

**La gestión de consorcios intermunicipales en la provincia de Buenos Aires:
análisis de caso**

Daniel Alberto Cravacuore

Esta ponencia buscará adentrarse en el análisis de la gestión del Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense, primero de aquellos que se formaron en los últimos años en la provincia de Buenos Aires, Argentina, con base en la ley 5988 y en el artículo 43 de la Ley Orgánica de las Municipalidades. Si bien esta figura legal se remonta a 1958, estas iniciativas de cooperación no se estructuraron hasta el último quinquenio.

Lo reciente del fenómeno de la cooperación intermunicipal podría atribuirse al surgimiento de nuevos temas en las agendas de los gobiernos locales. Tradicionalmente los municipios argentinos han tenido las funciones de regular y controlar la construcción de la ciudad y las actividades económicas que allí se realizan; asimismo ha tenido la responsabilidad de ocuparse de la pobreza. Pero en los últimos años las crecientes demandas sociales a los municipios y los procesos de descentralización han generado nuevas funciones que éste debe atender, entre las que sobresalen las del desarrollo económico local, la generación del empleo, la ecología, la educación superior y la promoción social. Sin embargo, la capacidad de gestión de los gobiernos locales para dar respuesta a los nuevos problemas es baja y la magnitud de los problemas exige respuestas innovadoras que excedan los límites territoriales por lo que la cooperación aparece como una opción válida. Asimismo, la falta de políticas provinciales vinculadas al desarrollo local y la búsqueda de escala en los emprendimientos asociativos son otras razones que refuerzan el fenómeno.

Un primer aspecto de esta ponencia tendrá que ver con las influencias del contexto político y económico, el análisis de los objetivos explícitos e implícitos que guiaron el origen del Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense, las características del liderazgo del proyecto y su impacto en el desarrollo de otras experiencias intermunicipales.

En segundo término, analizaremos los problemas de gestión que caracterizaron a este consorcio intermunicipal. Finalmente, se analizarán las relaciones que se establecieron entre los municipios intervinientes en la experiencia. Para ello, se obtuvo información a través de entrevistas y encuestas realizadas a los funcionarios del consorcio intermunicipal, a intendentes y otras autoridades locales, analizando especialmente las relaciones interinstitucionales que se establecen entre el consorcio y los municipios.

Nuestra hipótesis será que la cooperación entre los municipios intervinientes es laxa más allá de la configuración de los consorcios y que las relaciones que se establecen con la unidad de gestión del consorcio parecen reproducir las tradicionales relaciones entre municipios y el gobierno provincial: negociación limitada al máximo nivel político, decisiones transferidas para que los niveles técnicos de los organismos extra municipales las ejecuten, nulas actividades de cooperación o coordinación entre los cuadros técnicos de los municipios participantes de la experiencia intermunicipal.

1. Marco contextual del Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense

1.1. El contexto regional

Los diecisiete municipios(1) integrantes del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense abarcan en su conjunto una superficie de 90.000 km², con una población total de 350.000 habitantes(2). La producción cerealera es la principal actividad económica, complementada por la cría de ganado vacuno.

La falta de generación de oportunidades de trabajo y la extrema dependencia de los

vaivenes de la economía agropecuaria parecen ser dos de los más notorios problemas de la estructura socioeconómica regional. Y el efecto combinado de estos dos inconvenientes ha causado, históricamente, la emigración de la población hacia otras áreas de la provincia, como el Gran Buenos Aires o los cordones industriales de las ciudades de Bahía Blanca, Mar del Plata y Olavarría.

Con un perfil radicalmente diferente, en la región se encuentra la ciudad de Bahía Blanca (255.000 habitantes(3)), principal puerto de ultramar de la Argentina. En ella se han radicado refinerías de petróleo, plantas petroquímicas, procesadoras de pescado, frigoríficos y molinos, así como un buen número de pequeñas y medianas industrias. Este distrito fue deliberadamente excluido del consorcio, dadas sus características de municipio urbano dedicado a las actividades secundarias y terciarias, que lo diferencian claramente de los miembros integrantes.

