



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO**

**Facultad de Ciencia Política y Relaciones  
Internacionales**

**DOCTORADO EN CIENCIA POLÍTICA**

**TITULO DE LA TESIS:**

*“Restricciones y déficits de capacidad institucional para  
la cooperación y el asociativismo intermunicipal en la  
Región Nuevo Cuyo”.*

**AUTOR:** Mgter. Enzo Ricardo COMPLETA

**DIRECTORA:** Dra. Mirian V. BILBAO DE TERK

**CO-DIRECTOR:** Mgter. Claudio A. TECCO

FECHA: 18 de abril de 2014

## **Resumen en castellano**

Durante las últimas décadas, los gobiernos locales argentinos experimentaron un proceso de redefinición de sus roles como consecuencia de la globalización, de la crisis del Estado de Bienestar y del proceso de reforma del Estado, a través del cual se dio inicio a un proceso de cesión de funciones desde la administración pública central hacia la esfera gubernativa local. Como consecuencia de este complejo entramado de transformaciones, y en el marco de una creciente municipalización de la crisis política y socioeconómica nacional, las administraciones municipales comenzaron a transformarse en verdaderas gestoras de políticas públicas para la promoción del desarrollo local, lo que supuso el desarrollo de prácticas orientadas al fortalecimiento y/o adquisición de nuevas capacidades de gestión que permitieran atender a una agenda local ampliada.

Debido a que el ámbito de resolución de las problemáticas de ésta nueva agenda municipal excede en la mayoría de los casos los límites territoriales y capacidades individuales de los gobiernos locales, la cooperación y el asociativismo intermunicipal comenzó a emerger como una alternativa para su tratamiento. La presente tesis analiza las capacidades institucionales de la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú (Provincia de Mendoza, Argentina) para gestionar programas y proyectos a escala intermunicipal.

Dada la variedad de acciones emprendidas por los municipios, se decidió focalizar la investigación en el análisis de tres programas que caracterizan el funcionamiento general de la microrregión, los cuales fueron diseñados y ejecutados por los municipios asociados con el fin de dar respuesta a las principales problemáticas comunes que los afectan: el subdesarrollo económico y turístico local; la disposición final de residuos domiciliarios y la satisfacción de las necesidades de los habitantes de la zona limítrofe interdepartamental.

En función de estos desarrollos, se reflexiona en torno a las restricciones contextuales y déficits de capacidad institucional más relevantes que dificultaron o impidieron la ejecución de los programas seleccionados, a partir de lo cual se proponen criterios para el diseño de una estrategia de fortalecimiento institucional orientada a superar los déficits detectados.

## **Resumen en inglés**

During the past few decades, the local governments in Argentina have experienced a process of redefinition of their roles as a consequence of globalization, of the crisis of The Welfare State and of the State reform process. It was due to this process that an assignment of functions –from the central public administration to the local governmental sphere– took place. As a consequence of these processes, and within a framework of a growing municipalization of the political and socioeconomic crisis in the country, the municipal administrations became implementation units for the promotion of local development. This led to the development of practices aimed at fostering and/or acquiring new managerial abilities that would allow to follow a wider agenda.

Due to the fact that the sphere of resolution of the problems of this new municipal agenda in most cases exceed the territorial boundaries and the individual capacities of local governments, cooperation and intermunicipal collaboration started to emerge as an alternative for dealing with these problems. This Thesis analyzes the strengths and weaknesses in institutional capacity of the Micro-region Luján de Cuyo - Maipú (Province of Mendoza, Argentina) to manage programs to an intermunicipal scale.

Due to the variety of actions undertaken by the municipalities, it was decided to focus the research on the analysis of three programs that characterize the overall performance of the micro-region, which were designed and implemented by associate municipalities in order to respond to the main common problems that affect them: local economic and tourist underdevelopment, the final provision of domiciliary waste and the satisfaction of the needs of the inhabitants of the bordering interdepartmental area.

According to these developments, we reflect on the more relevant restrictions and shortfalls in institutional capacity that complicate or impede the execution of intermunicipal programs in the province. From this starting point, we shall propose different criteria for the planning of a strategy of institutional strengthening.

## **Agradecimientos**

Quiero expresar mi agradecimiento a todas las personas e instituciones que hicieron posible la redacción de la presente *Tesis de Doctorado*, especialmente a mi directora, Dra. Mirian V. Bilbao de Terk, y al Mgter. Claudio Alberto Tecco, codirector, quienes en el año 2007 aceptaron avalar mi presentación a la beca de Postgrado Tipo I de CONICET.

En segundo lugar quiero agradecer al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la República Argentina (CONICET) y al cuerpo docente y personal administrativo de la carrera de Doctorado en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), quienes me facilitaron todos los medios necesarios para realizar esta investigación. También agradezco al Dr. Clemente Navarro, Director del Centro de Sociología y Políticas Locales de la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla-España), quien me ayudó durante mi estadía de investigación en dicha universidad a mediados del año 2010.

No puedo olvidarme de Juan Antonio González, Arturo Fernández, Daniel Cravacuore, Leonardo Giacomelli y David Salinas, por el apoyo y colaboración prestada en distintas etapas de la investigación. Tampoco de todos los entrevistados, intendentes, concejales, legisladores, catedráticos y funcionarios públicos que me brindaron parte de su valioso tiempo para completar los cuestionarios suministrados y responder a mis preguntas. En este sentido, quiero destacar la generosidad y excelente predisposición de Miguel Ángel Risso Patrón, Edgardo Ordóñez, María Graciela Viollaz y María Gabriela Ábalos.

Finalmente quiero dedicar esta tesis a unas pocas e íntimas personas.

A Matilde, en restitución de la atención que por ella le quité.

A Agustín, Mariano y Ariel, cuya amistad incondicional ha resistido todas las vicisitudes del tiempo.

A Rebeca, por dar todo y pedir tan poco.

A mis colegas y amigos Belén Levatino y Javier Díaz Araujo, por el apoyo moral brindado en todo momento.

A mis compañeros de la Maestría en Ciencia Política y Sociología (FLACSO), especialmente a Silvina Gibbons, Verónica Miranda, Fernando Re y Francisco Broglia. Aunque no lo sepan o recuerden, en aquel viaje a Ecuador sembramos juntos la semilla de esta tesis.

A mi familia, por el apoyo constante recibido durante todos estos años. Especialmente a mi papa Dino, quien me introdujo en el mundo de la praxis y la reflexión política, y a mi madre María Nieves, quien me inculcó el gusto por las letras.

Finalmente, a mis abuelos Gino, Dora, Eduardo y María, verdaderas fuentes de estímulo e inspiración; a mi tía Carmen, a mi hermana Nieves, a Sergio y a la pequeña Sofía. Aunque no lo creas conservo esperanzas de que algún día, cuando seas adulta, te intereses en leerla.

## Índice de contenido

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| Resumen en castellano              | 02 |
| Resumen en inglés                  | 03 |
| Agradecimientos                    | 04 |
| Índice de contenido                | 06 |
| Índice de tablas, gráficos y mapas | 09 |
| Introducción                       | 11 |

### PARTE 1

#### ASOCIATIVISMO MUNICIPAL: CONTEXTOS Y ACTORES

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Capítulo I. Pensar lo local desde lo global</b>  | <b>19</b> |
| 1.1- Globalización, globalismo y crisis del Estado Nación                                 | 19        |
| 1.2- Reforma del Estado en Argentina: del Estado Benefactor al neoliberalismo y viceversa | 31        |
| 1.3- El impacto de la descentralización sobre la esfera local                             | 38        |
| <b>Capítulo II. Contexto jurídico - político de los gobiernos locales</b>                 | <b>44</b> |
| 2.1- Crisis del federalismo en Argentina  | 44        |
| 2.2- La organización municipal en las provincias  | 50        |
| 2.3- Autarquía versus autonomía municipal   | 60        |
| 2.4- Alcance y contenido de la autonomía municipal  | 63        |
| 2.5- Recepción del artículo 123º de la Constitución Nacional en las cartas provinciales   | 66        |
| <b>Capítulo III. Políticas activas contra el inframunicipalismo</b>                       | <b>74</b> |
| 3.1- Orígenes del desarrollo local en Argentina   | 74        |
| 3.2- Del inframunicipalismo demográfico y económico al institucional                      | 77        |
| 3.3- La articulación en la gestión local  | 84        |
| <b>Capítulo IV. Capacidades necesarias y suficientes</b>                                  | <b>95</b> |
| 4.1- Capacidades institucionales para el asociativismo municipal                          | 95        |
| 4.2- Marco conceptual para el análisis de capacidades institucionales                     | 98        |

|   |     |
|---|-----|
| 4.3- Brechas de capacidad: aspectos constitutivos y factores contextuales | 110 |
| 4.4- Procedimiento para la detección de DCI                               | 120 |

## PARTE 2

### CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y RESTRICCIONES CONTEXTUALES PARA EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL

#### Capítulo V. Las microrregiones en Mendoza: restricciones legales y caracterización de las iniciativas

|  |       |
|--|-------|
|  | 133   |
| 5.1- La promoción de la articulación local en el ámbito nacional   | 133   |
| 5.2- Restricciones legales al asociativismo municipal              | 137   |
| 5.3- Panorama del proceso asociativo municipal en la Región Cuyana | 14848 |
| 5.3.1- Microrregión del Sur Mendocino                              | 161   |
| 5.3.1- Microrregión Intermunicipal Cuyana Andina (MICA)            | 17264 |
| 5.3.1- Microrregión Luján de Cuyo - Maipú                          | 168   |
| 5.4- Balance de las microrregiones intermunicipales                | 171   |
| 5.4.1- Base estructural  | 172   |
| 5.4.2- Origen e institucionalización de las iniciativas            | 175   |
| 5.4.3- Modalidad de gestión microrregional                         | 178   |
| 5.4.4- Financiamiento de los organismos microrregionales           | 180   |

#### Capítulo VI. Análisis de las capacidades institucionales

|  |     |
|--|-----|
| 6.1- Criterios para la selección de las unidades de análisis | 183 |
| 6.2- Los programas intermunicipales seleccionados            | 189 |
| 6.2.1- Programa N° 1   | 191 |
| a- Origen y contenido del programa                           | 192 |
| b- Ejecución de actividades y tareas                         | 193 |
| c- Principales resultados alcanzados                         | 197 |
| d- Procesamiento de los Formularios SADCI                    | 200 |
| 6.2.2- Programa N° 2   | 219 |
| a- Origen y contenido del programa                           | 220 |
| b- Ejecución de actividades y tareas                         | 226 |
| c- Principales resultados alcanzados                         | 229 |
| d- Procesamiento de los Formularios SADCI                    | 233 |

|  |            |
|--|------------|
| 6.2.3- Programa N° 3                               | 253        |
| a- Origen y contenido del programa                 | 254        |
| b- Ejecución de actividades y tareas               | 264        |
| c- Principales resultados alcanzados               | 266        |
| d- Procesamiento de los Formularios SADCI          | 268        |
| 6.3- Consolidación de las RC y DCI detectados      | 290        |
| 6.4- Síntesis                                      | 315        |
| <b>Conclusiones</b>                                | <b>328</b> |
| 1- Alternativas para la superación de las RC y DCI | 328        |
| 2- Consideraciones finales                         | 340        |
| <b>Referencias bibliográficas</b>                  | <b>342</b> |
| <b>Fuentes</b>                                     | <b>353</b> |
| <b>Entrevistas realizadas</b>                      | <b>356</b> |
| <b>Anexos</b>                                      | <b>358</b> |

## Índice de tablas, gráficos y mapas

### **Tablas**

|   |     |
|---|-----|
| Tabla 1: Cantidad de gobiernos locales por tipo y por provincia en Argentina_____   | 51  |
| Tabla 2: Requisitos para la creación de municipios por provincia_____   | 53  |
| Tabla 3: Reconocimiento de la autonomía municipal (AM) en las constituciones provinciales de acuerdo al contexto histórico_____ | 68  |
| Tabla 4: Escala de calificación de magnitud de DCI y RC_____  | 126 |
| Tabla 5: Escala de calificación de criticidad de procesos de gestión_____   | 128 |
| Tabla 6: Relación entre magnitud de los DCI y RC y criticidad de los procesos_____  | 129 |
| Tabla 7: Constituciones provinciales que contemplan la cooperación y la articulación intermunicipal_____                        | 139 |
| Tabla 8: Microrregiones de la Provincia de Mendoza según población, superficie y densidad poblacional_____                      | 174 |
| Tabla 9: Pertenencia político-partidaria de los intendentes_____  | 177 |
| Tabla 10: Distribución del subsidio otorgado a la Municipalidad de Luján de Cuyo_____   | 223 |
| Tabla 11: Costo del programa para la Municipalidad de Luján de Cuyo_____  | 226 |
| Tabla 12: Tareas afectadas por RC y DCI en cada programa_____   | 317 |

### Tablas matrices

|  |     |
|--|-----|
| Tabla Matriz: Formularios Programa N° 1_____ | 200 |
| Tabla Matriz: Formularios Programa N° 2_____ | 233 |
| Tabla Matriz: Formularios Programa N° 3_____ | 268 |

### Tablas comparativas

|   |     |
|---|-----|
| Tabla Comparativa N° 1: Análisis de las RC - Dimensión institucional_____             | 294 |
| Tabla Comparativa N° 2: Análisis de las RC - Dimensión interinstitucional_____        | 298 |
| Tabla Comparativa N° 3: Análisis de las RC – Dimensión socioeconómica y política_____ | 303 |
| Tabla Comparativa N° 4: Análisis de los DCI - Dimensión interna_____                  | 308 |
| Tabla Comparativa N° 5: Análisis de IOs DCI – Dimensión financiera y física_____      | 311 |
| Tabla Comparativa N° 6: Análisis de IOs DCI – Dimensión individual_____               | 316 |

### Gráficos

Gráfico 1: Agrupamiento de gobiernos locales en Argentina por tamaño

|  |            |
|--|------------|
| y población que concentran   | <u>56</u>  |
| Gráfico 2: Distribución de los entes intermunicipales en Argentina | <u>149</u> |
| Gráfico 3: Afiches de los concursos internacionales de vinos       | <u>199</u> |

## **Mapas**

|   |            |
|---|------------|
| Mapa 1: Consorcios intermunicipales en la Región Nuevo Cuyo           | <u>152</u> |
| Mapa 2: Microrregiones intermunicipales en la Región Nuevo Cuyo       | <u>155</u> |
| Mapa 3: Propuesta de zonificación conjunta para la zona del conflicto | <u>258</u> |
| Mapa 4: Nuevo límite interdepartamental entre Maipú y Luján de Cuyo   | <u>263</u> |

## Introducción

Durante los últimos decenios los *gobiernos locales*<sup>1</sup> de la República Argentina experimentaron un intenso proceso de redefinición de sus roles como resultado, principalmente, de los cambios estructurales producidos por la globalización, por el pasaje del Estado de Bienestar o desarrollista al neoliberal y por consiguiente proceso de Reforma del Estado evidenciado durante la década del noventa, a través del cual se dio inicio a un proceso de cesión de funciones y competencias desde la administración pública nacional hacia la esfera gubernativa provincial y municipal (García Delgado, 1997).

