

PLANTEOS REGIONALES: LA BUSQUEDA DE CONSENSO PARA EL LOGRO DE OBJETIVOS COMUNES (EXPERIENCIAS LOCALES) PROVINCIA DE ENTRE RIOS

Autora: Dra. Maria de los Angeles Petit
Dirección de Relaciones Municipales

I.- INTRODUCCION

El tema de las relaciones intermunicipales es un fenómeno social y político que comienza a vislumbrarse con más fuerza en la Argentina a principios de la década del 90.

Vinculadas estas agrupaciones, en principio, por un interés fuertemente económico, de ellas pueden también resultar herramientas que permitan alcanzar el logro de un gobierno más eficiente desde el punto de vista administrativo, a la vez que el conocimiento de métodos que permitan afianzar y desarrollar el concepto de representación política no solo respecto a un territorio sino, fundamentalmente, a una región.

Los agrupamientos de municipios se están multiplicando como una iniciativa de los propios gobiernos comunales para responder más eficientemente a las necesidades y exigencias actuales.

La distribución dispar y contrastante de los recursos entre los municipios, los altos índices de desocupación, la falta de políticas de desarrollo locales, el ahogo financiero potencializado por la existencia de déficit estructurales de las administraciones municipales, la ausencia de un Estado coordinador de los esfuerzos de cada comuna, sumados a la necesidad de responder en forma conjunta a las crisis de las economías regionales han sido algunas de las causas que han llevado a los municipios a definir la agenda de temas comunes para buscar en cada caso, el consenso que les permita comenzar a desarrollar el concepto de región.

Con la regionalización, los gobiernos locales sienten que pueden revitalizar el poder comunal, ya que el mayor protagonismo que adquieren al unirse, los ubica en una mejor posición para entablar relaciones con los gobiernos nacional y provincial.

Esto no es un movimiento nuevo, ya en el año 2000, el Diario Clarín publicaba una nota de Susana Colombo que se titulaba “Ya son 115 los municipios unidos para sumar poder” refiriéndose al hecho de que 115 de los 134 municipios que conformaban la Provincia de Buenos Aires se encontraban agrupados en bloques regionales. El editorial expresaba “... todos los intendentes que participan de estos agrupamientos perciben que solamente en conjunto pueden fortalecer su papel político y económico para reclamar lo que les falta...”, destacando que esa unión podría cambiar la estructura política de esa provincia y alcanzar la regionalidad autonómica.

Una utopía en la realidad política de principios del siglo XXI y que aún hoy en pleno 2005 se mantiene en algunas provincias de nuestro país.

II.- EXPERIENCIAS LOCALES

El análisis de experiencias locales nos sirve para ir identificando aciertos y errores, no sólo durante el proceso de conformación de estas agrupaciones sino también mucho antes, cuando las voluntades políticas de quiénes son los representantes se comienzan a manifestar.

Desde el año 2000 hasta la fecha hemos analizado las distintas fases por las que han atravesado estos movimientos en la provincia de Entre Ríos y que son el tema de esta exposición.

A principios de ese año, en la provincia, existían ya diferentes experiencias que demuestran el creciente interés de las autoridades municipales en trabajar más cerca y de manera conjunta a fin de afrontar problemáticas comunes.

Una de ellas fue el Grupo Intermunicipal para el Manejo Integral de Residuos Sólidos Domiciliarios de Entre Ríos, cuyo objetivo era analizar la posibilidad de modificar la normativa sobre agroquímicos y envases, el estudio del manejo de las áreas protegidas y la creación de reservas ecológicas en territorios comunes.

Y otra, sobre la cual particularmente deseo analizar fue un grupo conformado por cuatro municipios ubicados a la costa del Río Uruguay, que surgió como producto de un acuerdo preelectoral que intentó llevarse a la realidad a mediados del año 2000.

Estas 4 intendencias concentran más del 50% del total de la población de la provincia y están ubicadas estratégicamente en el llamado Corredor del Río Uruguay, vía por la cual se conectan Buenos Aires, San Pablo, Asunción y Santiago de Chile.

Desde el inicio de las conversaciones, sus integrantes definieron líneas de acción concretas que fueron tratadas en las diferentes comisiones de trabajo, conformadas por funcionarios municipales de cada área.

Así, sobre la base de reafirmar el liderazgo indelegable del Estado en la promoción del desarrollo local y regional, se propusieron grandes y pequeñas metas.

Entre las primeras, el planificar el crecimiento actuando en forma consensuada con los actores sociales, políticos y económicos, era quizás el más ambicioso.

Entre las segundas, centralizar y actualizar toda la información disponible en materia de oportunidades de negocios y líneas de créditos así como fomentar la exportación de productos locales y el acceso a nuevos mercados, mediante una oficina o dependencia municipal especializada en comercio exterior, fueron las consideradas por el grupo como objetivos a corto plazo y de pronta realización.

