en las localidades mayores.

Estas comunidades se desarrollan en base a la producción cerealera y lechera, generando economías de integración entre sectores primarios y secundarios, a partir de industrias vinculadas a esta producción, especialmente metalmecánica y lácteos. Por la importancia de la producción lechera (tambos) se la conoce también como "cuenca lechera norte". Sin embargo, el sector se encuentra en riesgo a partir de la crisis de la Cooperativa láctea Sancor (Santa Fe y Córdoba) de gran importancia en la zona y de la situación de endeudamiento en que se encuentran los productores locales.

En el sector agrícola, dada la incorporación de tecnologías y la inversión de capitales externos encontramos dos realidades, por un lado productores históricos, con tecnologías intermedias para autoconsumo y comercialización y por otro, grandes extensiones y alta tecnología, básicamente dedicados al cultivo de soja, maíz, trigo, sorgo y girasol (ordenados según cantidad de hectáreas para cada uno). Se produce aquí claramente una situación que se está volviendo muy generalizada en la agricultura argentina, como lo es el avance de la soja, especialmente de tipo transgénica, sobre el sector lácteo en este caso y la consecuente expulsión de mano de obra y pérdida de diversidad económica que el fenómeno conlleva.

Existen sin embargo otros sectores, dentro de los que se destaca el apícola, por las excelentes condiciones para su producción orgánica. A partir de la Asociación de Desarrollo Regional de la zona (dependiente de la Provincia de Santa Fe) se compró una planta de extracción de miel, se formó una asociación de productores y se está exportando miel en la actualidad.

La MR surge a mediados del año 2.000 a partir de la decisión de asociarse de los intendentes y presidentes comunales locales, quienes se inscriben en el componente de micro regiones del entonces Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales (2000- 2001) del Ministerio del Interior de la Nación. A partir de ello comienzan a desarrollarse reuniones y talleres en pos de la conformación de la MR, siempre acompañados, guiados y asesorados por un consultor de la nación perteneciente a este programa. Las etapas alcanzadas fueron:

- Definición de los integrantes (pasa de 6 a 12 por la integración de las localidades menores, que no tuvieron la iniciativa en un primer momento),
- Redacción del Acta Acuerdo de la asociación.
- Formación del Equipo Técnico Local (ETL), con técnicos y profesionales de las diversas localidades.
- Realización de talleres participativos público- privados para la identificación de temas críticos y definición de líneas y proyectos estratégicos.
- Identificación de temas críticos, ideas proyectos y priorización del proyecto "ancla", es decir, el proyecto común que actúa como anclaje para fortalecer la asociación. Se

seleccionó el proyecto de "Sistema regional de tratamiento y reciclado de residuos sólidos urbanos".

- Formulación del pre- diagnóstico para el posterior plan estratégico de la MR.

Los temas críticos identificados en las reuniones fueron los siguientes:

- Debilidad de los gobiernos locales chicos y desigualdad territorial en el acceso a los servicios.
- El desaprovechamiento de las fortalezas internas, bajo asociativismo y cultura individualista.
- La no agregación de valor a la producción primaria.
- La baja rentabilidad de la producción agrícola local.
- Fuerte endeudamiento de los productores agropecuarios.
- La desocupación y sus consecuencias sociales.

En esta identificación de problemas se reconocen los principales factores tanto internos como de contexto que pueden señalarse como *factores críticos* comunes a los gobiernos y comunidades locales, sobre todo de pequeños y medianos, básicamente asociados a la heterogeneidad estructural y la debilidad institucional de los mismos, la falta de tradición en cultura asociativa y de cooperación público privada, falta de estrategias asociativas y de articulación social y de la economía, el nivel primario de la economía que determina la crisis paulatina de los perfiles productivos agropecuarios, asociados al contexto macro económico del país durante los '90, la desocupación y la falta de apoyo a pequeños y medianos productores y empresarios, relacionado al modelo socio económico imperante en las últimas décadas.