Como consecuencia de estos procesos, se promovió la aparición de un nuevo escenario local caracterizado por un aumento de la demanda ciudadana y de las responsabilidades de gestión de las administraciones locales en áreas tan complejas como la salud, educación, seguridad, vivienda, promoción del desarrollo económico y empleo (Cravacuore; 2007). Todas estas funciones, otrora de exclusiva incumbencia de la nación y de las provincias, se incorporaron paulatinamente a la agenda municipal con posterioridad al desmantelamiento del Estado de Bienestar impulsado por el Consenso de Washington, sobrecargando las tradicionales competencias locales vinculadas al mantenimiento del espacio y la infraestructura pública, a la regulación de la industria y el comercio local y a la prestación de servicios públicos básicos.

Como resultado de este complejo entramado de transformaciones, los gobiernos locales se vieron obligados a desarrollar nuevas estrategias organizativas y de gestión asociada, fundadas en el establecimiento de acuerdos interjurisdiccionales e intermunicipales y en la interacción entre el sector público y privado. La creación de microrregiones intermunicipales es un fenómeno que surgió a partir de la ocurrencia de estos procesos como una herramienta de gestión innovadora orientada,

---

<sup>1</sup> En el marco de esta tesis se utiliza la expresión *gobiernos locales* como comprensiva de los municipios argentinos y de todas aquellas otras formas de gobierno de rango institucional inferior al municipal (comunidades, por ejemplo). La expresión, por tanto, no incluye a los gobiernos provinciales.

por un lado, a facilitar el ejercicio de las nuevas funciones asumidas y, por el otro, a potenciar el crecimiento socioeconómico de las comunidades locales en un contexto competitivo global.<sup>2</sup>

Ahora bien, dada la situación de inframunicipalismo que caracteriza a la mayoría de las provincias argentinas (Iturburu; 2001 y Altschuler, 2003), en donde se observa una gran cantidad de gobiernos locales sumamente dependientes de niveles superiores de gobierno, caracterizados por estructuras administrativas, poblaciones y presupuestos reducidos, resulta relevante analizar las capacidades institucionales que poseen los organismos intermunicipales para prestar servicios públicos de calidad a sus ciudadanos y/o ejecutar programas y proyectos tendientes a promover procesos de desarrollo equilibrados, inclusivos y sustentables en el territorio local.

En este sentido, para que los organismos intermunicipales cumplan con los objetivos establecidos se requiere que los mismos cuenten con las capacidades institucionales necesarias y suficientes para hacerlo. Definir el tipo de capacidades de gestión que se requieren a tales fines obliga a efectuar algunas aclaraciones conceptuales previas. En primer término, no existe una única forma de conceptualizar la noción de capacidad institucional, así como tampoco de precisar las múltiples variables analíticas o componentes que se vinculan con la misma. Por esta razón, en el marco de la presente tesis se repasó la bibliografía especializada sobre la materia con el fin de adoptar una definición de carácter instrumental (en relación a los fines que deben perseguir los organismos intermunicipales), que contemple todas las características del concepto y de la realidad que busca ser interpretada a través del mismo.

En segundo término, la capacidad institucional no se ve reflejada solamente en los resultados alcanzados (en términos de impacto en las condiciones de vida de los ciudadanos o sobre algún aspecto de la gestión gubernamental) sino en las condiciones para el logro de los

---

<sup>2</sup> El término *microrregión* se utiliza para hacer referencia a un tipo específico de organismo asociativo de carácter intermunicipal que ha proliferado en la República Argentina y específicamente en la Provincia de Mendoza durante la última década. Se lo diferencia del término *región*, el cual se circunscribe exclusivamente a la esfera interprovincial.

mismos. De esta forma, los resultados no dependen sólo de los factores constitutivos u observables de la capacidad estatal (tales como los recursos financieros disponibles, la estructura organizativa interna, las características y habilidades del recurso humano, etc.) sino también de otros factores de carácter externo o contextual que pueden llegar a afectar el ejercicio de las capacidades gubernamentales y por ende los resultados alcanzados.

En consecuencia, llegado el momento de operacionalizar las brechas de capacidad detectadas en los programas desarrollados por la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú (Provincia de Mendoza, Argentina) se distinguió entre los aspectos constitutivos de la capacidad y aquellos factores contextuales que afectaron su ejercicio, tales como las reglas formales e informales que limitaron ciertas acciones y la trama institucional involucrada en los procesos de ejecución de las mismas.

Este enfoque teórico, enriquecido con el análisis de los procesos globales y nacionales que durante las últimas décadas modificaron el rol de los municipios generando nuevos arreglos institucionales de carácter asociado, ha resultado sumamente apropiado para la identificación y evaluación de las restricciones contextuales y déficits de capacidad que limitaron en la práctica al proceso asociativo municipal evaluado.

A los efectos de alcanzar los objetivos propuestos, la presente investigación introdujo un abordaje cuali-cuantitativo para el análisis de las capacidades institucionales de la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú. En este sentido, si bien el diseño global de la investigación es de tipo analítico-descriptivo, en aspectos particulares se planteó una complementación entre el abordaje cualitativo y cuantitativo. Así, durante el proceso de investigación se aplicaron diversas técnicas de recolección y análisis documental. En las etapas preparatorias se realizaron entrevistas en profundidad (con preguntas cerradas y abiertas) y encuestas semi-estructuradas, según las variables e hipótesis definidas, a actores calificados vinculados a los gobiernos locales asociados. Se analizó también información obtenida de fuentes secundarias tales como la consulta de material bibliográfico especializado, discursos, ordenanzas,

actas de acuerdo y convenios firmados por los municipios, leyes, constituciones y toda otra que ayudara a precisar con mayor especificidad el funcionamiento, formas de gobierno y organización, atribuciones y recursos de la experiencia asociativa municipal evaluada.

En cuanto al análisis de capacidades institucionales, en primer término se efectuó una descripción de los organismos asociativos municipales creados en la provincia de Mendoza, con especial atención a las microrregiones que mostraron un grado importante de actividad, coordinación de acciones y sostenibilidad desde su creación formal, criterio que facilitó la selección de la unidad de análisis evaluada en la presente tesis.

Dada la variedad de acciones emprendidas por los municipios de Luján de Cuyo y Maipú en el marco de la microrregión homónima desde el año 2000 en adelante, se decidió focalizar la presente investigación en el análisis de tres programas diseñados para abordar las problemáticas comunes que en opinión de los intendentes eran las más relevantes: el subdesarrollo económico y turístico local; la disposición final de residuos domiciliarios y la satisfacción de las necesidades de los habitantes de la zona limítrofe interdepartamental. Una vez analizada la información documental obrante sobre las iniciativas sometidas a análisis se realizaron encuestas semi-estructuradas a los responsables de los programas y proyectos evaluados, cuyos resultados se sistematizaron en un conjunto de formularios elaborados tomando como base las recomendaciones metodológicas efectuadas por Tobelem (1992) y Oszlak y Orellana (1993).

A cada informante se le preguntó, en relación a cada una de las actividades asociadas a los programas evaluados, si existió algún déficit de capacidad institucional (DCI) o restricción contextual (RC) que impidiera y/o dificultara la ejecución de una o más tareas previstas. La revisión se efectuó de modo sistemático y evitando omitir alguna tarea. La información que se obtuvo de estas fuentes fue contrastada con la obrante en la documentación oficial. Cuando se detectó un DCI o RC se evaluó en qué medida el mismo comprometió la factibilidad del programa

ejecutado. Dicha evaluación se hizo en consulta con los responsables de los programas lo cual, además de agregar valor al análisis, significó una transferencia de resultados del proyecto.

En función de estas premisas, hemos organizado la presente tesis en dos partes. En la primera: *Asociativismo municipal: contexto y actores*, se describen las principales causas del aumento de protagonismo de los gobiernos locales evidenciado en Argentina durante las últimas décadas y se describe el contexto y los principales actores que intervinieron en los procesos de cooperación y asociativismo municipal desarrollados en Mendoza, proponiéndose un abordaje desde lo político, socioeconómico y jurídico-institucional. Adicionalmente, se precisa el concepto de capacidad institucional, central en nuestra investigación, revisando los diferentes abordajes teóricos y metodológicos existentes en la bibliografía especializada con el fin de problematizar el marco teórico utilizado.

El análisis y caracterización de las múltiples transformaciones organizativas que sobrevinieron en la esfera gubernativa local como consecuencia de los procesos de globalización, crisis del Estado-nación, reforma del Estado y descentralización de la administración pública nacional se realiza en el *Capítulo I: Pensar lo local desde lo global*. A los efectos de introducirnos en el análisis propuesto, en el *Capítulo II: Contexto jurídico-político de los gobiernos locales* se realiza una caracterización de los gobiernos locales argentinos, con especial atención a los cambios evidenciados en la distribución competencial entre diferentes niveles de gobierno como resultado de los procesos descentralizadores y de la reforma de la Constitución Nacional de 1994. En este mismo capítulo se analiza el marco legal que regula la organización y funcionamiento de los gobiernos locales, en tanto variable que puede dificultar o facilitar la institucionalización de las articulaciones municipales y la ejecución de proyectos cooperativos.

En el *Capítulo III: Políticas activas contra el inframunicipalismo* se analizan los orígenes de esta problemática y se caracterizan sus distintas dimensiones y alternativas de resolución, entre ellas la que consideramos más apropiada para potenciar el desarrollo sustentable de las

comunidades locales: el fomento del asociativismo municipal. Adicionalmente, se analizan las diferentes modalidades de gestión que emergieron de la crisis del Estado de Bienestar, con especial atención al modelo de gestión asociativo o participativo, dentro del cual se enmarca la cooperación intermunicipal. Luego, en el *Capítulo IV: Capacidades necesarias y suficientes*, se debate en torno al concepto de capacidad institucional y se introduce la metodología utilizada para identificar, medir y evaluar las deficiencias de capacidad y restricciones contextuales que limitaron la gestión de programas y proyectos en la Microrregión Luján de Cuyo - Maipú.

En la *Segunda Parte: Capacidades institucionales y restricciones contextuales para el asociativismo intermunicipal* se analizan de forma agregada los DCI y RC que afectaron la ejecución de los programas intermunicipales evaluados, proponiéndose algunas alternativas para su superación. Para ello, en el *Capítulo V: Las microrregiones en Mendoza: restricciones legales y caracterización de las iniciativas*, se efectuó un examen sobre las principales políticas públicas de apoyo y fomento a la cooperación intermunicipal, así como también, sobre la normativa constitucional e infraconstitucional que regula la conformación de organismos intermunicipales en Argentina. Dicho análisis nos permitió determinar el grado de autonomía que efectivamente detentaron los gobiernos locales al momento de participar en este tipo de iniciativas y las principales restricciones contextuales asociadas a la normativa legal que afectó y/o condicionó el desarrollo de este tipo de estrategias para el caso específico de la Provincia de Mendoza.

Una vez efectuado el examen anterior, se analizó la evolución y distribución geográfica de los organismos microrregionales en Argentina, con especial atención a la dinámica de creación, organización y financiamiento de las microrregiones que mostraron un grado relevante de actividad durante los últimos años en la Región Nuevo Cuyo. La caracterización efectuada sobre estas iniciativas nos permitió identificar de manera anticipatoria los principales factores que generaron y/o potenciaron las restricciones y déficits de capacidad detectados para el

caso de la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú. Dichas restricciones y déficits fueron identificados a partir de la operacionalización del marco conceptual esbozado en el Capítulo IV, el cual da cuenta de la existencia de tres grandes componentes o factores explicativos de la capacidad estatal (autorizaciones legales y legitimidad; organización y medios de acción y capital de acción interorganizacional), los cuales fueron evaluados en el Capítulo VI en base a sus respectivos observables empíricos a los efectos de determinar si la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú poseía las capacidades necesarias y suficientes para poder cumplir con los objetivos establecidos en los programas.

Para finalizar, en el apartado dedicado a las *Conclusiones* se sugieren algunas pautas para la superación de los DCI detectados y se proponen criterios para el diseño y/o modificación de normas legales y políticas públicas orientadas a superar las restricciones institucionales y a promover la emergencia de procesos cooperativos municipales en la Provincia de Mendoza.

Consciente de que los resultados alcanzados sólo podrán generar beneficios concretos a los gobiernos locales de la provincia y el país en la medida en que los mismos contribuyan a formar estado de opinión sobre el tema en la ciudadanía y de que ingresen en la agenda de los decisores políticos, se ha previsto para la presente tesis una amplia actividad de transferencia que incluye su publicación, su presentación en congresos y seminarios especializados del país y el exterior, así como también, la presentación de informes a los gobiernos locales y provinciales de la Región Nuevo Cuyo, a la Federación Argentina de Municipios (FAM), a organizaciones de la sociedad civil y centros de estudio especializados de las universidades e instituciones académicas, científicas y técnicas del país.