Los municipios integrantes del corredor productivo tenían, en 1991, un 9,7 % de hogares con N.B.I. (el 10,5 % de la población con N.B.I.)(4).

1.2. El contexto político

El Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires surgió cuando un grupo de municipios se propuso la cooperación en el campo de las políticas de desarrollo económico. El 7 de mayo de 1993 se reunieron en la ciudad de General La Madrid un conjunto de intendentes de la región sur de la provincia de Buenos Aires con el fin de crear un ente que agrupara a los distritos. Dado que el proyecto fue motorizado por el intendente del distrito anfitrión, Dr. Juan Carlos Pellita, y en él recaería la presidencia del consorcio por un período de tres años.

Debemos destacar que esta presidencia le permitió al intendente de General La Madrid comenzar un proceso de construcción política alternativo frente al importante grupo político de diputados y senadores provinciales de la ciudad de Bahía Blanca. Para esto, contó con el apoyo de un grupo de intendentes justicialistas de la región, entre los que se destacaban los intendentes de los municipios de Benito Juárez, Coronel Suárez, Coronel Pringles, Adolfo Alsina, Puán, Saavedra, Salliqueló, y Tornquist, así como los intendentes radicales de Laprida, y Daireaux. Posteriormente se incorporaron al Consorcio los municipios de Pellegrini, Guaminí, Tres Lomas, Villarino, Patagones, Coronel Dorrego y Coronel Rosales, todos ellos gobernados también por entonces por el Partido Justicialista. Este predominio del justicialismo en la conformación del consorcio se explica porque, en aquel momento, este partido gobernaba en catorce de los veintidós distritos de la sexta sección electoral de la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, no es un dato menor de la participación de distritos gobernados por distintos partidos políticos, que deba explicarse en el temor de quedar fuera de un ámbito político regional.

El período 1995 - 1999 fue de equilibrio político dentro del corredor productivo: el justicialismo gobernó en once de los dieciocho municipios que integraban el consorcio por entonces, el radicalismo en cinco y el vecinalismo en uno; y en las elecciones de 1999 la Unión Cívica Radical volvió a incrementar el número de comunas en su poder en la sección electoral.

En el caso del intendente de General La Madrid, principal líder del proyecto, la consolidación de esta experiencia de cooperación intermunicipal le permitió incrementar su prestigio político. Su esposa fue elegida diputada provincial por la Sexta Sección Electoral capitalizar y actualmente preside la Comisión de Asuntos Cooperativos de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, que legisla respecto de las actividades de los consorcios intermunicipales provinciales. Asimismo, la Directora de Asuntos Institucionales de la Dirección Provincial de Coordinación y Fiscalización del Instituto Provincial de Asuntos Cooperativos del Ministerio de la Producción y el Empleo de la Provincia de Buenos Aires, que tiene por misión la coordinación de los trece consorcios intermunicipales de la provincia, es una persona de su íntima confianza. Podría señalar

que su crecimiento político se ha asociado a este proyecto, pese a que él niega que estuviera en sus planes originales este objetivo.

2. La unidad de gestión estudiada

Organizacionalmente posee un Consejo de Administración, compuesto por los intendentes de los distritos asociados y un coordinador general que es elegido por el voto mayoritario de dichos intendentes. Este último tiene una importancia clave, pues es el nexo entre el Consejo de Administración y los responsables de las áreas de producción de los municipios miembros. Asimismo, es el encargado de la coordinación, planificación y ejecución de los proyectos y emprendimientos encarados por el consorcio, así como del funcionamiento administrativo del mismo. Para ello, cuenta con el apoyo de una Contaduría, una Tesorería y una Oficina de Compras propias.

Entre las funciones del Consejo de Administración, se encuentra principalmente el diseño de las políticas y la decisión de ejecutar las medidas necesarias para los fines propuestos, ad referendum de la aprobación de los Honorables Concejos Deliberantes de los municipios intervinientes (artículo 41 de la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires).