En cuanto a los *problemas internos* en el proceso de conformación de la MR, se plantearon dificultades asociadas a la falta de compromiso y participación de algunos gobiernos locales con el proyecto, especialmente de las comunas menores. El liderazgo político, tema central para estas iniciativas, claramente está representado por los tres intendentes de los municipios mientras que las autoridades de las comunas mantienen una posición más subsidiaria. Se verificó además una falta de capacidad de gestión y comprensión del proceso de planificación estratégica, que derivó en la resistencia a abrir la participación a las comunidades locales en el proceso de planificación, por la acumulación de demandas que esta representaba y el esfuerzo en transparencia de la gestión que implica. Al respecto los intendentes proponían el diseño no participativo del plan y la posterior inclusión de organizaciones sociales, aunque finalmente se realizaron talleres participativos con representantes de sectores sociales y privados. Un problema importante fue la falta de capacidad y disponibilidad de los recursos humanos y técnicos de los municipios para relevar información y elaborar el pre diagnóstico y el proyecto "ancla", los cuales requirieron de importantes esfuerzos personales y voluntarismos para su finalización.

Los integrantes de la micro región señalaron la importancia y significación que tenía para ellos el asesoramiento de un consultor externo, en este caso de la nación, como mediador más "neutral", al encontrarse fuera de la asociación, pero también como guía y fijación de tiempos y plazos, evitando que el proceso quede sobrepasado por la cotidianeidad de la gestión local. De todos modos el consultor externo debió -y debe- adaptarse a la realidad de los gobiernos y comunidades de la región, en cuanto a ritmos, recursos, capacidades, opiniones y visiones de la realidad, ya que son estos los verdaderos protagonistas del proceso de asociación y planificación.

El proceso de conformación de la MR y de planificación estratégica participativa de la misma se frena con la crisis generalizada de fines de 2001, que afecta fuertemente la gobernabilidad de los municipios y comunas. La acumulación de demandas y tensiones por parte de la sociedad llevan a los gobiernos locales a encarar políticas más inmediatas y de corto plazo, particularmente de distribución de alimentos, comedores y gestión de planes del empleo, dejando un poco de lado la planificación estratégica y el proceso de asociación, que, como los mismos intendentes señalaban, en casi un año y medio de trabajo, no había tenido logros concretos para mostrar a la población. Uno de los aspectos más dificultosos fue la adopción de una figura legal para la MR, dada la falta de normativa clara y asesoramiento técnico jurídico al respecto, además de la falta de fondos para su inscripción. La elaboración del plan estratégico quedó limitada a la etapa de diagnóstico, y el proyecto "ancla" de tratamiento y reciclado de residuos urbanos quedó en la etapa de diseño, ya que no se consiguió el financiamiento para su implementación.

Actualmente y desde el año 2002, la MR comenzó a reactivarse, los representantes mantienen la voluntad y el compromiso de continuar con el proceso de asociación y planificación regional, se han retomado las reuniones y talleres de trabajo para continuar con el plan estratégico, la inscripción de la MR como *asociación civil* se encuentra en trámite y, mientras se están buscando fondos para la implementación del proyecto común, se identificaron otros proyectos de interés como es el caso de una incubadora regional de empresas.

Los logros alcanzados se asocian a la puesta en marcha del proceso de planificación participativa regional, la formación de un equipo técnico micro regional, la celebración de convenios con universidades, asociaciones de desarrollo y centros tecnológicos regionales para el apoyo y asesoramiento técnico, un cierto grado de conciencia y participación de los sectores privados y organizaciones sociales de las comunidades a pesar de las restricciones iniciales, la continuidad del proyecto de asociación a pesar de las crisis y dificultades atravesadas y el reconocimiento de su existencia e identidad por parte de los niveles provinciales y nacionales.

Como oportunidades para el fortalecimiento del proyecto de integración regional y desarrollo territorial, se señalan en el mismo diagnóstico realizado por la micro región, el volumen y calidad de la producción existente en el conjunto regional, una cultura emprendedora y disposición a la innovación productiva que puede potenciarse, posibilidad de integración de productores para

compras, ventas, contratos de servicios, la existencia de recursos humanos y numerosas organizaciones sociales y económicas en las localidades, como asociaciones y cooperativas que pueden incluirse y un fuerte sentimiento localista, que puede con el tiempo y el trabajo en tal sentido convertirse en un sentimiento "regionalista".

En este caso, seleccionado justamente no por ser extraordinario sino por constituir un proceso bastante común al conjunto de micro regiones que se conocen, pueden identificarse los diversos factores de orden interno y externo que representan tanto oportunidades como dificultades y debilidades para las asociaciones de municipios y que se sintetizan a modo de conclusión en el apartado siguiente.