**PARTE 1**

**ASOCIATIVISMO MUNICIPAL:  
CONTEXTOS Y ACTORES**

## Capítulo I

### **Pensar lo local desde lo global**

#### 1.1- Globalización, globalismo y crisis del Estado Nación.

Vivimos en un mundo globalizado, en donde los acontecimientos que suceden en una parte del planeta repercuten de manera inmediata en la otra, generando desafíos, tensiones y antagonismos entre sociedades cada vez más interdependientes y parecidas entre sí. Este fenómeno, sin embargo, no es nuevo. Si se recurre a la historia, podemos advertir que se han producido numerosos sucesos generadores de lógicas globales, entre ellos el surgimiento del mercantilismo europeo a fines del siglo XV; el descubrimiento de América; la Revolución Industrial (1780-1830); la instalación del sistema internacional de cables telegráficos submarinos; la creación de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Con mayor o menor grado de éxito y alcance geográfico, todos estos sucesos acercaron pueblos, ideas y mercados entre sí con una inusitada rapidez, acrecentando la interdependencia (y también la desigualdad) de todas las sociedades del mundo como consecuencia de un aumento extraordinario de la movilidad de las personas, mercancías, servicios, capitales, cultura e informaciones.

En contraposición con esta tendencia, la historia también da cuenta de numerosos sucesos que frenaron el avance de la globalización, al menos de forma temporaria. Entre los más recientes podemos mencionar la paralización de los flujos comerciales ocasionada por la Primera y Segunda Guerra Mundial (1914-1918 / 1939-1945); la crisis económica mundial derivada de la caída de la Bolsa de Wall Street en 1929 y la Guerra Fría (1946-1989). Actualmente, incluso, la globalización parece haber entrado en un proceso de estancamiento como consecuencia del fortalecimiento de los nacionalismos, de las políticas proteccionistas de mercado llevadas adelante por algunas naciones, de la consolidación de bloques regionales de carácter supranacional y de la crisis financiera

internacional iniciada a fines del año 2008 en los Estados Unidos cuyos efectos aún se perciben en el mundo.

Como puede apreciarse, la globalización viene desarrollándose con aceleraciones y períodos de contracción (o desglobalización) desde hace varios siglos, lo que resulta llamativo si se tiene en cuenta el enorme caudal de obras científicas que la definen como un fenómeno relativamente reciente, originado durante la segunda mitad del siglo pasado. En este sentido, de acuerdo a la recopilación bibliográfica realizada por Júrgen Schuldt (et al., 1998: 12), para la gran mayoría de los autores la globalización se habría iniciado en el transcurso de las últimas décadas, para unos en los años sesenta (Agosin y Tussie; 1993: 566), para otros más en los setenta (Petrella; 1996: 62) y no son pocos los que la fechan en los ochenta (Campodónico; 1995: 8) e incluso recién desde el primer lustro de los noventa.

Entre los principales acontecimientos históricos señalados por estos autores como disparadores del actual proceso globalizador se destacan la finalización de la Segunda Guerra Mundial, el advenimiento de la era nuclear, la emancipación de las colonias, la renovada expansión del comercio y la inversión y el ascenso económico de Noreste asiático (Gilpin, 1987: 341–344, 2000, Guillén; 2001, Kennedy; 1993: 47-50, McMichael; 1996, cit. por Guillén; 2001: 237), la crisis del dólar de 1971 (Petrella; 1996: 68)<sup>3</sup>, la crisis del petróleo de 1973 (García Delgado; 1998: 25-26), la desaparición de la Unión Soviética y el consecuente agotamiento de la división bipolar del mundo (Albrow, 1997; Giddens; 1997; Ortiz, 1997).

La discrepancia respecto del momento histórico en que comenzó la globalización se relaciona con las diversas formas de definir este fenómeno. En este sentido, de acuerdo a Néstor García Canclini (1999: 45) quienes le atribuyen un origen más remoto privilegian el aspecto económico, mientras que los que argumentan la aparición reciente de este proceso conceden más peso a sus dimensiones políticas, culturales

---

<sup>3</sup> De acuerdo a Petrella, el hecho disparador de la globalización fue la declaración del ex presidente de los Estados Unidos, Richard Nixon, acerca de la inconvertibilidad del dólar en 1971, decisión histórica que abrió la puerta al capitalismo global.

y comunicacionales. Desde nuestra perspectiva, entendemos que existe una gran cantidad de evidencia histórica que prueba la existencia de ciclos globalizadores principalmente desde comienzos del Siglo XV en Europa con la expansión del capitalismo y de la modernidad occidental, lo que no implica que los actuales procesos globalizadores no posean rasgos distintivos que marquen una ruptura con el pasado.<sup>4</sup>

Quizá, como afirmara Castells, lo verdaderamente novedoso con respecto a las actuales transformaciones globales consiste en que estamos siendo testigos de la formación de un sistema económico internacional que opera como una unidad en tiempo real en una escala global (1976:376–429, cit. por Del Cerro Santamaría; 2004:17). Para Ulrich (1998), en cambio, la singularidad del proceso de globalización radica en la ramificación, densidad y estabilidad de sus recíprocas redes de relaciones regionales–globales empíricamente comprobables.

Finalmente, autores como Saskia Sassen sostienen que el actual proceso globalizador es radicalmente nuevo porque está ocasionando una importante transformación de los Estados y sistemas de Estados para hacer frente a fuerzas y cambios globales. En efecto, en opinión de ésta reconocida teórica de la globalización, como consecuencia de este proceso los Estados han comenzado a reconfigurarse y a promover cambios que afectan los modos en que las leyes son aprobadas, que influyen en las formas concretas que adopta la idea de ciudadanía, y que sobre todo influyen en los procesos de arbitraje y negociación entre las instituciones locales y las fuerzas globales que pretenden operar en territorios específicos (cit. por Del Cerro Santamaría; 2004: 17).

Ahora bien, antes de adentrarnos en el análisis de la tensión global–local y en la caracterización de las múltiples transformaciones operadas sobre los diferentes niveles del Estado conviene precisar el origen del término globalización, lo que nos ayudará a dilucidar la esencia de los procesos que comúnmente se le asocian y a desligar su análisis de aquellos bloqueos ideológicos que tienen por objetivo reducir la

---

<sup>4</sup> La tesis sobre el origen medieval de la globalización ha sido sostenida, entre otros autores de renombre, por Immanuel Wallerstein (1989) y Jean Chesnaux (1989).

complejidad de la globalización a la dimensión económica, exclusivamente.

El término globalización hizo su aparición con posterioridad a la publicación del libro “*The Gutenberg Galaxy: The Making of Typographic Man*” en el año 1962 por parte del sociólogo canadiense Herbert Marshall McLuhan, quien acuñó la expresión “aldea global” (*global village*) para referirse al impacto de las nuevas tecnologías comunicacionales en la interconexión y homogeneización cultural del mundo. Con posterioridad a la publicación de esta obra, el término inglés *globalization* comenzó a ser usado tanto en el ámbito de la discusión académica como política en su actual sentido, diferenciándose de sus anteriores significados relacionados con el carácter esférico, universal o indivisible de ciertos elementos.

La popularización del término, sin embargo, llegó recién a mediados de la década del ochenta con la aparición del artículo de Theodore Levitt titulado “*Globalización de los mercados*” (1983), en el cual el economista de origen alemán definió a la globalización como una tendencia universal e irreversible hacia la emergencia de mercados de productos de consumo con un alto grado de estandarización. De acuerdo con las previsiones de Levitt, el creciente desarrollo tecnológico (principalmente en el área del transporte y de las comunicaciones) eventualmente arrastraría a todas las naciones del mundo hacia una comunidad de convergencia de los gustos de los consumidores, lo que determinaría la extinción de aquellas empresas nacionales y “multinacionales” que no devinieron en “globales” a partir de la adopción de políticas de producción y comercialización de productos estandarizados en todo el mundo.<sup>5</sup>

Más allá de la validez empírica o no de la premisa formulada por Theodore Levitt, lo cierto es que su tesis fue acogida con entusiasmo por

---

<sup>5</sup> El término “empresa multinacional”, en boga a comienzos de la década del ochenta, hace referencia a aquellas empresas que operaban en un número limitado de países, ajustando su producción y prácticas comerciales en cada uno de ellos, a un costo relativamente alto. Las “empresas globales”, en cambio, no contemplan las diferencias autóctonas de las naciones y regiones en las que se asientan, operando en todos los lugares del mundo de la misma forma, como si los consumidores de las distintas naciones desearan siempre los mismos productos.

muchos financistas y expertos en marketing de la época, quienes desempeñaron un rol preponderante en la creciente asociación que comenzó a hacerse entre el neologismo *globalización* y la omnipresente economía de mercado, que según este autor terminaría sobreponiéndose al resto de las dimensiones globales (especialmente a la dimensión política), transformando y homogeneizando todo a su paso.<sup>6</sup>

Desde luego, esta visión fuertemente economicista de la globalización estuvo impregnada desde su génesis de un profundo sustrato ideológico que pretendió (y aún hoy lo intenta) reducir la pluridimensionalidad de los procesos globalizadores a su dimensión económica exclusivamente, con el fin de garantizar la desregulación de los mercados nacionales a través de la relajación de los controles jurídicos, sociales y ambientales que imponen los gobiernos a las empresas extranjeras. Solo a sabiendas de los verdaderos intereses que subyacen a esta concepción ideologizada de la globalización se entienden los conceptos vertidos por numerosas instituciones internacionales entre las que se destaca el Fondo Monetario Internacional (FMI), organismo que en 1997 caracterizó a la globalización como “un proceso de acelerada integración mundial de la economía a través de la producción, el comercio, los flujos financieros, la difusión tecnológica, las redes de información y las corrientes culturales”.

De acuerdo con esta definición, la globalización funcionaría como una *nueva fase de expansión del sistema capitalista*<sup>7</sup> caracterizada por “la apertura de los sistemas económicos nacionales; el aumento del comercio

---

<sup>6</sup> A los efectos de ilustrar el elevado grado de permeabilidad de esta concepción monocausal y economicista de la globalización en el imaginario social de los países desarrollados, se destaca el trabajo realizado por los sociólogos Paul Hirsch y Peer Fiss, quienes a comienzos de este siglo documentaron a través del uso de técnicas computacionales de análisis de texto que el uso del término globalización en la prensa estadounidense aparecía asociado con múltiples marcos ideológicos de referencia, incluyendo “mercado financiero”, “eficiencia económica”, “efecto negativo” y “cultura” (2000).

<sup>7</sup> El capitalismo ha evidenciado sucesivas fases de expansión en la historia, atravesadas por momentos de transición o crisis estructurales. La primera etapa, denominada *pre-monopolista* abarca desde el siglo XVI a fines del siglo XIX. La segunda, denominada *imperialista* (o monopolista) abarca desde el último tercio del siglo XIX hasta fines del siglo pasado. La *globalización*, finalmente, se erigiría como una nueva fase de expansión del capitalismo, cualitativamente diferente al imperialismo aunque muchos aspectos de éste puedan mantenerse en ella. Este esquema evolutivo del capitalismo –en boga, actualmente, en muchos círculos académicos y políticos de la región- fue esbozado tempranamente por Silvio Frondizi (1946), quien definió a la *integración mundial capitalista* como la última etapa del capitalismo.

internacional; la expansión de los mercados financieros; la reorganización espacial de la producción; la búsqueda permanente de ventajas comparativas y de competitividad que da prioridad a la innovación tecnológica; la aparición de tasas elevadas de desempleo y descenso de los salarios; y la formación de polos económicos regionales” (López: 1998).

Pero, ¿es la globalización un fenómeno primordialmente económico, como sostiene un sector importante de la bibliografía y buena parte del imaginario popular? Y yendo un poco más lejos todavía, ¿podemos aceptar como válida la tesis que sostiene que el único motor de la globalización en la historia de la humanidad ha sido (y es todavía) la economía mundial capitalista? Claramente, si así lo hiciéramos, cometeríamos el error de pensar a la globalización como si se tratara de un producto pergeñado por la ideología neoliberal con el objetivo de exportar al mundo un patrón universal de desarrollo fundado en el libre comercio y en la protección de las inversiones extranjeras con prescindencia de las culturas locales y de las diferencias socioeconómicas que separan a las naciones desarrolladas de las subdesarrolladas.

Ulrich Beck (1998) acuñó el término “globalismo” para referirse a esta concepción tendenciosa de la globalización que desaloja o sustituye al quehacer político (a partir de la crítica a toda modalidad de regulación estatal sobre la libre movilidad de bienes y capitales) por la ideología del dominio del mercado mundial o neoliberalismo, que procede de manera monocausal y lineal, reduciendo la globalización a la dimensión económica.

Lógicamente, si bien no adherimos a esta concepción fragmentaria de la globalización, no pretendemos minimizar la gigantesca influencia que posee la economía de mercado en los procesos de construcción política y sociocultural mundial. En este sentido, de acuerdo a la teoría formulada por Immanuel Wallerstein, el sistema mundial (que incluye a todas las sociedades, gobiernos, empresarios, culturas, clases, familias e individuos) se encontraría predeterminado por la lógica interna de la

economía mundial capitalista, la cual comporta tres elementos básicos que han agudizado la situación de pobreza y desigualdad global, a saber: 1) sujeción al principio de la maximización de los beneficios, 2) existencia de una serie de estructuras estatales orientadas a impedir el funcionamiento libre del mercado capitalista con el fin de mejorar las perspectivas de beneficios de uno o más grupos determinados, y 3) apropiación del plus del trabajo en condiciones de explotación, la cual no comprende dos clases sino tres fases: los espacios centrales, la semi-periferia y los países y regiones periféricos (Wallerstein, 1983, cit. por Beck; 1998:58-59).