Los municipios, para formar parte del consorcio, han integrado un aporte financiero, y aportan, en la medida de sus posibilidades, sus estructuras administrativas y de servicios para la concreción de las políticas emprendidas. El capital social del consorcio es ilimitado y está constituido por los aportes de los municipios miembros, más los subsidios que aportan la provincia de Buenos Aires, la Nación, fundaciones y organismos internacionales, así como los bienes adquiridos, las donaciones y todo otro bien incorporado al patrimonio.

El Consorcio posee una estructura flexible, caracterizada por un par de niveles en la jerarquía administrativa, pocos reglamentos formales que restrinjan al personal y un sistema sencillo de toma de decisiones que involucra al Consejo de Administración en las decisiones políticas y al Coordinador y a los empleados en las distintas decisiones operativas.

La estructura posee una estructura de complejidad horizontal operativamente inexistente, pues no posee unidades. Respecto de su complejidad vertical, existen sólo tres niveles: Consejo de Administración, Coordinación y empleados. Y respecto de la complejidad espacial, la Unidad está concentrada en una única instalación física aunque si se consideraran los proyectos desarrollados, se comprende que el mismo posee un área de 84.123 km², con lo cual la complejidad de la estructura resulta de alto grado.

El grado de formalización es relativo, pues cada uno de los miembros posee clara conciencia de sus tareas pero no existe una descripción específica de las misiones y funciones de cada uno de los miembros de la organización, así como no se limita la generación de respuestas innovadoras alternativas a las previstas. Respecto del tipo de departamentalización, la unidad posee una de tipo funcional en las áreas de apoyo y una departamentalización por productos en las áreas substantivas del proyecto.

3. Características generales del Consorcio del Corredor Productivo

3.1. Objetivos explícitos e implícitos

Los objetivos del Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense fueron planteados en el documento originario de constitución:

- Lograr consensualmente la reducción de costos productivos y un

crecimiento armónico que llevara el equilibrio en las distintas propuestas productivas regionales que se instalasen;

- Facilitar los mecanismos de información entre los productores para el desarrollo de proyectos innovadores, así como evaluar en conjunto las condiciones del mercado interno y externo;
- Fomentar la asociación de productores regionales bajo formas jurídicas que se consideraran convenientes para acceder al apoyo crediticio (UTES, cooperativas, joint-ventures);
- Fomentar el desarrollo de las distintas producciones no tradicionales;
- Gestionar la construcción de la infraestructura necesaria (principalmente carreteras) para facilitar el transporte y distribución de los productos elaborados regionalmente;
- Lograr utilizar la capacidad de compra de los estados municipales para el desarrollo de las industrias y empresas proveedoras de servicios de carácter regional.

De acuerdo a las entrevistas realizadas a las autoridades del consorcio, existe un nuevo objetivo explícito que se ha agregado al listado originario: la intervención directa en el área de la Educación Superior. Esta incorporación responde a una de las principales demandas sociales en los municipios de menor tamaño: el mantenimiento de la utopía del ascenso social en la educación superior, la necesidad de un mayor nivel educativo para obtener un empleo de calidad y la imposibilidad creciente de sostener económicamente a los jóvenes que emigran para estudiar se combinan para que se presione a los gobiernos locales para llevar a los municipios carreras universitarias en forma total o parcial, aún a costa de bajos niveles de eficacia, eficiencia y efectividad.

Entre los objetivos implícitos originales del proyecto, se nos ha señalado que se trataba de equiparar el peso político de la ciudad de Bahía Blanca, que históricamente acaparaba el peso político de la Sexta Sección Electoral. Sin embargo, no existe consenso unánime respecto de esta apreciación, aunque se reconoce que se trata de un producto secundario que efectivamente se alcanzó, en tanto que las listas de las dos principales fuerzas políticas para las elecciones de senadores provinciales de 1999 fueron encabezadas por representantes de los distritos del consorcio intermunicipal.

Resulta muy interesante que los objetivos explícitos de la organización sólo han tenido un cumplimiento muy parcial – aunque debemos señalar que no es objetivo de este trabajo el análisis de la eficacia del proyecto –, mientras que el único objetivo implícito formulado ha sido minuciosamente alcanzado. Las razones que permiten explicar esto podemos encontrarlos en varios fenómenos:

Los objetivos explícitos son aquellos que más coordinación permanente de políticas requiere con el fin de lograr una efectiva cooperación intermunicipal. Este aspecto es una de las debilidades clave del proyecto de acuerdo a la opinión de los responsables de las áreas de producción de los gobiernos locales.