Apoyar la diversificación y reconversión de las actividades en crisis, fomentando el transporte fluvial como alternativa económica para el transporte de productos de la región, trabajar juntos para el logro de, por ejemplo, el dragado del Río Uruguay, una vía navegable explotada en un ínfimo porcentaje y que conecta a todas esas ciudades, así como la extensión de la Autopista Mesopotámica y la construcción de una nueva Autopista que unirá ambos lados de la Provincia, con el consiguiente desarrollo de la zona centro, fueron temas planteados en reuniones intermunicipales.

Un elemento a tener en cuenta era la crisis financiera por la que atravesaban en ese momento, lo que hizo necesaria la evaluación de la puesta en marcha de nuevas formas de asociación, como la intención de ser compradores conjuntos de equipos e insumos, analizando además, en esa época, sistemas de préstamo o alquiler de equipamiento entre municipios o el posible intercambio de insumos materiales producidos por ellos mismos.

Como el cumplimiento de una primera etapa, los municipios, sin dejar de lado la necesidad de adecuar las normas vigentes o dictar otras nuevas, comenzaron por definir los objetivos y reunir la información necesaria que les permitió generar un espacio de opinión para definir las estrategias para el logro de un desarrollo integral del Corredor.

En el año 2001, el grupo ya no existía.

Y las razones se visualizan en la forma y el modo en que comenzó a plasmarse esta idea de asociación.

Particularmente en ésta agrupación, los objetivos se desarrollaron por motivos políticos y económicos. Esto no está mal en sí mismo pero sí son razón de su fracaso el no haber sentado las bases administrativas para la continuación del grupo, después de culminados los tiempos políticos de cada uno de sus integrantes.

No existió planificación a largo plazo, esbozada en un plan estratégico regional que trascienda sus necesidades actuales, lo que no le permitió a nuevos centros de población, algunos de ellos, geográficamente más cercanos y con perfiles definidos afines con los municipios impulsores y con una identidad local más estrecha que los grandes centros urbanos, impulsores de la idea, incorporarse al corredor.

Además, la identificación con un partido político determinado no les permitió esa expansión basada en la objetividad que a mi entender debe tener un proyecto de regionalización que incluya a todas las autoridades, tanto provinciales como municipales, así como instituciones representativas de sus localidades.

La necesidad de reunión no puede ser presentada por una sola instancia política, ni plantearse como propuesta de un solo partido. El alcance que tengan los planteos de la región a nivel interno y externo requiere de una voluntad decidida y conjunta, ya que de no ser así, no se conseguirá

transmitir la confianza capaz de generar expectativas y movilizar a toda la comunidad.

La claridad en la transmisión de los objetivos, el desprendimiento de la política partidaria y la participación de los sectores intermedios son, en resumen, algunos de los factores que en principio pueden transformar propuestas de trabajo en conjunto de un grupo de municipios en un bloque regional.

III.-Conformación de Microregiones

La multiplicidad de municipios de Primera y Segunda categoría - de acuerdo a la clasificación realizada por la Ley 3001 Orgánica de los municipios entrerrianos- trae como consecuencia la disparidad de legislación en aspectos básicos como el tránsito, recolección y tratamiento de residuos, habilitación de comercios, procedimientos administrativos y otros.

Actualmente existen cientos de disposiciones, tantas como municipios, sobre temas iguales y que imposibilitan, en algunos aspectos, el intercambio de proyectos y propuestas, así como la concreción de obras que son necesarias para el crecimiento de la región.

" Cómo es posible que en medio del inédito y universal fenómeno social que conocemos como globalización, cada municipalidad de nuestro país tenga todavía sus propias decisiones para todos aquellos problemas que requieren un ordenamiento y que lógicamente sólo rigen en sus propios territorios?" nos preguntamos.

Lo cierto es que la falta de una adecuada coordinación entre las municipalidades que faciliten la vida de los ciudadanos que diariamente transitan de uno a otro territorio, debe ser uno de los objetivos que más se vislumbran en estas nuevas agrupaciones que van surgiendo en distintas partes, a lo que hay que sumar actualmente la necesidad de ampliarlos aún más, hasta las referencias obligadas como las tendientes a unificar criterios de recaudación, regímenes y alícuotas impositivas. Luego de la crisis en que los intentos de agrupamientos municipales se paralizaron, la idea volvió a resurgir en el año 2004.

No fue algo visible al principio pero a medida que los gobiernos locales fueron reordenándose, económica y administrativamente, naturalmente, tendieron a unirse buscando no solamente fortalecer su posición de negociación frente al gobierno nacional y provincial sino también buscando encontrar respuestas comunes a situaciones de conflictos internos y externos de sus administraciones.

La función del Estado Provincial, inicialmente, fue de acompañar los primeros momentos en que la voluntad política comienza a manifestarse, hasta que esa decisión se consolida y comienzan a aparecer los primeros objetivos generales.

Allí comienza para nosotros la tarea de coordinar e impulsar la unión intermunicipal, clarificando objetivos, sin perjuicio de que ellos sean variados en el proceso de conformación.

Desde marzo a diciembre del año 2004 surgen en Entre Ríos 6 microregiones que llamamos institucionales o administrativas, diferenciándolas así de las conformadas por objetivos únicos como el turismo o la cultura.