En este sentido, de acuerdo a esta teoría los Estados que componen el centro del sistema-mundo capitalista serían aquellos que poseen tecnología de punta y elevados índices de acumulación de capital, lo que les permitiría expandirse sobre una periferia que es explotada sistemáticamente. En cuanto a la semi-periferia, serviría principalmente como estadio promotor de nuevos centros y como intermediadora comercial entre los países centrales y periféricos.

Claramente, en Wallerstein el aspecto *económico* es el principal condicionante del lugar que ocupan los países y regiones dentro de la jerarquía del sistema-mundo capitalista, lo que a su vez tiene un correlato en la relación cultural que se establece entre centro-periferia, la cual no constituye más que un reflejo de las relaciones económicas entre ambos sectores. Esto no significa, por supuesto, que la transnacionalización de los flujos económicos predetermine todas las ramificaciones de los actuales procesos globalizadores. Como observa Juan Antonio González (2008: 222), las transformaciones operadas por la globalización trascienden la mera internacionalización de la economía y se traducen en la difusión de ideas, valores, modos de producción y gestión, fórmulas organizativas públicas y privadas y aún estilos de vida que se difunden a través de las fronteras nacionales.<sup>8</sup>

El proceso globalizador, de esta forma, no se reduce a la mundialización de los mercados o al libre comercio, sino que abarca un

---

<sup>8</sup> Autores como Anthony Giddens, Ulrich Beck, Marcos Kaplan y Daniel García Delgado han privilegiado también este enfoque.

sin número de dimensiones altamente conectadas e interdependientes en un mundo virtual cada vez menos regulado por la economía tradicional y por la geografía espacial. En este sentido, durante las últimas décadas el mapa tradicional -el de los pasos y límites fronterizos- ha comenzado a adquirir nuevas significaciones en la medida en que los Estados nacionales se volvieron más permeables a la influencia de empresas y organizaciones globales, a los flujos migratorios y turísticos y a la emergencia de conflictos políticos, ambientales y/o financieros que demandan la intervención de una profusa variedad de actores transnacionales que continuamente sobrepasan los límites de la soberanía estatal quitándoles funciones y atributos al Estado.

Este complejo escenario ha llevado a muchos científicos sociales a plantear una crisis del Estado como forma de organización política y, correlativamente, a la búsqueda de alternativas para adaptarlo o reemplazarlo (González; 2003: 97). En efecto, en el marco de las actuales transformaciones operadas por la globalización, el Estado nación se ha deteriorado como forma política autónoma para orientar la sociedad, lo que no significa que haya disminuido la influencia de los mismos en el acontecer político y económico mundial, y mucho menos, que nos encontremos en vísperas de su desaparición bajo el influjo de las transformaciones operadas por la globalización.

En este sentido, en vista de los recientes procesos de descolonización iniciados en buena parte del mundo, de la disolución de la URSS bajo el influjo de las antiguas nacionalidades que componían la federación rusa y del recrudecimiento de los conflictos bélicos en Medio Oriente y África Subsahariana por el dominio político y de los recursos naturales nacionales, puede advertirse el creciente impulso que están adquiriendo los Estados nacionales y los nacionalismos en el mundo. Se coincide, por tanto, con las previsiones de Samuel Huntington (2000: 26) para quien los Estados son y seguirán siendo las entidades dominantes en los asuntos mundiales por una variedad de razones, entre ellas porque aún “mantienen ejércitos, dirigen la diplomacia, negocian tratados, hacen

guerras, controlan las organizaciones internacionales, influyen y en una medida considerable configuran la producción del comercio”.

Hablar de la crisis del Estado-nación, de esta forma, no implica adherir a alguna de las tantas doctrinas o ideologías que anuncian su muerte (anarquismo, socialismo, marxismo-leninismo, entre otras), sino dar cuenta de que la multidimensionalidad del fenómeno globalizador conlleva un “doble cuestionamiento a la estructura decisional y soberanía estatal, tanto *desde arriba*, por parte de instituciones supranacionales, como *desde abajo*, por parte de los localismos” (García Delgado; 1998:18).

En el primer caso, la soberanía de los Estados (entendida como el derecho autónomo de los mismos a imponer su legalidad dentro del territorio nacional) se ve permanentemente restringida por un entorno internacional sumamente complejo, signado por la aparición de grupos financieros, empresas y organizaciones no gubernamentales transnacionales que obligan a los gobiernos nacionales a tomar decisiones sobre política y economía interior de manera condicionada, limitando su capacidad de autodeterminación.

En el plano estrictamente económico, la competencia interestatal por la atracción de inversiones extranjeras directas al territorio nacional es la principal causa del paulatino debilitamiento de las posibilidades que tienen los Estados para orientar autónomamente su política económica interna. En este sentido, según afirma Daniel García Delgado, “[...] al ser tan intensa la competencia los capitales se hacen cada vez más exigentes, demandando todo tipo de prebendas (tasas de interés por encima de las internacionales, libertad amplia de remesas, exenciones de impuestos, subsidios, reducción en los costos de los transportes, del trabajo y sus derechos). Se debilita así la capacidad de control, de asignación y de distribución de los Estados y ello es particularmente evidente en los periféricos” (Delgado; 1998: 20-21). Como consecuencia de este complejo escenario, los Estados suelen ofrecer a los inversores marcos regulatorios sumamente favorables, los cuales perjudican a las

empresas, a los contribuyentes y a los trabajadores nacionales, condicionando el poder político estatal.

La creciente limitación de la soberanía del Estado se manifiesta y profundiza, además, con la aparición de problemas de difícil resolución dentro del ámbito jurisdiccional de la nación. En este orden de asuntos, la protección de refugiados, los conflictos étnicos, el terrorismo, el lavado de dinero, el cambio climático, el narcotráfico y las crisis económicas internacionales –por nombrar sólo algunos de los problemas que afectan al género humano en su conjunto- requieren de acciones cooperativas intergubernamentales que deben ser consensuadas con un variopinto entramado de organizaciones internacionales entre las que se destacan la ONU, Greenpeace, Amnistía Internacional, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Unión Europea (UE) y la OTAN. Alcanzar este tipo de consensos, sin embargo, no resulta sencillo pues se requiere que los Estados nacionales accedan a despojarse de grandes cuotas de su autonomía en favor de organizaciones supranacionales.

En cuanto al cuestionamiento que se hace a la figura del Estado-nación “desde abajo” (fundamentalmente desde las provincias y gobiernos locales, que insistentemente reclaman al Estado mayores transferencias de recursos económicos y autonomía política), debemos remitirnos a las transformaciones socioeconómicas iniciadas con la caída del paradigma keynesiano y al retroceso de los regímenes estatales de bienestar en Latinoamérica, proceso evidenciado a partir de la década del setenta como consecuencia de la crisis fiscal que azotó a los gobiernos de la región y de las recetas económicas neoliberales propugnadas por el Consenso de Washington para salir de la misma (García Delgado, 1997 y 1998, Herzer, 1997; Villar, 2004).<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> La expresión “Consenso de Washington” fue acuñada en la década del ochenta por el economista inglés John Williamson y es utilizada comúnmente para hacer referencia a un ámbito de discusión integrado por el Banco Mundial, el FMI y distintas instituciones públicas y privadas de los Estados Unidos durante la década de 1990 que tuvieron como cometido impulsar un decálogo de políticas económicas neoliberales tendientes al desarrollo de América Latina, a saber: disciplina fiscal, control del gasto público, reforma impositiva, liberalización de las tasas de interés, tasa de cambio competitiva, liberalización del comercio internacional, liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas, privatización, desregulación y derecho de propiedad.

El Estado de Bienestar (*Welfare State*), emergente de la Gran Depresión derivada de la crisis del '29, consistió en un conjunto de instituciones públicas destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo y a reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado. Esto se hizo a través del establecimiento de regulaciones protectoras de las condiciones de trabajo, del medio ambiente y de la calidad de los bienes y servicios; y mediante transferencias monetarias directas (pensiones, prestaciones por desempleo o asignaciones familiares) e indirectas (subsidios a productos de consumo básico), provisión de bienes (programas de complementación alimentaria) y prestación de servicios, principalmente a cargo del Estado nacional (Isuani, 1991: 10).

Los primeros indicios que dejaron entrever la emergencia de un Estado de Bienestar en Argentina se manifestaron a inicios de la década del treinta, período a partir del cual el Estado comenzó a ejercer un rol más activo y protagónico en materia de regulación económica, promoción del pleno empleo y protección social. Durante la primera y segunda presidencia de Juan Domingo Perón (1946-1955), la intervención estatal dejó de ser considerada temporal (“hasta tanto terminara la crisis internacional”) para pasar a convertirse en el motor de todo el andamiaje económico, político y social. Fue en este período de profunda turbulencia económico-financiera y de fuerte inestabilidad política cuando se configuró el Estado de Bienestar en Argentina, un Estado más débil en términos institucionales que sus pares Europeos aunque mucho más desarrollado e igualitario que el resto de los Estados de la región.

En este sentido, luego de la crisis internacional que siguió a la caída de Wall Street, y especialmente a partir del año 1943, se puso en marcha en Argentina un fuerte proceso de intervencionismo estatal orientado a elevar el nivel de vida de la clase urbana asalariada, objetivo que fue instrumentado a través del reconocimiento de derechos sociales en la reforma de la Constitución Nacional de 1949; de la extensión del sistema educativo y sanitario a los sectores sociales más postergados; de la promoción de la industria nacional y el pleno empleo a través de la

creación de empresas nacionales (y de la entrega de subsidios a las ya existentes) y de numerosos organismos de regulación y promoción económica como el Banco Industrial, el Banco Hipotecario Nacional y el Instituto Argentino de Promoción de Importaciones (IAPI); y fundamentalmente, a través del mejoramiento de las condiciones laborales y de los mecanismos de protección, instrumentado a través de aumentos de salarios, pago de aguinaldos y reconocimiento de vacaciones, de la instauración de un sistema previsional abarcativo (aunque fragmentado), de la ampliación de la cobertura de las obras sociales (principalmente para los sectores sindicales) y de la entrega parcial pero creciente de asignaciones familiares y subsidios de desempleo.

Ahora bien, como sostiene Ernesto Villanueva el impacto del peronismo no fue sólo en el ámbito de la estructura estatal o de sus funciones; “más profundo fue el cambio que se generó en el imaginario de la sociedad acerca de cuál debía ser el rol del Estado (Villanueva (2008:663). Quienes sucedieron al Presidente Perón luego del golpe militar de 1955 debieron lidiar con esta pesada carga: sostener a un Estado de proporciones enormes, con una gran cantidad de organismos y funciones con cargo al erario público, que había asumido el fuerte compromiso de elevar el nivel de vida de los sectores más postergados de la sociedad a través del reconocimiento progresivo de derechos y demandas sociales.

Con intermitencias, este modelo estatal fuertemente intervencionista se mantuvo vigente durante la década del sesenta, hasta su resquebrajamiento final en los años setenta como consecuencia de una aguda recesión e inflación económica de carácter internacional agravada por la crisis del dólar y del petróleo. Esta nueva crisis se produjo en el seno de las sociedades capitalistas desarrolladas, trasladándose de inmediato al resto del mundo. La solución propuesta por los hacedores del Golpe de Estado de 1976 en Argentina llegó de inmediato: para salir de la crisis política y económica que agobiaba al país debía eliminarse al Estado de Bienestar, esto es, derogar aquellas legislaciones que

garantizaban niveles mínimos de calidad de vida a la población, privatizar sus empresas, limitar sus *gastos sociales* y evitar que continuara interviniendo en el libre juego de la oferta y la demanda de bienes y servicios.

Con el paso de los años, estas medidas traerían consecuencias nefastas al país, generando altos niveles de concentración económica, desempleo estructural, desigualdad y exclusión social. En el apartado siguiente, se analizan las múltiples transformaciones que sobrevinieron en la esfera gubernativa local de la República Argentina como consecuencia de la retracción del Estado en relación con la provisión de bienes y servicios de consumo colectivo. Para ello será necesario repasar las principales políticas llevadas adelante durante los últimos decenios en materia de reforma y modernización del Estado Nacional en el marco de la compleja transición entre dictadura y democracia llevada a cabo en el país a partir de la década de 1980.

#### 1.2- Reforma del Estado en Argentina: del Estado Benefactor al neoliberalismo y viceversa.

El desmantelamiento del régimen estatal de bienestar en Argentina estuvo estrechamente relacionado con el autodenominado *Proceso de Reorganización Nacional* (1976-1983), con los posteriores intentos fallidos de estabilizar la economía por parte del gobierno del presidente Raúl Alfonsín (1983-1989), con el proceso de *reforma del Estado* iniciado en 1989 por el presidente Carlos Saúl Menem (1989-1999) y con el estrepitoso fracaso del gobierno de Fernando De la Rúa (1999–2001).

Aunque con matices, durante este período la panacea del crecimiento económico sostenido llevó a los gobiernos nacionales que se sucedieron en el tiempo (ya sea por la fuerza o legitimados por el voto popular) a reducir el aparato estatal con el fin de implantar una política de estricto corte neoliberal tendiente a desarticular el andamiaje normativo e institucional que dio forma al Estado de Bienestar.

En primer término, la política económica de la última dictadura militar produjo un quiebre definitivo en el proceso de industrialización argentino (por sustitución de las importaciones) y abrió la puerta a un nuevo modelo de acumulación centrado en la apertura de la economía, el endeudamiento externo, la sobrevaluación del peso argentino frente al dólar y la especulación financiera. Como consecuencia de este modelo neoliberal, aumentó la desocupación, el hambre y la pobreza y se destruyó gran parte del sistema productivo e industrial argentino.

Una vez en democracia, el gobierno de Alfonsín no consiguió mejorar la situación económica nacional. En este sentido, tras los fallidos planes Austral (1985) y Primavera (1988), la privatización de algunas empresas estatales “periféricas”<sup>10</sup>, el congelamiento de sueldos y tarifas y el agravamiento de la hiperinflación se desató una crisis político-institucional de dimensiones mayores que derivó en la victoria del peronismo en las elecciones presidenciales de 1989 y en la renuncia de Alfonsín seis meses antes de concluir el mandato.