### **Conclusiones: Las micro regiones como instrumento para el desarrollo, desafíos y dificultades.**

Del análisis del caso presentado y del estudio y conocimiento de diversos casos de micro regiones podemos enumerar las principales debilidades y dificultades detectadas en los procesos de asociación de municipios, las cuales consideramos que se asocian principalmente a la misma debilidad y vulnerabilidad de los gobiernos locales señalada, su heterogeneidad, y la del territorio nacional en general, en cuanto a la distribución de la población y los recursos económicos, la relativa novedad de los procesos de asociación y de políticas de desarrollo local y la crisis profunda que atraviesa el país. Identificamos las siguientes debilidades:

- 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 micro región es interprovincial, ya que se encuentran regulados por legislaciones diversas.
- Requieren procesos largos de integración, búsqueda de consensos y planificación estratégica micro regional que no concuerdan con las demandas y necesidades de la sociedad en el corto plazo.

- 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.

Sin embargo, a pesar de las tensiones y dificultades podemos resaltar también la importancia que estas instancias intermedias representan como *oportunidad potencial* para el desarrollo del territorio en las siguientes ventajas y objetivos de las asociaciones de municipios:

- Promueven una integración social y económica más equilibrada y planificada del territorio.
- Construyen consensos territoriales en un permanente ejercicio democrático ya que fomentan no sólo la asociación entre gobiernos sino que incluyen también a organizaciones sociales y económicas (ONG, Universidades, asociaciones de productores, profesionales, juveniles, vecinales, etc.) y los niveles de gobierno provincial y nacional.
- Promueven la cooperación interna, la comunicación y los procesos de enseñanza aprendizaje entre gobiernos locales e intentan generar cambios a nivel de pautas y valores (cooperación, capacidad emprendedora, desarrollo de identidades colectivas, recuperación del valor trabajo, etc.).
- Optimizan los recursos de gestión que existen a nivel local, provincial y nacional compensando la debilidad de la gran mayoría de los gobiernos locales.
- Aumentan la escala de producción y del mercado para el desarrollo de estrategias productivas. 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.
- A través de la planificación micro regional 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.
- Implican el desarrollo de una identidad territorial que se diferencia tanto de la generalización indiferenciada del territorio nacional como de la atomización y heterogeneidad extrema de los más de 2.000 gobiernos locales existentes.

A partir de lo hasta aquí señalado, podemos decir que el asociativismo intermunicipal y la conformación de micro regiones entre gobiernos locales puede constituir una herramienta, a la vez que un proceso y una experiencia válidas para el desarrollo económico local en la Argentina, ya que, además de las ventajas en el plano instrumental, ayuda a contrarrestar la debilidad de los gobiernos locales y la falta de tradición en cooperación, concertación de actores y búsqueda de consensos, como señalábamos en la introducción. Es decir, conlleva una estrategia que intenta superar el "sálvese quien pueda" en vistas de una mayor cooperación y comprensión de la competitividad sistémica de los territorios y regiones y el desarrollo mas equilibrado y armónico de los mismos.

Existen de hecho, diversos grados de asociatividad y niveles de integración posibles. Lo importante es destacar que la misma implica la creación de sinergias y no sólo la sumatoria de las partes que la conforman. En este sentido, consideramos que las micro regiones en la Argentina, se encuentran generalmente en niveles muy iniciales de cooperación y asociatividad. Con la continuidad en el tiempo y el apoyo necesarios desde otras instancias de gobierno, pueden constituir 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 y concertación de estrategias y proyectos regionales.

Uno de los elementos que nos planteamos como condicionantes para el desarrollo económico local, es la necesidad de democratizar a los gobiernos locales, de reemplazar las prácticas clientelares por otras más transparentes y participativas, las políticas verticalistas por otras más horizontales y basadas en la construcción de consensos. En este sentido, la política de configuración de micro regiones debe ser una política orientada a profundizar la democracia y el desarrollo institucional.

El éxito de esta estrategia de promoción integral de zonas tradicionalmente postergadas a través del asociativismo, que apunta a la constitución de *nuevos sujetos territoriales* requerirá, además de una férrea voluntad política, el aprovechamiento y potenciación de recursos y capacidades ociosas o subutilizadas, la diversificación de la producción local, la participación activa de la sociedad civil y de entidades intermedias, la integración de la diversidad socio cultural y la concurrencia de esfuerzos locales, provinciales y regionales en pos de la gestión estratégica del territorio.