Todas, sin excepción, inician el proceso dando a conocer su voluntad política de cooperación a través de la firma de acuerdos en la que se detallan, no taxativamente, metas y acciones a desarrollar en conjunto y así, lentamente, emprenden el camino de la definición del perfil de la microregión que desean conformar.

Algunos de sus objetivos son promover el desarrollo socio económico regional y fortalecer institucionalmente cada uno de los municipios integrantes; ejecutar o gerenciar obras públicas o privadas; explotar concesiones de servicios públicos de cualquier naturaleza; invertir en proyectos para el desarrollo estratégico de planes regionales ,coordinando obras y trabajos públicos; prestar servicios de modo directo o mediante la creación , asociación o contratación con el sector público y privado.

En general, se orientan al fortalecimiento institucional, coordinación de normas y el impulso a sus áreas productivas.

A partir de esa realidad, la necesidad de implementar políticas conjuntas en las que tanto la

provincia como la nación coordinen sus programas y sus recursos humanos, fue el disparador de la conformación de un equipo de trabajo conocido como Mesa Provincial de Políticas Sociales en la que se encuentran representadas todas las áreas provinciales y nacionales que trabajan en el municipio.

Si bien este tema parece obvio, no lo es en el esquema de trabajo que se visualiza en la falta de coordinación de tareas entre organismos que implementan políticas desde diferentes ópticas de diagnóstico y análisis.

La posibilidad de lograr, en primer lugar, la reunión de los responsables de cada uno de ellos y luego, la vinculación de los diferentes programas o planes a nivel provincial y nacional es uno de los resultados más positivos que se traduce en una relación más clara y concisa de los niveles de gobierno con los municipios y a la vez la transmisión de una imagen única e integral.

Dentro de ese marco, el Programa Municipios Productivos, implementado desde la Secretaría de la Producción se transforma en un ejemplo de gestión integrada para aunar esfuerzos, coordinar tareas e impulsar el desarrollo económico regional.

IV.- Marco Legal

La conformación de microregiones no encuentra sustento legal en la normativa provincial.

Ni la ley 3001 Orgánica de los Municipios ni la Constitución Provincial recogen el principio de asociación de municipios, lo cual impide la legalización de estas uniones intermunicipales, y por ende su reconocimiento por la autoridad provincial. Este reconocimiento de hecho se realiza pero no alcanza para posibilitar a estos entes el ingreso a otra categoría de persona jurídica diferenciada de cada una de sus administraciones.

Estamos trabajando actualmente en ello a través de la inclusión de un artículo en la reforma de la Ley 3001 que se encuentra en tratamiento en la Cámara de Diputados, con el siguiente texto agregado en el Capítulo II de Facultades y deberes de las Corporaciones Municipales, **“Artículo 11°: Se modifica e incorpora: Inciso 10):**

Podrán construir consorcios intermunicipales de una o más municipalidades con la Provincia, la Nación o vecinos o consorcios de éstos, juntas vecinales o asociaciones, como participar en todo tipo de sociedades y/u otros entes de bien público, para

- a) La prestación de servicios públicos;
- b) La ejecución de obras públicas;
- c) El fortalecimiento de los instrumentos de gestión;
- d) La realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, turismo, a la salud o a otros fines que le sean propios;
- e) La capacitación y el perfeccionamiento del personal municipal
- f) La coordinación con instituciones provinciales, nacionales o internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal, y
- g) Toda aquella actividad prevista por la presente ley.

Asimismo, nuestra tarea se extiende a la difusión que sobre la reforma integral del Régimen Municipal en la Constitución Provincial que así se alinearía con el Título Segundo, referido a Gobiernos de Provincia, Artículo 124 que establece que “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto...”.

V.- Conclusiones

“ Pensarnos como región, Negociar como región”, es la frase que podría resumir la etapa en que se encuentran los municipios entrerrianos que han asumido el riesgo de comenzar una nueva forma de afrontar problemas y buscar soluciones.

La planificación de las políticas regionales les permitirá, en lo económico, competir en un plano de igualdad de condiciones y en un plano político mantener un diálogo más fluido y con mejores resultados ante el gobierno nacional y el provincial, considerando que la unión produce un mayor efecto al presentar diagnósticos de situación muy similares entre sí, y con una problemática social y económica muy parecida.

La aparición de nuevos planteos y la búsqueda de consenso para lograr objetivos comunes parte necesariamente del convencimiento de los principales actores de la necesidad de hacerlo, un convencimiento capaz de crear un consenso decidido y activo dentro de la administración y fundamentalmente, fuera de ella.

El papel de la opinión pública es fundamental en el proceso de construcción y desarrollo de una nueva región. La concientización de una población y la aceptación por parte de ésta de la importancia de un proyecto global, claro, inteligible y transmisible que sea la base de un renovado desarrollo, será el impulso motor del comienzo de las acciones y del mantenimiento de ellas a través del tiempo.

Ha de convencer: solo así podrá crecer y desarrollarse fuera de los ámbitos técnicos y políticos.

Esta es su ambición y su debilidad. Si no tiene apoyo político no será nada, pero sin el apoyo de los ciudadanos y sus organizaciones intermedias, irá directamente al fracaso en su objetivo de permanecer y marcar el camino hacia una nueva forma de gestión local