A la incipiente instalación de políticas neoliberales en Argentina, siguió un proceso más fuerte aún de desregulación de la economía, postergación de los gastos sociales y privatización de servicios públicos nacionales en la década del noventa, período durante el cual el presidente Carlos Menem se encargó de llevar a la práctica los lineamientos económicos dictados por el Consenso de Washington para América Latina. De acuerdo al diagnóstico elaborado por los organismos internacionales de crédito, la industrialización por sustitución de importaciones –proceso con el que se industrializaron casi todos los países latinoamericanos- era ineficiente y distorsionaba la economía, los gastos de los Estados eran excesivos y por eso se generaban déficits constantes, y la intervención estatal era la causa de todos los

---

<sup>10</sup> Las iniciativas de achicamiento del aparato público estatal argentino se inauguraron durante la última dictadura. El gobierno democrático de Alfonsín, por su parte, también redujo el tamaño del Estado, principalmente a través de las denominadas privatizaciones “periféricas” que comprendían la transferencia al sector privado o la subcontratación de ciertas actividades secundarias de las empresas públicas. Durante la gestión radical, se realizaron privatizaciones de este tipo en dependencias tales como la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y Créditos Prendarios, en la Empresa Estatal de Telefonía (ENTEL) y en Aerolíneas Argentinas (Zeller; 2007: 49).

desequilibrios. El remedio a aplicar, entonces, era la adopción del decálogo neoliberal fundado en el achicamiento del déficit a través del recorte del gasto público, en la reforma impositiva, en el aumento de las tasas de interés, en un tipo de cambio alto, en la eliminación de barreras arancelarias, en la privatización de servicios, en basar la estrategia de acumulación a través de la iniciativa privada, en desregular el mercado de trabajo, etcétera (Villanueva; 2007: 71)

Éstas políticas se implementaron en el marco de un drástico proceso de Reforma del Estado que fue concebido como una sucesión de etapas tendientes a perfeccionar el aparato estatal en la búsqueda de eficacia y eficiencia en las prestaciones para la comunidad. A los efectos analíticos, puede dividirse al mencionado proceso de reforma en dos grandes etapas. La primera se inició en 1989 y se apoyó normativamente en la sanción de las leyes nacionales de Reforma del Estado (Nº 23.696) y de Emergencia Económica (Nº 23.697) y en el dictado de varios decretos reglamentarios, las cuales allanaron el camino a la privatización de más de veinte empresas nacionales (entre ellas algunas vinculadas a áreas estratégicas para el desarrollo del país como los ferrocarriles, empresas petroquímicas, correos, energía, defensa, agua y servicios cloacales y terminales portuarias), a la reducción y simplificación de normas y procedimientos administrativos y a la desregulación de la economía nacional.

Adicionalmente, esta primera etapa contempló la reforma de la Constitución Nacional, la reformulación del sistema presupuestario y de control de gestión de toda la administración pública nacional (Ley Nacional Nº 24.156) y la estabilización del tipo de cambio por medio de la puesta en marcha del Plan de Convertibilidad (Ley Nacional Nº 23.928/91), que aseguró la paridad entre pesos y dólares e impuso al Estado la obligación de que todas las emisiones monetarias se efectúen con respaldo en la moneda estadounidense. Una medida que si bien sirvió para controlar la crisis hiperinflacionaria y estabilizar la economía, en el largo plazo produjo una serie de desequilibrios fiscales que terminaron minando las bases de la economía nacional, principalmente

debido a que la política de convertibilidad cambiaria se sostuvo (o financió) sobre la base del endeudamiento externo, las privatizaciones y de la llegada de inversión directa extranjera.

Finalmente, la primera etapa de la reforma del Estado propició la descentralización de numerosas funciones desde el gobierno central hacia las administraciones subnacionales, lo que aumentó la responsabilidad de las provincias y gobiernos locales en la satisfacción de necesidades sociales. Entre las principales funciones y servicios descentralizados durante este período podemos mencionar los sistemas de salud y educación, las redes de distribución de agua y energía eléctrica, el Fondo Nacional de la Vivienda y el Fondo Vial Federal, la ejecución de grandes obras de infraestructura y el ejercicio de numerosas funciones de regulación económica.

La segunda etapa del proceso de Reforma del Estado, por su parte, es posterior a la “Crisis del Tequila” iniciada en México en 1994, y si bien guarda continuidad con el Plan de Convertibilidad elaborado por el Ministro de Economía Domingo Cavallo, estaba fundamentalmente orientada a “extender el ajuste al conjunto de las provincias, a llevar a cabo la reforma laboral, tributaria y judicial, y a terminar con el proceso privatizador, todo lo cual significa una profundización de las reformas estructurales y del modelo neoliberal” (García Delgado; 1998: 48).

La Ley Nacional N° 24.629, sancionada en febrero de 1996, delimitó los objetivos fijados por el gobierno para la denominada *Segunda Reforma del Estado*, los cuales estaban orientados a alcanzar mayores niveles de eficiencia, calidad y racionalización del sector público nacional. A los efectos de dar cumplimiento a estos objetivos, se delegó en el Poder Ejecutivo Nacional las facultades de centralizar, fusionar, transferir a las provincias, reorganizar o suprimir organismos descentralizados y de proceder a la privatización de actividades relacionadas con la prestación de servicios periféricos.

En virtud del Decreto N° 558/96, se dispuso la creación de la Unidad de Reforma y Modernización del Estado (URME) en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, dependencia que

tendría a su cargo el diseño de los cursos de acción, coordinación, seguimiento y control de los programas de reforma, fortalecimiento institucional y modernización del Estado. Según se estipula en el mencionado decreto, se encomendó a la URME la elaboración de un organigrama de aplicación en el ámbito de la administración pública centralizada y de los organismos descentralizados, el cual dispuso la supresión de 18 Secretarías y 42 Subsecretarías, la privatización de algunas dependencias administrativas (como el Registro Nacional de la Industria de la Construcción) y la fusión, transferencia y modificación de estructuras organizacionales de diversos entes públicos centralizados y descentralizados.

En palabras de Daniel García Delgado, con esta nueva iniciativa reformista el gobierno nacional apuntaba, fundamentalmente, a “reducir el gasto, aumentar la presión tributaria, privatizar lo que faltaba a nivel de los activos aún en manos del gobierno nacional (aeropuertos, represas, centrales nucleares, banca nacional y provincial), eliminar gradualmente el sistema estatal de reparto, racionalizar el sistema financiero, disolver y fusionar organismos descentralizados (Dirección General Impositiva – Aduana, ANSAL) y eliminar y/o reconvertir cerca de 15.000 empleados públicos de organismos de la administración central y de entes descentralizados” (García Delgado; 1998: 58).

Se apuntaba, en definitiva, a reducir el déficit fiscal que desde hacía más de una década ponía en peligro a la economía argentina, objetivo que fue instrumentado a través de la incorporación de criterios gerenciales a la administración pública nacional. Una medida que por un lado logró aumentar la agilidad estatal e incluso reducir el gasto público y el índice de riesgo país, aunque a costa de desatender de forma grosera la variable social, esto es, a los cientos de miles de desocupados, nuevos pobres y excluidos generados por este modelo.

La derrota electoral en las elecciones legislativas de 1997 no impidió al gobierno de Menem efectuar un último esfuerzo por profundizar el proceso de reforma estatal a través de la sanción de la Ley Nacional N° 25.152/99 de “Solvencia Fiscal y Calidad del Gasto Público”. Dicha norma

estableció las medidas a las que se debían ajustar los poderes del Estado Nacional para la administración de recursos públicos, con especial referencia a la formulación del Presupuesto General de la administración nacional.

Entre otros objetivos, la Ley Nacional N° 25.152 se orientó a la mejora de la eficiencia y calidad de la gestión pública, promoviendo un programa de evaluación de calidad del gasto; la implementación del presupuesto plurianual; la creación de un fondo anticíclico y la provisión de información pública y de libre acceso. El principal objetivo de esta ley, sin embargo, consistió en promover el equilibrio fiscal del gobierno nacional (excluyendo de esta medida a los gobiernos provinciales y locales, a los que se invitó a sancionar leyes y ordenanzas similares), para lo cual se fijó como plazo último el año 2003.

Durante el gobierno de la Alianza (1999-2001) se intentó mantener el curso trazado por el gobierno anterior en materia de reducción del déficit fiscal. De hecho, promediando el año 2001 se reformó la Ley de Solvencia Fiscal con el fin de establecer límites más laxos a los gastos y al endeudamiento y de extender el plazo para el equilibrio fiscal al año 2005. Adicionalmente, el gobierno de Fernando De la Rúa mantuvo la política de convertibilidad cambiaria fija entre pesos y dólares y avanzó en la profundización de la política de Reforma del Estado iniciada a comienzos de la década del noventa.<sup>11</sup>

En consonancia con los argumentos que motivaron las primeras etapas del proceso de reforma del Estado, la reforma impulsada por el gobierno de la Alianza partió del supuesto que el tamaño y estructura del aparato estatal no se adecuaba a las misiones institucionales, a las políticas de gobierno y a los recursos con los que contaba, lo que generaba una suerte de “Estado deformado”, que en algunos casos era demasiado grande para las funciones que prestaba y en otras contaba con muy pocos recursos para cumplir con las misiones asignadas.

---

<sup>11</sup> Este derrotero quedó plasmado en la sanción de una nueva Ley de Ministerios que amplió su número (Ley Nacional N° 25.233), en la reglamentación del Decreto N° 1.229/00 sobre Régimen para la Promoción Privada en el Desarrollo de Infraestructura y en la aprobación del Decreto N° 103/01 por el que se aprobó el Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional.

Rediseñar las estructuras, refuncionalizar los niveles jerárquicos políticos y técnicos, determinar claramente qué funciones deben estar en la órbita de la administración central y cuáles en la administración descentralizada y qué se pretende lograr a través de esas estructuras, constituyeron los objetivos centrales de la reforma estatal propugnada por la Alianza. Para ello se previó la elaboración de una propuesta de macroestructura que de haber sido instrumentada hubiera implicado una nueva conformación de la administración pública nacional. En este sentido, se facultó a la Jefatura de Gabinete de Ministros a diseñar una estrategia integral para determinar las funciones a ser descentralizadas y las que permanecerían en la administración central; a redefinir los niveles jerárquicos de la administración nacional (tanto políticos como técnicos y su interrelación) y a cerrar, fusionar o transformar organismos nacionales.

La aplicación de estas medidas, sin embargo, quedó relegada a un segundo plano como consecuencia de la crisis política y socioeconómica que se desató en el país en el año 2001, que determinó el abandono del Plan de Convertibilidad y la imposición de numerosas políticas de ajuste económico y social, las cuales desencadenaron las masivas movilizaciones populares de diciembre de 2001 y el final anticipado del gobierno de Fernando De la Rúa.<sup>12</sup>

Durante el gobierno de transición del presidente Eduardo Duhalde (2001-2003) y, en mayor medida, durante la gestión del presidente Néstor Kirchner (2003–2007) se reorientó la política económica y monetaria consagrando un mayor intervencionismo estatal y reformulando la organización de la administración pública nacional hacia el fomento de las políticas sociales, de infraestructura y de participación estatal en las empresas productivas y de servicios (Zeller; 2007: 32).

Actualmente, el gobierno de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner (electa en el año 2007 y reelecta en 2011) se encuentra impulsando un nuevo proceso de modernización del Estado que persigue

---

<sup>12</sup> Entre las principales medidas de ajuste implementadas durante el período se destaca la reducción de los salarios estatales, jubilaciones y pensiones en un 13% y la restricción que impuso el gobierno nacional a la libre disposición de dinero en efectivo de los plazos fijos, cuentas corrientes y cajas de ahorro (denominada comúnmente “Corralito”).

como objetivo “el fortalecimiento de la gestión del sector público con la finalidad de aumentar la transparencia y la participación de la sociedad civil, así como la efectividad, la equidad y el *accountability* en la gestión en áreas concretas proveedoras de servicios públicos”.<sup>13</sup>

Al contrario de lo sucedido en épocas anteriores, este nuevo proceso de reforma y modernización del Estado no se está ejecutando de manera ordenada (v.gr. por medio de una ley marco) sino a través de la aprobación de numerosas leyes, decretos y resoluciones administrativas.<sup>14</sup> Entre los principales temas que se encuentran en agenda se destacan la implementación de un sistema de monitoreo y evaluación de metas de gobierno; la ampliación del sistema de jubilación estatal y de los mecanismos de asistencia social, la imposición de límites a la intervención de los grupos económicos monopólicos y la transferencia de recursos desde el sector de la producción (campo) al de la industria.

### 1.3- El impacto de la descentralización sobre la esfera local.

La descentralización de funciones y servicios públicos desde el Estado nacional a las provincias, y en algunos casos, de éstas a los municipios, ha ocupado un lugar central en las políticas de reforma y ajuste estructural del Estado implementadas en Argentina y Latinoamérica durante las últimas décadas.

En este sentido, no es casual que las principales transferencias de funciones de la Nación a las provincias tuvieran el carácter de oleadas insertas en programas de ajuste de cariz ortodoxo. Así, la primera onda descentralizadora en Argentina se desplegó durante la presidencia del Dr. Arturo Frondizi (1958–1962), bajo cuyo mandato se desarrolló el “Plan de

---

<sup>13</sup> Extraído de la página oficial en internet de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. <<http://www.jgm.gov.ar/paginas.dhtml?pagina=274>> En línea. Consulta: febrero de 2012.