En el alcance de los objetivos explícitos pesan más las condiciones macroeconómicas y presupuestarias que en el otro caso.

El objetivo implícito se relaciona con la lógica política habitual de construcción política.

3.2. Proyectos y beneficiarios

El Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense ha propuesto básicamente las siguientes áreas de trabajo:

- Fomento y desarrollo de las distintas producciones no tradicionales, como los cultivos de hortalizas y legumbres bajo condiciones forzadas o la apicultura;
- Desarrollo de políticas de capacitación, tanto del personal de los municipios miembros cuanto de los productores;
- Participación en ferias internacionales, exponiendo los productos regionales;
- Apoyo a la pequeña y mediana industria a partir de la creación de una Unidad Técnica de Apoyo, que realiza tareas de consultoría.
- Gestión de apoyo crediticio para la reconversión de las explotaciones tradicionales.

La población beneficiaria de las actividades del consorcio es la población en su conjunto de los municipios participantes. Si consideramos los beneficiarios directos – estos son quienes recibieron acciones concretas del consorcio - debemos encontrar dos tipos:

- Los propios municipios intervinientes;
- Los particulares, entre los que podríamos encontrar 141 beneficiarios directos del Proyecto Horticultura (de este último se calculan unos 500 beneficiarios indirectos), 500 beneficiarios (60 a 70 anuales) del Proyecto Microemprendimientos, 1200 beneficiarios del Proyecto Educación Superior más los beneficiarios de los proyectos Apicultura, Viviendas e Infraestructura (de este último se estiman unos 800 beneficiarios indirectos).

El Corredor constituye un programa institucionalizado, en tanto que posee personería jurídica, estatutos y lleva libros de sesiones y contabilidad.

3.3. Recursos financieros

El presupuesto anual de funcionamiento fue de \$ 90.000 en 1995 y durante 1999 se ejecutaron fondos por \$ 624.000. Los municipios aportan una cuota mensual de \$ 360 que les otorga el derecho de participar del Consejo de Administración. Otros aportes tienen que ver con una parte móvil que se relaciona con los servicios que vende el Consorcio, tanto a los propios municipios cuanto a particulares y con los aportes de terceros. Ejemplo de ello fue el apoyo del Programa Federal de Solidaridad (PROSOL), el cual se destinó \$ 1.000.000 para el proyecto de horticultura bajo cubierta en doce municipios, o el aporte de la Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires, a través del Instituto Provincial de Acción Cooperativa, por la suma de \$ 70.000 para gastos de funcionamiento.

4. Etapas del desarrollo del proyecto

4.1. Origen y la elaboración

El proyecto se originó en el año 1992 cuando el intendente de General La Madrid comenzó a pensar la necesidad de pavimentar un corredor vial que partiendo de la ciudad de General La Madrid la uniera con la ciudad de Coronel Pringles. El mismo tenía para el intendente de la primera de las ciudades un sentido esencial en su obra de gobierno en tanto que permitiría dotar de una ruta asfaltada a una localidad de reducida población históricamente postergada. Para tal fin, ideó un proyecto que permitiera justificar la erogación que significaba el asfaltado bajo la forma de un "camino de la producción" en palabras del coordinador general del consorcio.

Los distintos entrevistados han señalado que en el origen del proyecto no existían políticas nacionales o provinciales que favorecieran el asociativismo intermunicipal, lo cual refuerza la idea de una experiencia original, máxime que sólo se habían desarrollado esporádicamente algunas acciones en conjunto(5). Lo curioso resulta que el líder del proyecto señala su absoluto desconocimiento respecto de experiencias de cooperación intermunicipal de carácter nacional o internacional, y que sólo tomó conocimiento de las mismas después de haber desarrollado las características generales del proyecto.