Lo que surge con fuerza de las experiencias estudiadas es que, en primer lugar, si el proceso de planificación es complejo, más aun lo son los procesos de implementación de las políticas en el territorio. Los procesos de asociatividad requieren tiempo y esfuerzo, por lo cual pueden considerarse como una verdadera inversión. Por ello, ninguna experiencia de desarrollo económico local y de asociación o cooperación intermunicipal que no surja realmente desde abajo, con el convencimiento y esfuerzo de los actores locales podrá convertirse en exitosa y perdurar en el tiempo. Las estrategias asociativas siempre implican en el corto y mediano plazo esfuerzos y niveles de conciencia extras, ya que implican la necesidad de la comunicación, el consenso, la participación, el equilibrio y la armonización de posiciones y situaciones heterogéneas. Sin embargo, en un sentido estratégico, en el largo plazo, son estas experiencias las que poseen mayor potencial y viabilidad frente a las fuerzas desestructuradoras del mercado y la globalización, en vistas del desarrollo económico local y regional.

ANEXO 1: Cuadro 10

ALGUNAS MICRO REGIONES DETECTADAS- PROLOCAL. POR POBLACIÓN TOTAL					
Nº	NOMBRE DE LA MR	PROVINCIA/ S	Cantidad de Municipios	POBLACIÓN TOTAL CENSO 2001	Población media por municipio
1	Comarca del Río Pico	Chubut	3	4995	1665
2	Foro de los Ríos	Córdoba	7	6644	949
3	Del Sur de la provincia de Formosa	Formosa	3	20007	6669
4	Asociación de Municipios de la Puna	Jujuy	6	21418	3570
5	Ente de desarrollo Región Sur de Río Negro	Río Negro	9	22724	2525
6	CODECAP 42	Río Negro / Chubut	7	24757	3537
7	Red de Municipios de Quebrada y Puna	Jujuy	16	30757	1922
8	Comarca de los Alerces	Chubut	6	38717	6453
9	Micro Región del Taragüí	Corrientes	7	48871	6982
10	ECOS	Córdoba/ Santa Fe	13	52353	4027
11	Asociación para el desarrollo de Misiones	Misiones	10	53560	5356
12	Interprovincial de la Mar Chiquita	Santa Fe / Córdoba / Sgo. Estero	12	56082	4674
13	Federación de ciudades hermanadas con Italia	Santa fe	9	60597	6733
14	AMUDER	Sgo. Estero/ Catamarca/ Tucumán	16	67467	4217
15	Nordeste de Corrientes (VIRASORO)	Corrientes	12	81588	6799
16	Unión de Municipios del Sudoeste Chaqueño II	Chaco	8	94134	11767
17	Valle de Lerma	Salta	10	94392	9439
18	ENINDER 1- Villa Maria	Córdoba	6	94735	15789
19	Valle de Uco	Mendoza	3	98720	32907
20	Asoc. Para el desarrollo Regional (Sur	Santa Fe	15	120005	8000



	Obl. y norte de San Javier)				
21	Departamento de Gualeguaychú	Entre Ríos	5	S/d	s/d
22	Cuenca Inferior del Salado	Buenos Aires	9	148085	16454
23	San Lorenzo	Santa Fe	16	174324	10895
24	CO.PRO.DER	Buenos Aires	11	187219	17020
25	CO.DE.NO.BA	Buenos Aires	8	223674	27959
26	Mendoza (zona sur) Del Nevado	Mendoza	3	240230	80077
27	Luján de Cuyo y Maipú- Mendoza	Mendoza	2	257927	128964
28	Del Valle de San Francisco	Jujuy	16	345224	21577
29	CO.PRO.NE.	Buenos Aires	14	686565	49040
30	Mar y Sierra	Buenos Aires	8	892981	111623
Total			270	4248752	607587
Media			9	141625	20253

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Prolocal. Datos de población del Censo Nacional de Población 2001. INDEC.