<sup>14</sup> A modo de muestra de las normativas aprobadas se destacan las leyes N° 26.571 (de Elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias y de regulación del financiamiento de las campañas); 26.352 (de Creación de Sociedades de Administración de Infraestructuras Ferroviarias); 26.425 (de creación del Sistema Integrado Previsional Argentino); 26.466 (de estatización de Aerolíneas Argentinas); 26.522 (de Medios y Servicios de Comunicación Audiovisual) y el Decreto N° 1.344/07 (Reglamentario de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156).

Racionalización y Austeridad” que involucró el traspaso de un segmento de las escuelas nacionales a las provincias. Otro embate descentralizador ocurrió en el marco de otra gestión fuertemente ajustadora, como fue la del ministro Martínez de Hoz (1976-1981) durante la dictadura militar. La última ola descentralizadora, finalmente, ocurrió durante la presidencia de Carlos Menem, y se inserta en el proceso de ajuste más profundo de cuantos se hayan desplegado (Cao y Vaca, 2006).

Ahora bien, ¿qué se entiende por descentralización, concretamente? ¿Es éste un proceso que se impuso en las agendas gubernamentales de la región más allá de las doctrinas políticas e ideologías o, acaso, se presenta como un producto de la ideología antiestatista propia de estos tiempos? ¿Qué objetivos precedieron a la imposición de procesos descentralizadores y cuáles fueron los principales argumentos esgrimidos por las autoridades gubernamentales para avanzar en la implementación de estos procesos para el caso argentino?

En términos generales, el vocablo descentralización hace referencia a la acción de desplazar del centro a la periferia distintas actividades, funciones y competencias, con el fin de lograr mayor funcionalidad, agilidad en las decisiones y descongestionamiento en la actividad en cuestión. En lo estrictamente político la descentralización se encuentra ligada al federalismo, a la necesidad de reducir el centralismo estatal, al fortalecimiento de la autonomía de los Estados subnacionales y al principio de subsidiariedad, según el cual la Nación y las provincias no deben realizar lo que los municipios pueden efectuar por sí mismos.

La descentralización, de esta forma, supone el traspaso de competencias, recursos y poderes anteriormente concentrados en un nivel superior de gobierno hacia un nivel de gobierno inferior. No debe ser confundida con los procesos de deslocalización, que hacen referencia al desplazamiento de un ente o actividad (no atribuciones) desde un lugar a otro. Tampoco con el término desconcentración, que alude a una transferencia de capacidad de decisión o de competencias resolutivas desde la cúspide de un ente gubernamental a un nivel inferior dentro del mismo organismo. En este último caso, la transferencia de competencias

es meramente interna y no implica la delegación de responsabilidades, las cuales siguen permaneciendo en el ámbito central.

De acuerdo a lo expresado por Tulia Falletti (2001 y 2006), dentro de un Estado pueden coexistir tres tipos de procesos descentralizadores: los procesos de descentralización *fiscal*, tendientes a aumentar los recursos o la autonomía económica en los niveles subnacionales de gobierno (ya sea a través de aumentos en las transferencias desde niveles de gobierno centrales a otros más bajos, de la capacidad de recolección de impuestos de los niveles subnacionales o de su autonomía para fijar sus bases y tasas impositivas o para contraer deuda); los procesos de descentralización *administrativa*, en los cuales se transfiere la administración y prestación de servicios sociales desde niveles superiores de gobierno a otros más bajos (este tipo de descentralización puede implicar la delegación de autoridad decisoria o no) y los procesos de descentralización *política*, que a través de la sanción o modificación de normas electorales y/o constitucionales abren nuevos espacios de representación y/o devuelven capacidades y autonomía electoral o política a los actores políticos subnacionales.

En un efectivo sistema descentralizado, el Estado nacional funciona como una verdadera federación compuesta por un número variable de Estados provinciales (con autonomía dentro de un contexto preestablecido y capacidad de administrarse y elegir a sus gobernantes sin intervención del órgano central) y gobiernos locales dotados también de autonomía en relación al desarrollo de sus competencias, aunque circunscriptos al régimen municipal vigente en su provincia.

Para Guillermo Barrera Buteler, los procesos de descentralización pueden ser *de jure*, cuando se transfieren servicios y funciones desde los niveles de gobierno superiores a los inferiores, y *de facto*, cuando el Estado, por insuficiencia de medios económicos, por ineficiencia u otras causas, abandona áreas de las que antes se ocupaba o las atiende insuficientemente. “En este último caso –sostiene este autor- al quedar necesidades sociales insatisfechas, el municipio se ve constreñido a encarar de alguna manera su solución porque, al ser la cara visible de la

autoridad en la comunidad local, a él van dirigidos con mayor fuerza e insistencia los reclamos de los ciudadanos” (Barrera Buteler, 2001: 102).

Respecto del caso latinoamericano, Mónica Cingolani se inclina por darle una mayor importancia a los procesos de descentralización *de facto*, afirmando que la descentralización de obras y servicios hacia los niveles locales de gobierno, ocurrida principalmente durante la última década, se vincula con la crisis financiera de los Estados de Bienestar, caracterizada por la disminución de los ingresos públicos y el agravamiento de los déficit presupuestarios (Cingolani; 2001: 159). Desde otra perspectiva, autores como Myrian Parmigiani de Barbará (2008) y Luiz Carlos Bresser Pereira (2004: 47), sostienen que el proceso de descentralización (devolution) a los estados y municipalidades en América Latina se encuentra relacionado principalmente con los procesos de democratización que ocurrieron durante los años 80 en la región. Según este último autor, la transición dictadura-democracia hizo que se viera con buenos ojos la finalización del centralismo estatal y que se transfirieran todos los servicios sociales desde el gobierno central al nivel local (de manera que se adapten a los regionalismos y sean más *accountable*<sup>15</sup> a la población local).

Siguiendo esta idea, con la adopción de un proceso descentralizador en Argentina se pretendió revertir un histórico proceso de centralización, trasvasando recursos, atribuciones y poder en general desde la cúspide del Estado hacia sus bases. Uno de los principales argumentos esgrimidos para fundamentar esta redistribución espacial de recursos y competencias en Argentina fue la excesiva centralidad del Estado con respecto a la sociedad en términos reales de acumulación de recursos económicos, funciones administrativas y poder social (Coraggio 1989: 64) y la imperiosa necesidad de reducir (o invertir) las relaciones de subordinación “nación-provincia-municipio”, aumentando las autonomías locales (Coraggio; 1997). En segundo lugar, se adujo torpeza e

---

<sup>15</sup> La palabra *accountable* (proveniente del vocablo anglosajón *accountability*), no tiene una traducción precisa al idioma castellano. Suele utilizársela, sin embargo, como sinónimo de “rendición de cuentas” o “responsabilización” de los gobernantes y funcionarios públicos respecto de su gestión.

ineficiencia por parte del gobierno nacional en materia de prestación de servicios públicos, presuntamente acrecentada por una centralización excesiva de las funciones gubernamentales que alejó a los funcionarios públicos de la sociedad y sus problemas diarios.

Adicionalmente, buena parte del discurso político y de la literatura especializada de la época dejó entrever que la participación ciudadana, la comunicación entre representantes y representados, la corrección de desvíos gubernamentales, el control de la gestión del Estado y la penalización de los malos gobiernos se haría mucho más fácil en una estructura descentralizada, por lo que si se avanzaba en la implementación de este proceso eventualmente disminuiría el costo de los servicios públicos, la corrupción, la burocracia, la falta de transparencia, el manejo discrecional de recursos, la duplicación de esfuerzos, la ineficiencia y la ineficacia, lo cual beneficiaría a la población, aumentando la confianza ciudadana sobre las instituciones democráticas.

De forma simétrica a los argumentos expuestos, los procesos de descentralización también acarrearían ventajas para la administración central, las que estarían asociadas a la posibilidad de descomprimir una estructura administrativa sobrepasada por la gran cantidad de tareas que debe realizar y por la extrema diferenciación de las demandas, situación que en el caso de la Argentina se asocia a la profunda heterogeneidad y desigualdad territorial. Desde otro punto de vista, la descentralización permitiría descomprimir el nivel de conflictividad social a través del debilitamiento de antagonismos mediante su disgregación en múltiples instancias micro (Cao y Vaca; 2006: 5).

Con respecto a la dinámica descentralizadora en Argentina, a diferencia de lo acontecido en otros países de América Latina y Europa la descentralización de competencias, recursos y decisiones no se hizo a favor de los municipios, sino de las provincias. Así, durante las décadas de 1980 y 1990 se transfirió a éstas la totalidad de los hospitales y efectores de salud, la gestión de las escuelas básicas y de enseñanza media y terciaria, la gestión de las grandes obras de infraestructura, los puertos, la facultad de administrar el subsuelo (actividad minera e

hidrocarburífera), el financiamiento de la vivienda social (anteriormente gestionado por la Nación a través del Fondo Nacional de la Vivienda), el poder de policía laboral y la regulación de la distribución domiciliaria de la energía eléctrica.

Con el paso de los años, este proceso de transferencia funcional y competencial siguió avanzando hacia los gobiernos locales del país, con una clara preeminencia de la descentralización administrativa por sobre los procesos de descentralización política y fiscal. En este sentido, en el marco del proceso de reforma del Estado el gobierno nacional transfirió a los mismos muchas más funciones y responsabilidades en materia de gasto social, provisión de servicios y bienes públicos que facultades tributarias orientadas a elevar sus niveles de recaudación y/o a prestar con mayor eficiencia y eficacia las funciones descentralizadas.

Frente a este complejo escenario signado por el impacto de la globalización en el territorio local y por la crisis del Estado de Bienestar que dio paso a los precitados procesos de privatización y descentralización, las autoridades municipales asumieron las nuevas funciones y competencias encomendadas casi con las mismas estructuras administrativas, atribuciones fiscales y recursos con los que contaban cuando su acción se limitaba a prestar servicios públicos esenciales, situación que ha llevado a numerosas autoridades locales a desarrollar nuevas estrategias organizativas y de gestión que les permitieran hacer frente a una demanda ciudadana ampliada como consecuencia del referido proceso de descentralización.

Entre estas nuevas estrategias de gestión se destaca la articulación intermunicipal, un fenómeno que se encuentra todavía en ciernes en muchos de sus aspectos pero que desde hace algunos años muestra toda su potencialidad para la promoción de procesos de desarrollo local equilibrados, inclusivos y sustentables, elaborados sobre la base de una lógica de desarrollo propia y en una escala mucho más amplia y apropiada para la resolución de problemáticas variables y complejas.

## **Capítulo II**

### **Contexto jurídico-político de los gobiernos locales**

“Los municipios son y serán siempre entidades políticas con autonomía. Si las normas dicen otra cosa, ocurrirá algo análogo a lo que acontecería si una norma dijera que algunos seres humanos no son personas; seguirán siendo personas aún cuando su capacidad jurídica, su libertad, sus derechos, quedaran muy limitados y estrangulados”.

**Germán Bidart Campos (1989)**

#### **2.1- Crisis del federalismo en Argentina.**

La estructura federal de gobierno formalmente explicitada en la Constitución Argentina supone la existencia de un complejo entramado competencial con fuerte presencia de facultades de carácter concurrente, cuyo ejercicio requiere necesariamente de la cooperación y coordinación entre el orden de gobierno federal y las provincias. En la práctica, sin embargo, la precaria situación económica de las provincias, la ausencia de políticas encaminadas a paliar esta situación (López Bofill; 1997: 242) y la fuerza aglutinante del poder presidencial y de los partidos políticos nacionales (Bidegain; 1986: 57-60), entre otros factores, han llevado a que durante las últimas décadas se produjeran diversos procesos de reasignación de poderes y funciones que ocasionaron perjuicios al sistema federal de gobierno, en desmedro de las provincias.

En el plano estrictamente normativo, la ausencia de un criterio estricto de delimitación de competencias de “lista única” en la Constitución Nacional (esto es, que enumere taxativamente las competencias que corresponden al Estado central, quedando las no explicitadas en este listado a favor de las provincias) ha colaborado con el aludido proceso de desfederalización, provocando que las provincias mantengan fuertes relaciones de subordinación política, económica e institucional con respecto al Estado central. En este sentido, en el sistema federal argentino el gobierno nacional no sólo ejerce competencias sobre las

facultades expresamente delegadas por las provincias al momento de la organización nacional, sino que con el tiempo ha ido avanzando fuertemente sobre estas últimas asumiendo roles (principalmente económicos, jurídicos y políticos) que invaden sus poderes y competencias.

De acuerdo a Castorina de Tarquini (1997: 61-62) dentro de las normas que ejemplifican ésta supremacía jurídica y política de la Nación sobre las provincias encontramos los artículos 5º y 123º de la Constitución Nacional, que condicionan el ejercicio del poder constituyente provincial; el artículo 75º inciso 12, que establece la unidad de legislación en materia de códigos de fondo; el artículo 116º, que contempla el ejercicio del control de constitucionalidad por parte del poder judicial, destinado a mantener el orden jerárquico normativo superior; el artículo 112º, que obliga a los jueces a jurar por el mantenimiento de la justicia “en conformidad con lo que prescribe la Constitución”; el artículo 127º, que establece como estamento para resolver los conflictos entre provincias a la Corte Suprema Federal; el artículo 128º, que dispone que los gobernadores de provincia son agentes naturales del gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación; los artículos 6º y 75º inciso 31º, que establecen en el plano político la intervención federal del Congreso sobre los territorios de las provincias; el artículo 23º que permite dictar el estado de sitio; y finalmente el artículo 75º inciso 2, que al regular el federalismo fiscal ha colocado en punto débil a las autonomías provinciales al constitucionalizar el régimen unificado de percepción tributaria por el poder central nacional: la coparticipación, con sólo “algunas” garantías de resguardo a favor de las provincias (como la automaticidad “declarada” de envío de las partidas, o los pactos previos que darán nacimiento a la ley convenio, o la imposibilidad de modificación unilateral o de veto de la ley que tiene cámara de origen en el Senado).