Los entrevistados coinciden en su totalidad en que no se trataba de problemas de gestión, sino de la idea de justificar la creación de un corredor vial. Debemos destacar que no se verifica tampoco en el origen del proyecto ni una presión de organizaciones no gubernamentales ni de demandas ciudadanas, por lo que el proyecto respondió en cierta forma a un fuerte liderazgo ejercido en el origen por el intendente de General La Madrid y en la gestión por el coordinador general. Esta idea de un doble liderazgo, uno político y otro técnico, es compartido por la totalidad de los informantes.

El líder creador del proyecto fue el intendente de General La Madrid. Médico cirujano, llegó procedente de la ciudad de La Plata al municipio en 1979 junto con su esposa – médica anestesista y hoy diputada provincial por la Sexta Sección Electoral – e hijos. Nacido en 1951, desde su juventud cursó militó en el justicialismo. En 1987 se presentó como candidato a intendente, siendo derrotado por el candidato de la Unión Cívica Radical. Dos años más tarde fue elegido concejal y en 1991 triunfó con un proyecto denominado "La Madrid 2000", que implicaba el desarrollo de la obra pública en áreas postergadas en su distrito como el agua potable, las cloacas, el gas natural, la vivienda y el asfalto de calles.

El líder ejecutor del proyecto ha sido el coordinador general del Corredor. Nacido en 1947, con estudios secundarios completos, desarrolló su carrera profesional en el Banco de la Provincia de Buenos Aires en el área de Análisis de Créditos y de Proyectos de Inversión. En 1979 se retiró del banco y creó una firma gerenciadora de pools de siembra. Vinculado históricamente al justicialismo, en 1983 fue elegido concejal y cuatro años más tarde fue designado Secretario de Gobierno y Hacienda de la Municipalidad de Saavedra, cargo que retendría hasta noviembre de 1994, cuando renunció para desempeñarse como coordinador general del consorcio.

Como hemos señalado, la idea del proyecto fue del intendente de General La Madrid, que se la transmitió al coordinador general del consorcio - por entonces secretario de Gobierno y Hacienda de la Municipalidad de Saavedra - y se formó un grupo de promoción política del proyecto formado por cuatro intendentes con el fin de comprometer políticamente a otros intendentes. Consultado el líder político del proyecto el por qué del rápido apoyo de los otros intendentes al proyecto, ha señalado como razón que los intendentes suelen ser personas formadas de fuerte liderazgo, que generalmente suelen sentir la falta de apoyo de sus colaboradores en sus tareas y el encarar un proyecto conjunto los hacía sentirse acompañados por sus pares.

Merece destacarse que no hubo coincidencia entre el apoyo político de los intendentes y de sus propios secretario de la Producción: consultados respecto de qué responsables del área se habían involucrado más activamente en el proyecto, se destacó que no hubo correspondencia. Este fenómeno podría explicarse en que la adhesión a la iniciativa se trató en sus orígenes más de una actitud personal que de una acción política fundada. Esto aparece confirmado con una apreciación del líder político: el sostiene que ni la ciudadanía ni los funcionarios municipales comprendieron de qué se trataba esta experiencia asociativa, colocando como ejemplo a los funcionarios de su distrito.

Merece destacarse que en esta etapa hubo un apoyo de las algunas autoridades provinciales, como el vicegobernador provincial (que colaboró aportando su poder de lobby - y que le permitió al consorcio obtener casi tres millones de pesos en subsidios en el período 1993/9 -), del ministro de Gobierno y del subsecretario de Asuntos Municipales, así como de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. Sin embargo, se generaron fuertes resistencias de algunos organismos como la Dirección General Impositiva (DGI)

que quería que el Consorcio no tuviera exenciones impositivas y especialmente el Tribunal de Cuentas de la Provincia que apostó al desgaste poniendo sucesivas trabas para que el consorcio funcionara. Consultada las razones de esta oposición, los líderes señalan que no se deseaba que existiera un nuevo organismo para controlar y que la resistencia fue vencida cuando personalmente el gobernador Eduardo Duhalde llamó a la presidencia del organismo revisor para comunicarle todo su apoyo político al proyecto.

En general, estas resistencias tomaron la forma de actos administrativos. Y que, para contrarrestarlas, se utilizó una estrategia activa de presión política colectiva del grupo promotor.