**ANEXO 2:** Cuadro 11

<b>MICRO REGIONES. SITUACIÓN ACTUAL Y FORMA JURÍDICA. POR PROVINCIA</b>					
<b>Nº</b>	<b>NOMBRE DE LA MR</b>	<b>PROVINCIA/S</b>	<b>SITUACIÓN ACTUAL</b>	<b>FORMA JURÍDICA</b>	<b>OBSERVACIONES / PERSONERÍA JURÍDICA</b>
1	CO.PRO.DER	Buenos Aires	En funcionamiento. Consolidada.	Consorcio productivo	Ley provincial N° 12.288. Personería jurídica propia.
2	CO.PRO.NE.	Buenos Aires	En funcionamiento. Consolidada.	Consorcio productivo	Ley provincial N° 12.288.
3	CODENOBA	Buenos Aires	Baja actividad	Consorcio productivo	Ley provincial N° 12.288.
4	Cuenca Inferior del Salado	Buenos Aires	En reactivación. No Consolidada.	Asociación Civil sin fines de lucro	
5	Mar y Sierra	Buenos Aires	En funcionamiento. Consolidada.	Consorcio de municipios	Personería en trámite
6	Unión de Municipios del Sudoeste Chaqueño II	Chaco	En funcionamiento. Consolidada.	Primero arman los Consejos Regionales de Planificación	Ley provincial de Micro regiones. Ley 5.174
7	Comarca de los Alerces	Chubut	En funcionamiento. Consolidada.	Consorcio de gestión turística	

8	Comarca del Río Pico	Chubut	En reactivación	Asociación Civil sin fines de lucro	Tienen personería jurídica.
9	ENINDER 1- Villa Maria	Córdoba	En funcionamiento. Consolidada.	Ente Intermunicipal para el Desarrollo Regional.	ENINDER
10	Foro de los Ríos	Córdoba	En funcionamiento. Consolidada.	Asociación civil sin fines de lucro	Tienen personería jurídica
11	ECOS	Córdoba/ Santa Fe	Funcionamiento relativo.	Asociación civil sin fines de lucro	Tienen personería jurídica
12	Micro Región del Taragüí	Corrientes	En funcionamiento. En formación.	Asociación civil sin fines de lucro	Tienen Personería jurídica provincial.
13	Nordeste de Corrientes (VIRASORO)	Corrientes	En funcionamiento. En formación.	A definir	En formación
14	Departamento de Gualeguaychú	Entre Ríos	En formación	A definir	Tienen ente de turismo
15	Del Sur de la provincia de Formosa	Formosa	En funcionamiento. En formación.	A definir	En formación
16	Del Valle de San Francisco	Jujuy	Inactiva	Asociación civil sin fines de lucro	Personería en trámite
17	Red de Municipios de Quebrada y Puna	Jujuy	En funcionamiento. Consolidada.	Asociación civil sin fines de lucro	Tiene personería jurídica.
18	Asociación de Municipios de la Puna	Jujuy	En funcionamiento. Consolidada.	Asociación civil sin fines de lucro	Personería jurídica en trámite
19	Luján de Cuyo y Maipú- Mendoza	Mendoza	En funcionamiento	s/d	s/d
20	Valle de Uco	Mendoza	En formación	Consortio de tratamiento de residuos.	Tienen personería jurídica. Quieren ampliar la figura
21	Mendoza (zona sur) Del Nevado	Mendoza	En funcionamiento	s/d	s/d
22	Asociación para el desarrollo de Misiones	Misiones	En funcionamiento. En formación.	Ente de derecho público. Acta acuerdo con la provincia.	Proyecto ley provincial de Micro regiones.