En consonancia con lo anterior, para Dardo Pérez Ghilhou el régimen federal argentino con el tiempo se ha ido tornando mas centralizado pues la Constitución de 1853-60 proporcionaba recursos financieros a las provincias que les permitían gran autonomía en su

desarrollo, principalmente a través del goce regular de las contribuciones directas e indirectas. Ahora bien, con respecto a estos últimos impuestos, cierta jurisprudencia injusta e infundada de principios de siglo los otorgó concurrentemente a las provincias y a la Nación, dando base para que luego se instaurara, mediante la llamada coparticipación, un régimen más centralizado que debilitó, económica y financieramente, aún a las provincias más ricas. Las colocó en un estado de verdadera y lamentable dependencia (Pérez Ghilhou, 1986: 48-49).

En este punto, la reforma constitucional de 1994 no hizo más que agravar esta dependencia al establecer en el artículo 75º inciso 2 que la imposición de contribuciones indirectas es una facultad concurrente entre ambos niveles de gobierno. “De ahí en adelante [sostiene Guilhou] por más que en el mismo inciso y en el siguiente se tomen recaudos que regularían la coparticipación, la debilidad provincial está sancionada y sobre todo se convalida un sistema en el cual las provincias trabajadoras y productoras sostienen a varias de las que tienen por principal mérito el ser sumisas al gobierno nacional” (Pérez Ghilhou, 1995: 49).

En este sentido, si bien es cierto que la inclusión de la coparticipación en la Constitución Nacional de 1994 sentó las bases y criterios para la distribución de recursos entre la Nación y las provincias<sup>16</sup>, hasta el momento se ha incumplido de manera sistemática lo dispuesto por la Cláusula Transitoria Sexta de la Constitución Nacional, según la cual antes de la finalización del año 1996 debía reformarse el sistema de coparticipación de recursos fiscales entre la Nación y las provincias establecido en la Ley Nacional N° 23.548/88 y modificatorias. Como consecuencia, actualmente sigue vigente el sistema de distribución de recursos establecido por esta ley y por el resto de los “Pactos Fiscales”<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> De acuerdo a lo estipulado en el artículo 75º inciso 2 de la CN, la definición del régimen de coparticipación deberá efectuarse a través de la sanción de una ley convenio entre la Nación y las provincias, en base a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos, equitativos y solidarios de reparto y dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

<sup>17</sup> Entre los aludidos “Pactos Fiscales” suscriptos entre la Nación y las provincias se destacan el *Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento* (1993); el *Compromiso Federal* (Ley 25.235/99); el *Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal* (Ley

suscriptos con posterioridad al año 1992, a saber: 54,66% del total de los recursos recaudados en forma automática a las provincias (de acuerdo a los porcentajes establecidos en la ley para cada provincia); el 42,34% a en forma automática a la Nación; el 2% en forma automática para el recupero del nivel relativo de las provincias de Buenos Aires, Neuquén, Chubut y Santa Cruz y el 1% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias.

Adicionalmente, también se ha incumplido la garantía contenida en el artículo 7° de la Ley Nacional N° 23.548/88, que establece que “el monto a distribuir a las provincias no podrá ser inferior al 34% de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la administración central, tengan o no el carácter de distribuibles por esta ley”. En este sentido, de acuerdo a los últimos datos oficiales disponibles actualmente la Nación sólo coparticipa a las provincias alrededor del 24% del total de los recursos recaudados (Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos; 2011), lo que deja en evidencia la manifiesta discrecionalidad del sistema de coparticipación vigente, así como la situación de dependencia –sobre todo política- de las provincias frente al Estado nacional, agudizada durante las últimas décadas como consecuencia del aumento en el nivel de gastos provinciales ocasionado por la descentralización de funciones y competencias nacionales.

Esta misma situación de dependencia de los gobiernos provinciales con respecto a las arcas del Estado nacional se evidencia también entre municipios y provincias, las cuales someten política y económicamente a los gobiernos locales limitando sus recursos a través de leyes de coparticipación provinciales que contemplan exiguas bases de reparto (alrededor del 15% de lo recaudado en concepto de impuestos inmobiliarios, sellos e ingresos brutos) y/o cercenando sus competencias a través del dictado de constituciones o leyes orgánicas municipales sumamente restrictivas que no reconocen el carácter autónomo pleno a ninguno de los municipios que se asientan en su territorio.

---

25.400/01) y el *Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos* (ley 25.570/02).

Con respecto a este último punto, si bien la reforma constitucional de 1994 reconoció a los municipios su carácter autónomo en el orden institucional, político, administrativo y económico-financiero, corresponde a las provincias regular el alcance y contenido de esta autonomía (esto es, determinar cuáles serán los municipios que gozarán de autonomía en los cuatro órdenes mencionados y cuáles no), razón por la cual las competencias municipales pueden variar significativamente de una provincia a otra e incluso dentro de una misma provincia, puesto que dependen del grado de autonomía municipal que contemple cada gobierno provincial en su ordenamiento jurídico.

Siguiendo a Alejandro Villar, resulta necesario diferenciar entre funciones y competencias municipales. Así, mientras que las competencias son aquellas que el marco legal (Constitución, Ley Orgánica Municipal, Carta Orgánica Municipal, etc.) le reconoce al municipio como entidad jurídica pública, las funciones municipales se construyen a partir de las demandas de la sociedad y de la concepción que tenga el partido gobernante y el líder político de turno sobre el Estado y las políticas públicas. Ahora bien, como la dinámica social y política tiende a ser más vertiginosa y flexible que las normas jurídicas, se suelen encontrar funciones asumidas por gobiernos locales que no se encuentran, necesariamente, entre las competencias jurídicamente establecidas pero que, por otro lado, rara vez prohíben (Villar; 2005).

Por esta razón, para comprender el rol que desempeñan los municipios en el sistema federal argentino no basta con analizar las competencias municipales contenidas en la normativa provincial vigente (ya que por lo general no han variado significativamente a lo largo del tiempo) sino que resulta necesario examinar las funciones que efectivamente realizan los municipios al presente como consecuencia del proceso de redefinición de sus roles evidenciado luego de la crisis del Estado de Bienestar y del proceso de reforma del Estado en Argentina.

Entre las funciones que tradicionalmente se atribuyen a los municipios, la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoció tempranamente en el fallo “Sebastián Cartagenova” (1930) que “la

administración, el gobierno o el régimen municipal que los constituyentes reconocieron como esencial base de la organización política argentina al consagrarlo como requisito de la autonomía provincial (art. 5º) consiste en *la administración de aquellas materias que conciernen únicamente a los habitantes de un distrito o lugar particular sin que afecte directamente a la Nación en su conjunto* (González: Manual de la Constitución Argentina, N° 675, p. 685) y, por lo tanto, debe de estar investido de la capacidad necesaria para fijar las normas de buena vecindad, ornato, higiene, vialidad, moralidad, etc. de la comuna y del poder de preceptuar sanciones correccionales para las infracciones de las mismas, pues aquéllas sin éstas son propias de la moral y no del derecho” (CSJN: 1930).

Si contrastamos éste listado de funciones con aquellas que actualmente se ejercen en el ámbito local argentino se advierte que los municipios se ocupan de mucho más que del embellecimiento de las ciudades, del cuidado de la higiene, de la prestación de servicios básicos y del mantenimiento de la infraestructura pública municipal. En este sentido, como resultado de los procesos políticos, económicos y administrativos descritos se produjo una nueva distribución de competencias entre los diferentes niveles del Estado (nacional, provincial y municipal) lo cual ha significado para este último nivel la asunción obligada de una multiplicidad de funciones, las cuales al presente se ejercen casi con los mismos recursos y atribuciones fiscales que hace unas décadas (García Delgado, 1997).

Como consecuencia de estos procesos, y en el marco de una creciente municipalización de la crisis política y socioeconómica nacional los municipios comenzaron a desarrollar nuevas capacidades de gestión que les permitieran hacer frente a una agenda local ampliada. Ahora bien, debido a que el ámbito de resolución de las cuestiones de ésta nueva agenda municipal excede en muchos casos los límites jurisdiccionales y las posibilidades reales de los municipios de hacerles frente, la cooperación y el asociativismo municipal comenzó a emerger como una alternativa para su tratamiento.

En los apartados siguientes se analiza el régimen legal que delimita el ámbito de competencias entre provincias y municipios, con especial atención al debate entre autarquía y autonomía municipal y a la comprensión del alcance y sentido de este último concepto en el ámbito del régimen municipal argentino. En función de este análisis, se reflexionará luego en torno a las principales restricciones contextuales y déficits de capacidad institucional que dificultan o impiden la ejecución de acciones en el plano intermunicipal, tomando para ello como base el análisis de la caso de la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú.

## 2.2- La organización municipal en las provincias.

La República Argentina se divide en 24 jurisdicciones político – administrativas: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Capital Federal de la Nación) y 23 provincias, las cuales regulan el funcionamiento de los municipios y demás gobiernos locales que se radican en su territorio.

De acuerdo al último relevamiento realizado, existen en Argentina un total de 2.252 gobiernos locales, de los cuales 1.148 (50,97%) son municipios (de primera, segunda o tercera categoría) y el resto gobiernos locales sin jerarquía municipal, denominados comunas, comisiones de fomento, comisiones municipales, delegaciones municipales, juntas vecinales y/o comunas rurales, según la provincia.

Como puede apreciarse en la Tabla N° 1, para algunas provincias todos los gobiernos locales que se encuentran en su territorio reciben el nombre de “municipios”, más allá de que en algunos casos éstas categoricen a los mismos o no. En otras provincias, en cambio, se distingue entre municipios y otras entidades locales, las cuales concentran menores niveles de población, ubicándose por lo general en las zonas de influencia municipales como entes representativos del Poder Ejecutivo Provincial. En estas provincias, la ley orgánica municipal determina las condiciones para la existencia de estos gobiernos locales, su competencia material y territorial, la forma de asignación de recursos y la forma de gobierno que adoptan.

**TABLA Nº 1**

**Cantidad de gobiernos locales por tipo y por provincia en Argentina**

| Provincias    | Gobiernos locales |             |                   |                   |                                   |                           |
|---------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------------|-----------------------------------|---------------------------|
|               | Total             | Municipios  |                   |                   | Otras modalidades administrativas |                           |
|               |                   | Total       | Primera Categoría | Segunda Categoría |                                   | Tercera Categoría         |
| Buenos Aires  | 134               | 134         | 134 (P/M)         | -                 | -                                 | -                         |
| Catamarca     | 36                | 36          | 36                | -                 | -                                 | -                         |
| Chaco         | 68                | 68          | 68                | -                 | -                                 | -                         |
| Chubut        | 45                | 23          | 23                | -                 | -                                 | 22<br>(3 CF y 19 CR)      |
| CABA          | -                 | -           | -                 | -                 | -                                 | -                         |
| Córdoba       | 427               | 249         | 249               | -                 | -                                 | 178 (C)                   |
| Corrientes    | 68                | 67          | 67                | -                 | -                                 | 1 (DM)                    |
| Entre Ríos    | 266               | 73          | 73                | -                 | -                                 | 193                       |
| Formosa       | 55                | 27          | 2                 | 6                 | 19                                | 28<br>(10 CF y 18 JV)     |
| Jujuy         | 60                | 21          | 21                | -                 | -                                 | 39 (CM)                   |
| La Pampa      | 80                | 58          | 58                | -                 | -                                 | 22<br>(21 CF y 1 EC)      |
| La Rioja      | 18                | 18          | 18 (D/M)          | -                 | -                                 | -                         |
| Mendoza       | 18                | 18          | 18 (D/M)          | -                 | -                                 | -                         |
| Misiones      | 75                | 75          | 75                | -                 | -                                 | -                         |
| Neuquén       | 58                | 35          | 35                | -                 | -                                 | 23 (CF).                  |
| Rio Negro     | 75                | 38          | 38                | -                 | -                                 | 37 (CF)                   |
| Salta         | 60                | 58          | 58                | -                 | -                                 | 2 (DM)                    |
| San Juan      | 19                | 19          | 19 (D/M)          | -                 | -                                 | -                         |
| San Luis      | 65                | 18          | 18                | -                 | -                                 | 47 (CM)                   |
| Santa Cruz    | 27                | 14          | 14                | -                 | -                                 | 13<br>(6 CF y 7 P)        |
| Santa Fe      | 364               | 50          | 2                 | 48                | -                                 | 314 (C)                   |
| S. del Estero | 117               | 28          | 28                | -                 | -                                 | 89 (CM)                   |
| T. del Fuego  | 5                 | 2           | 2                 | -                 | -                                 | 3<br>(1 C., Ant. e Islas) |
| Tucumán       | 112               | 19          | 19                | -                 | -                                 | 93 (Com. R)               |
| <b>Total</b>  | <b>2252</b>       | <b>1148</b> | <b>1075</b>       | <b>54</b>         | <b>19</b>                         | <b>1104</b>               |

Fuente: Elaboración propia según datos provistos por el INDEC (2009).

**Referencias:**

**C:** Comuna.  
**CF:** Comisión de Fomento  
**CM:** Comisión Municipal.  
**CR:** Comisión Rural.  
**ComR:** Comuna Rural.  
**DM:** Delegación Municipal.  
**D/M:** Departamento / Municipio.  
**EC:** Entidad comunal.  
**JV:** Junta vecinal.  
**P:** Parajes.  
**P/M:** Partido / Municipio.

La definición de categorías municipales responde a los criterios para la creación de municipios y gobiernos locales establecidos por cada una de las provincias en sus constituciones. Tal cual se detalla en la Tabla N° 2, la mayoría de las provincias ha optado por la definición de mínimos poblacionales como requisito para la creación de municipios, siendo las que fijan la cantidad de habitantes más baja las provincias de Catamarca, Corrientes y Neuquén (500 habitantes) y la más alta la provincia de Santa Fe (10.000 habitantes). Otras provincias, en cambio, limitan la creación de nuevos municipios mediante la imposición de mínimos superficiales (Neuquén y Entre Ríos) y/o la exigencia de distancias mínimas que separen a estas poblaciones de otras villas o municipios asentados en su jurisdicción (Santiago del Estero). Finalmente, otras provincias establecen como requisito para la creación de nuevos municipios la presencia de un número determinado de electores (Chaco y Chubut) o de propietarios privados (Tucumán), o bien que la población a municipalizarse posea posibilidades económico-financieras que le permitan generar procesos de desarrollo local (La Pampa).