4.2. Implementación y ejecución

Para la implementación del programa, se debieron llevar adelante algunas acciones como obtener una sede - que se obtuvo en préstamo en una primera instancia - y la contratación del personal. El personal contratado provino en su totalidad de la Municipalidad de Saavedra una vez que el justicialismo perdió la elección municipal en 1995..

Los principales problemas que aparecieron en estas etapas han sido:

- Que la clase política no era bien vista, y que se hace necesario incrementar la racionalidad técnica;
- Que no se pudo separar lo institucional de lo partidario, con lo cual se generaron problemas con las áreas de Producción de los distintos municipios.

El apoyo político a esta iniciativa se continuó en esta etapa del proyecto. El incremento del número de proyectos sería una muestra de ello, así como el número de municipios que comenzaron a participar más activamente del Consorcio, como Pellegrini y Salliqueló, que buscaban soluciones a través de él. Sin embargo, el máximo apoyo provino del municipio de General La Madrid.

En esta etapa, el mayor apoyo externo continuó proviniendo del vicegobernador provincial y el gobernador Eduardo Duhalde comenzó a ser explícito su apoyo a través de las acciones que comenzó a desarrollar el Instituto Provincial de Asuntos Cooperativos dependiente del Ministerio de la Producción y el Empleo, pero no con este consorcio en particular, sino con todos los consorcios que comenzaron a desarrollarse en la provincia de Buenos Aires después de este.

En esta etapa comenzaron a hacerse más notables las resistencias de algunos miembros del propio Consejo de Administración, como un intendente que poseía un fuerte proyecto de organizar un proyecto local que le permitiera el despegue político - logro que finalmente obtuvo en las elecciones de 1999 -, así como de aquellos funcionarios que sentían que se les restringía su espacio político se transformaron en resistentes a las acciones del Consorcio.

Desde organismos externos, las principales resistencias en esta etapa comenzaron a provenir desde instituciones educativas de adultos, consultoras privadas y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Se trataba de instituciones que, por distintos motivos, veían restringir su papel por la competencia que le generaban los distintos programas del proyecto.

4.3. El seguimiento y la evaluación

El proyecto tuvo distintos mecanismos de seguimiento formales, como las reuniones mensuales del Consejo, así como los informes y memorias anuales que redacta la Coordinación del Consorcio. Sin embargo, no se estructuraron mecanismos de

evaluación.

Según el coordinador Bergáz, a futuro están previstas relaciones con otros países para atraer inversiones, así como con el grupo Fortabat con igual propósito.

5. La gestión del proyecto

5.1. Nuevas técnicas de gestión local

Técnicas de gestión incorporadas en el

Consortio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense	SÍ	NO
1. Articulación con otros actores externos	X(6)	
2. Autonomía en las condiciones laborales del personal	X(7)	
3. Autonomía/autarquía legal y/o presupuestaria	X(8)	
4. Competencia con organismos privados de similar función	X(9)	
5. Coordinación con otros organismos municipales	X(10)	
6. Descentralización de responsabilidades	X(11)	
7. Generación de fondos propios	X(12)	
8. Gestión por programas y resultados	X(13)	
9. Incremento de la racionalidad técnica sobre las decisiones políticas	X(14)	
10. Mejoramiento de la información al ciudadano – cliente		x
11. Participación de los ciudadanos		x
12. Redimensionamiento y reestructuración de la organización		x
13. Simplificación de los procedimientos y trámites administrativos		x
14. Tercerización de servicios internos	X(15)	
15. Trabajo en equipo (think tanks)	X(16)	
16. Transparencia en la gestión	X(17)	
17. Incorporación de tecnologías y equipamiento	X(18)	
18. Incorporación de personal capacitado	X (19)	
19. Políticas de investigación y desarrollo de tecnologías	X(20)	
20. Políticas de capacitación de RR.HH.	X(21)	

5.2. Articulaciones interinstitucionales y participación ciudadana en el proyecto

La articulación es la base fundamental en el proyecto. Sin embargo, poco se han desarrollado.

- con el Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires: el consorcio recibe anualmente un cupo parcial de créditos para apicultura. Asimismo, el Consorcio le ha vendido estudios de pasivos de empresas agropecuarias de la zona.