23	Ente de desarrollo Región Sur de Río Negro	Río Negro	En funcionamiento. Consolidada.	Ente de derecho público provincial	
24	CODECAP 42	Río Negro / Chubut	En funcionamiento. Consolidada.		Reconocido por tratado interprovincial
25	Valle de Lerma	Salta	En funcionamiento. En formación.	A definir	En formación
26	Asoc. Para el desarrollo Regional (Sur Obl. y norte de San Javier)	Santa Fe	En funcionamiento. Consolidada.	Asociación para el desarrollo Regional (ADR)	
27	San Lorenzo	Santa Fe	En funcionamiento. En formación.	Asociación para el desarrollo Regional (ADR)	En trámite
28	Federación de ciudades hermanadas con Italia	Santa fe	En funcionamiento. Consolidada.	Asociación civil sin fines de lucro.	No tienen personería.
29	Interprovincial de la Mar Chiquita	Santa Fe / Córdoba / Santiago del Estero	En funcionamiento. Consolidada.	Asociación civil sin fines de lucro.	Personería en trámite
30	AMUDER	Santiago del Estero/ Catamarca/ Tucumán	En funcionamiento. Consolidada.	Asociación civil sin fines de lucro	Público- privada. Con personería.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Prolocal y aportados por los actores locales y micro regionales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abalo, Carlos, "Globalización, especialización y diversificación" en "Globalización, desarrollo local y redes asociativas", Mario Elgue compilador, Editorial Corregidor, Buenos Aires, 1999.
- Alburquerque, Francisco: "Desarrollo económico local en Europa y América Latina". Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1999.
- Alburquerque, F., Llorens, J. L. y Del Castillo, J. "Estudios de caso de desarrollo económico local en América Latina", BID, Washington DC, Abril de 2002.
- Altschuler, Bárbara y Lecaro, Patricia, "Políticas sociales y desarrollo local, dos experiencias diversas: Club del trueque y Movimiento de trabajadores desocupados de Mosconi" Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, Universidad Nacional de Quilmes, Mayo de 2002.
- Altschuler, Bárbara: "Dificultades y oportunidades del desarrollo económico local en Argentina". Tesis de Maestría. Universidad Internacional de Andalucía, España, marzo de 2003.
- Arroyo, Daniel: "Los ejes centrales del Desarrollo local en Argentina". Mimeo, material curso de postgrado, Desarrollo local y Economía social, FLACSO Buenos Aires, 2002.
- ....., Apuntes del curso Desarrollo local y economía social, FLACSO, Buenos Aires, 2002.
- ....., "Estilos de gestión y políticas sociales municipales en la Argentina". En "Hacia un modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en la Argentina". Oficina de Publicaciones del CBC -UBA. Buenos Aires, 1997.
- Azpiazu, Daniel y Nochteff, Hugo, "Subdesarrollo y hegemonía neoconservadora. ¿Veinte años no es nada?", en "El desarrollo ausente", FLACSO, Editorial Norma, 2º edición, Buenos Aires, 1995.
- Castells, Manuel y Borja, Jordi: "Local y Global". Ed. Taurus, España, 1997.
- Coraggio, José Luis, "Perspectiva de la planificación urbana en el contexto de la globalización". Ponencia presentada al Congreso de Planificación Estratégica de la red de Merco ciudades", Rosario, 1999.
- Cravacuore, Daniel, "Análisis de gestión del Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense", en "Cooperación Intermunicipal en Argentina", Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Editorial Eudeba, Buenos Aires, 2001.

- Fundación Grupo Innova, "Ranking nacional de municipios argentinos", Buenos Aires, 2002.
- García Delgado, Daniel: "Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión". En "Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad en la Argentina". Oficina de Publicaciones del CBC. Universidad de Buenos Aires, 1997.
  
- Gatto, Francisco: "El desafío territorial" material curso de postgrado, Desarrollo local y economía social, FLACSO, Buenos Aires, 2002.
  
- Informe Argentino sobre Desarrollo Humano. Honorable Senado de la Nación. Argentina, 1997.
  
- Instituto Federal de Asuntos Municipales, (IFAM) "Cinco años de gestión, 1995-1999", Ediciones IFAM, Buenos Aires, 1999.
  
- Iturburu, Mónica: "Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino" en "Cooperación Intermunicipal en Argentina", Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Editorial Eudeba, Buenos Aires, 2001.
  
- Lemoine, Graciela y Sarabia, Leticia, "Microrregiones: instrumento para el desarrollo sustentable del territorio nacional" en Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Año 8, N° 18. Asociación de Administradores gubernamentales, Buenos Aires, 2001.
  
- Vázquez Barquero, Antonio: "Desarrollo, redes e innovación". Ediciones Pirámide, Madrid, 1999.
  
- Vázquez Barquero: "Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual". CEPAL, Santiago de Chile, 2000.

## **FUENTES DE INFORMACIÓN**

- Banco de experiencias locales (BEL). Banco virtual de la Universidad Nacional de Quilmes. [www.unq.edu.ar/bel/](http://www.unq.edu.ar/bel/)
  
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Encuesta Industrial Anual y Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. INDEC, 2001, [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)
  
- Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM). Banco de datos. [www.mininterior.gov.ar](http://www.mininterior.gov.ar)
  
- Programa de Desarrollo Productivo Local (PROLOCAL), Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Nación, "Relevamiento Diagnóstico Productivo Municipal", 2002. [www.mininterior.gov.ar](http://www.mininterior.gov.ar)

- Micro Región de la Mar Chiquita: Documentos y Pre diagnóstico. Informes de consultores. Entrevista al Intendente de Ceres, Presidente de la Micro Región. Visita a la micro región y reunión con autoridades de la totalidad de las localidades que la componen