- con el Banco de la Nación Argentina: el Banco aporta información sobre la situación económica - financiera de potenciales beneficiarios de los proyectos del Consorcio.

- con el Banco de la Provincia de Buenos Aires: el Banco aporta información sobre la situación económica - financiera de potenciales beneficiarios de los proyectos del Consorcio.

- con el Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires: la Subsecretaría de Asuntos Municipales de dicho ministerio colaboró en la puesta en marcha del Proyecto Educación Superior, a través de las tareas de seguimiento del expediente de aprobación por parte de las distintas

reparticiones gubernamentales.

- con el Programa de Fortalecimiento Municipal del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires: el Consorcio realizó el diagnóstico para el reciclado de residuos sólidos urbanos en vistas al posterior financiamiento del Banco Mundial.

- con la Subsecretaría de Desarrollo Social de la Nación: en los orígenes del proyecto esta repartición nacional aportó fondos del PROSOL, tanto al propio consorcio cuanto a los municipios intervinientes en la experiencia.

- con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación: el Consorcio realizó distintas actividades de capacitación financiadas por dicho ministerio.

- con la Universidad Nacional del Sur: dicha Casa de Estudios realizó distintos diagnósticos para el Corredor. Asimismo se llegó a la articulación del Proyecto de Educación Superior Universitaria Zonal (PEUZO).

Respecto de la participación de la ciudadanía en el programa es nula.

5.3. Particularidades de la unidad en el contexto de la gestión en los municipios involucrados

En la opinión de los informantes consultados, la unidad de gestión del Corredor Productivo respecto de las áreas de producción de los gobiernos locales involucrados, podemos señalar:

- a. Respecto de la tecnología y el equipamiento, el Consorcio tiene un mayor grado de modernización
- b. Respecto de las técnicas de gestión, el Consorcio tiene un mayor predominio del trabajo en equipo, planificación de las tareas y articulación con otros actores.
- c. Respecto de los recursos humanos, el Consorcio tiene un mayor nivel de calificación del personal; menor edad promedio de personal; y mayor estabilidad laboral del personal.

Asimismo, se le realizó una encuesta al personal de la unidad de gestión del Consorcio Intermunicipal, aunque todos ellos señalaron que desconocían la realidad de la gestión de los municipios involucrados y que no podían responder la encuesta por conocer la información solicitada.

5. Conclusiones

Creemos que la principal debilidad de la cooperación entre los municipios intervinientes es su laxitud y que las relaciones que se establecen con la unidad de gestión del consorcio parecen reproducir las tradicionales relaciones entre municipios y el gobierno provincial: negociación limitada al máximo nivel político – esto es la decisiones del Consejo de Administración - , decisiones transferidas para que los niveles técnicos las ejecuten, nulas actividades de cooperación o coordinación entre los cuadros técnicos de los municipios participantes de la experiencia intermunicipal.

Entre las causas explicativas que consideraremos que han incidido para la generación de este tipo de relaciones podemos señalar: a) La asociación entre territorio y gestión pública municipal, que lleva a pensar la política desde lo local y no desde lo regional; b) La falta de una cultura cooperativa intermunicipal, manifestada en la falta de articulación histórica de acciones e inclusive una fuerte rivalidad localista; c) La fuerte influencia de las cuestiones políticas en la implementación del proyecto; d) Una lógica política que tiende a privilegiar la concentración del poder en los titulares del gobierno local bajo la forma del liderazgo.

Notas

- 1.El número de municipios ha variado a lo largo de la historia del proyecto. A efectos de la investigación se hará referencia al número de municipios que integraban el Consorcio del Corredor Productivo en febrero del año 2000.
- 2.Censo Nacional de Población y Vivienda 1991. Buenos Aires. INDEC.
- 3.Censo Nacional de Población y Vivienda 1991. Op. cit.
- 4.Estadística bonaerense 1996. La Plata. Dirección Provincial de Estadística. 1996.
- 5.La presión de Coronel de Marina Rosales y Bahía Blanca por la modernización de su puerto, o la colaboración de los municipios de Coronel Suárez, Saavedra y Adolfo Alsina para la construcción de un gasoducto son ejemplo de ello.
- 6.Ver en el cuerpo del artículo.
- 7.Los empleados realizan aportes al Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires y al Instituto de Obra Médica Asistencia. Se rigen por las condiciones del Estatuto del Empleado Municipal de la Provincia de Buenos Aires.
- 8.El Consorcio posee un Estatuto especialmente redactado en pos de sus objetivos institucionales.
- 9.El Consorcio vendió servicios a una microempresa radicada en el distrito de Tres Arroyos, que no se encuentra dentro del Corredor, y a otra de la localidad de Alpachiri (provincia de La Pampa).
- 10.Ver objetivos del proyecto.
- 11.Esta implementada esta modalidad de trabajo.
- 12.El Consorcio vendió plantines y tomates de la planta experimentadora de cultivos a un supermercado de la ciudad de Pigüé. Además vende servicios de consultoría.
- 13.Existe una organización por proyectos - Horticultura, Microemprendimientos, Educación Universitaria Zonal, Infraestructura, Desarrollo Forestal y Apicultura.
- 14.Primeramente la racionalidad técnica aunque la presión política es muy fuerte. Este proceso es paulatino.
- 15.El servicio de combis para los alumnos y docentes del PEUZO entre las subsecciones universitarias y la ciudad de Bahía Blanca se encuentra tercerizado. Asimismo se ha tercerizado el servicio de seguimiento de expedientes en la ciudad de La Plata en un lobbyista.
- 16.Todos los días se realizan reuniones del equipo de trabajo. Ver dibujo humorístico adjunto.
- 17.Se publican las memorias y las acciones en el diario bahiense La Nueva Provincia.
- 18.Todo el equipamiento fue comprado en oportunidad del desarrollo del programa.
- 19.En distintas etapas se ha ido contratando personal para el desarrollo de proyectos.
- 20.Merece destacarse el apoyo a los proyectos de investigación desarrollados en cooperación con la Universidad Nacional del Sur.
- 21.Ver cuerpo del artículo.

Bibliografía

Boisier, S. (1994): "Postmodernismo territorial y globalización: regiones pivotales y regiones virtuales". Ciudad y Territorio, Vol. II, Tercera época, Nro. 102, Madrid.

De Lisio, Claudia et alli (1998) Consorcios Productivos Intermunicipales: el desafío regional. La Plata: Instituto Provincial de Acción Cooperativa - Ministerio de la Producción y el Empleo de la Provincia de Buenos Aires.

De Lisio, Claudia (2000) "Consorcios productivos intermunicipales. Un mapa provincial innovador". Ponencia presentada en II Seminario de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales (Argentina)

Naclerio, Alejandro y Bonaparte, Rosana (1998) "Los consorcios productivos de la Provincia de Buenos Aires: estructura económica y asociatividad productiva". Informe de Coyuntura, Año 8, N° 76, setiembre – octubre de 1998.

Rofman, A. (1994): "Transformaciones demográficas, sociales y económicas en nivel urbano regional en la Argentina contemporánea. El impacto del modelo de acumulación vigente". Realidad Económica N° 126, agosto - setiembre de 1994.

Tecco, Claudio (1997): "El Gobierno Municipal como promotor del desarrollo local - regional. Acerca de la adecuación organizacional de los Municipios a los nuevos desafíos y roles institucionales". En García Delgado, Daniel (Comp.) Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y Sociedad Civil en Argentina. FLACSO, Oficina de Publicaciones del C.B.C., Universidad de Buenos Aires.

Reseña biográfica

DANIEL ALBERTO CRAVACUORE

Profesor adjunto grado 8 e investigador.

Unidad Estado Provincial y Municipal. Centro de Estudios e Investigaciones. Universidad Nacional de Quilmes (Argentina).

Roque Sáenz Peña 180 – (B 1876 BXD) Bernal

Provincia de Buenos Aires – Argentina

Tel. 54.11.4365-7100 interno 206

Fax 54.11.4365-7182

Dirección electrónica: dcravacuore@unq.edu.ar