Con respecto a los gobiernos locales sin jerarquía municipal, las provincias no suelen fijar mínimos poblacionales para su creación sino límites superiores, los cuales oscilan entre 0 y 10.000 habitantes. Esto se realiza con el fin de garantizar que todos los asentamientos poblacionales cuenten con la posibilidad de organizarse administrativamente y de

**TABLA Nº 2**

**Requisitos para la creación de municipios por provincia.**

| Tipo de requisito y provincia:  | Requisito:   |
|---|--|
| <p><b>De población mínima:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Catamarca.</b></li> <li>- <b>Corrientes.</b></li> <li>- <b>Formosa.</b></li> <li>- <b>Santa Cruz.</b></li> <li>- <b>Salta.</b></li> <li>- <b>San Luis.</b></li> <li>- <b>Córdoba.</b></li> <li>- <b>Río Negro.</b></li> <li>- <b>Tierra del Fuego.</b></li> <li>- <b>Jujuy.</b></li> <li>- <b>Misiones.</b></li> <li>- <b>Santa Fe.</b></li> </ul> | <p><b>Cantidad de habitantes:</b></p> <p style="text-align: right;">500</p> <p style="text-align: right;">500</p> <p style="text-align: right;">1.000</p> <p style="text-align: right;">1.000</p> <p style="text-align: right;">1.500</p> <p style="text-align: right;">1.500</p> <p style="text-align: right;">2.000</p> <p style="text-align: right;">2.000</p> <p style="text-align: right;">2.000</p> <p style="text-align: right;">2.000</p> <p style="text-align: right;">3.000</p> <p style="text-align: right;">3.000</p> <p style="text-align: right;">10.000</p> |
| <p><b>De población y superficie.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Neuquén.</b></li> <li>- <b>Entre Ríos.</b></li> <li>- <b>Santiago del Estero.</b></li> </ul>   | <p>500 hab en una superficie de 8.000 ha.<br/>           1.500 hab en una superficie de 75 km<sup>2</sup>.<br/>           2.000 hab en un radio de 5 km a partir del núcleo central urbano de población.</p>   |
| <p><b>Otros:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Chaco.</b></li> <li>- <b>Chubut.</b></li> <li>- <b>La Pampa.</b></li> <br/> <li>- <b>Tucumán.</b></li> </ul>   | <p style="text-align: center;">800 hab y 100 electores.<br/>           500 electores.</p> <p>500 hab o una población menor que cuente con posibilidades económico-financieras para subsistir y una ley de declaración de municipio.</p> <p style="text-align: center;">5.000 hab en 250 ha y más de 300 propietarios privados.</p>   |

Fuente: Elaboración propia según datos provistos por el INDEC (2009).

poseer representación para la defensa de sus intereses. Ahora bien, como veremos en el próximo capítulo la ausencia de mínimos poblacionales para la creación de gobiernos locales sin jerarquía municipal ha colaborado con el agudizamiento de la problemática del inframunicipalismo, alentando la conformación de una gran cantidad de gobiernos locales casi despoblados y con escasas capacidades institucionales para cumplir con sus funciones.

En cuanto a la delimitación de los territorios municipales, la mayoría de las constituciones provinciales adhieren al sistema de *ejido colindante*, también denominado sistema de condados, partidos o departamentos. En este sistema de jurisdicción territorial la superficie provincial -incluida sus zonas rurales- se subdivide en tantas jurisdicciones como municipios existan, tal como sucede en las provincias de Buenos Aires, La Rioja, Mendoza y San Juan. En otros casos, las provincias adhieren a un segundo sistema denominado *ejido urbano o no colindante*, el cual se aplica a aquellos gobiernos locales cuyos límites coinciden con los de la villa o localidad, esto es, con una determinada zona geográfica delimitada por ley (definición territorial) o hasta donde el mismo preste servicios de manera permanente (definición funcional). Finalmente, existe un tercer sistema de delimitación territorial -denominado *mixto*- que consiste en adicionar al límite establecido para el ejido urbano un área rural como previsión al crecimiento de la ciudad.

En opinión de Mónica Iturburu (2000:8), tanto esta última fórmula como el sistema de *ejido urbano o no colindante* generan graves problemas a los grupos humanos asentados en los intersticios entre municipios, los cuales suelen quedar despojados de toda protección y asistencia estatal. Comúnmente, esta situación ha dado lugar a que las provincias fomenten la creación de gobiernos locales en estas “zonas grises” que no pertenecen a la jurisdicción de ningún municipio y que tampoco reciben asistencia directa del gobierno provincial, lo que en algunos casos ha mejorado la calidad de vida de los pobladores y en otros todo lo contrario ya que los gobiernos locales creados no cuentan con los recursos y las capacidades institucionales necesarias para

atender la demanda ciudadana y/o para cumplir eficientemente con sus objetivos.

Si se realiza un análisis comparativo sobre las características demográficas y situación socioeconómica de los gobiernos locales argentinos seguramente se detectarán contrastes sorprendentes, incluso más pronunciados a los existentes entre las prósperas provincias de la pampa húmeda y las del empobrecido norte argentino.<sup>18</sup> En términos generales podría decirse que el sistema municipal argentino se encuentra compuesto por un pequeño número de grandes ciudades altamente pobladas (generalmente capitales provinciales y ciudades aledañas), y por una multiplicidad de pequeños y medianos gobiernos locales escasamente habitados de características rurales. En este sentido, de acuerdo a un análisis efectuado en el año 2007, mientras que los gobiernos locales con más de 250.000 habitantes representaban solo el 1,2% del total del país y concentraban el 39% de la población nacional; el 80% de los gobiernos locales tenía menos de 10.000 habitantes y contenía al 13% de la población argentina (ver Gráfico N° 1).

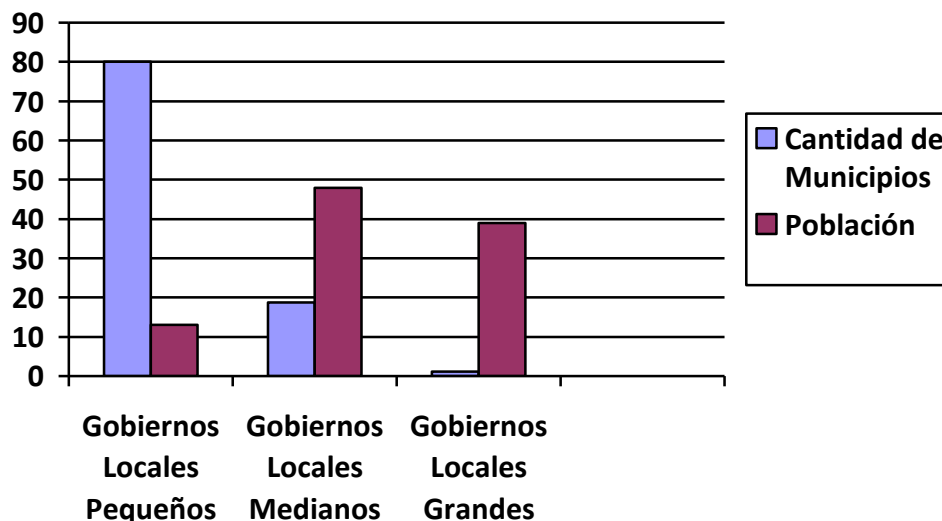
Esta marcada heterogeneidad entre el tamaño y la concentración poblacional de los gobiernos locales argentinos se suma a una larga lista de disparidades y contrastes, las cuales pueden ser reunidas en torno a tres grandes ejes: en primer lugar, vinculadas al diseño de las estructuras institucionales de gobierno y gestión; en segundo lugar a la disponibilidad de recursos humanos, físicos y económico-financieros, y por último, al grado de autonomía municipal efectivamente alcanzado por estos gobiernos locales.

---

<sup>18</sup> En términos poblacionales, por ejemplo, llama la atención la presencia de gobiernos locales como Colonia Anita, una comuna del norte cordobés con una población que apenas supera los veinte habitantes solamente, y la Municipalidad de Córdoba, que a tan sólo 220 km de distancia de esta localidad agrupa a más de 1.330.000 habitantes. Divergencias similares se presentan dentro del área metropolitana de la provincia de Buenos Aires, en donde coexisten municipios altamente poblados (como La Matanza, con 1.775.000 habitantes aproximadamente) con otros que apenas superan los 1.500 habitantes, como Tordillo o General Guido. Datos extraídos del Censo Nacional de Población y Vivienda correspondiente al año 2010. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Gobierno de la República Argentina.

## GRÁFICO Nº 1

### Agrupamiento de gobiernos locales en Argentina por tamaño y población que concentran



Fuente: Elaboración propia según datos suministrados por Daniel Cravacuore (2007: 27-28).

Por supuesto, estos ejes no agotan las causales de la heterogeneidad existente entre los gobiernos locales argentinos sino, tan sólo, nos ayudan a elaborar un panorama de la naturaleza de las diferencias que pueden presentarse en el seno de las comunidades locales de una nación territorialmente extensa, con marcadas diferencias geográficas, políticas, socioeconómicas y culturales, situación que no sólo condiciona la tipología e intensidad de la demanda ciudadana, las capacidades institucionales de las autoridades locales y la distribución de competencias entre diferentes niveles de gobierno, sino también y principalmente, el contenido y la amplitud de los regímenes municipales vigentes en cada provincia.

En este sentido, los regímenes municipales diseñados por las provincias presentan marcadas diferencias entre sí, aunque se aprecie una tendencia semejante en torno a la obtención de mayores cuotas de autonomía por parte de los gobiernos locales del país, especialmente a

partir de la reforma de la Constitución Nacional de 1994. Merced a esta reforma, los municipios argentinos recuperaron el protagonismo institucional perdido a mediados del Siglo XIX, razón suficiente para que nos detengamos en el análisis de las cláusulas constitucionales que sentaron las bases para la redefinición de los regímenes municipales elaborados por las provincias.

Antes de comenzar este análisis, sin embargo, cabe efectuar una importante aclaración. Las escasas referencias contenidas en la Constitución Nacional argentina sobre la materia nos ha forzado a optar por el método de la exégesis jurídica fundado, principalmente, en la interpretación del sentido y alcance del derecho positivo. Un método que nunca puede ser utilizado de forma “neutra” puesto que en el análisis interpretativo del texto constitucional intervienen nuestras propias concepciones acerca del derecho, las que indefectiblemente nos han llevado a seleccionar y jerarquizar las fuentes bibliográficas necesarias para nuestras fundamentaciones.

Hecha esta salvedad, resulta interesante comenzar destacando el hecho de que tanto en el artículo 5º como en el 123º de la C.N. (únicas dos cláusulas constitucionales que se ocupan de la institución municipal de forma expresa) queda de manifiesto la relación de subordinación que mantienen las provincias frente al gobierno nacional, en tanto en ambas disposiciones se hace referencia de forma explícita a la obligación que tienen las provincias de dictar sus constituciones para acceder a la *garantía federal* respecto del goce y ejercicio de sus instituciones.<sup>19</sup>

En el caso del artículo 5º, esta obligación se hace patente mediante el uso del imperativo “*dictará*”:

Texto referido:

---

<sup>19</sup> La garantía federal es la seguridad que da la Nación a las provincias de que una unión indestructible se ha formado y de que será respetada y mantenida su autonomía o capacidad de gobierno propio, siempre que encuadre en las condiciones convenidas y establecidas al constituirse dicha unión (González Calderón (1923: 510). Con la reforma constitucional de 1994 la garantía federal amplió su extensión al goce y ejercicio de las instituciones municipales, a las cuáles se reconoce como entidades autónomas dentro del territorio provincial.

Artículo N° 5: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo a los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.”

Respecto del artículo 123° se reemplaza el imperativo “dictará” por el enunciativo “dicta”, aunque se incluye la obligación asignada a las provincias de asegurar la autonomía municipal y de reglar su alcance y contenido dentro de su territorio. Veamos:

Texto referido:

Artículo N° 123: “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.”

El artículo 5°, presente en la Constitución de 1853 y reproducido en la Constitución de 1860, no fue modificado en la última reforma de la Carta Magna porque la Ley Nacional N° 24.309 que declaró la necesidad de reforma no autorizó a modificar su Capítulo I titulado *Declaraciones, Derechos y Garantías*, en total consonancia con lo acordado en el “Acuerdo de Coincidencias para la Reforma Constitucional” suscripto el 14 de noviembre de 1993 por el entonces presidente Carlos Menem (Partido Justicialista) y el ex presidente Raúl Alfonsín (Unión Cívica Radical), en representación de las dos fuerzas políticas con mayor representación legislativa del país.

Por intermedio de este artículo, la Constitución Nacional de 1853 impuso a las provincias la obligación de asegurar el “régimen municipal”<sup>20</sup>, una frase ambigua que dividió a la doctrina nacional entre quienes

---

<sup>20</sup> La frase “régimen municipal” no figuraba en el proyecto original de la Constitución Nacional diseñado por Juan Bautista Alberdi. La frase fue incorporada por el convencional cordobés Juan del Campillo (quien luego tendría a su cargo la transcripción en puño y letra del primer original de la constitución) y fue aprobada sin discusiones por la asamblea. La polémica sobre el significado de la frase vendría después y se extendería hasta fines del siglo pasado.

interpretaban la letra de este artículo en el sentido de “municipio-gobierno” con facultades de autodeterminación política, y en el sentido de “municipio-administración”, entendido como institución dedicada a la solución de los conflictos domésticos de la comunidad y a la prestación de los servicios públicos locales, carente de influencia política en niveles importantes de decisión (Fernández, 2001: 12).

En consonancia con este artículo, la totalidad de las provincias incluyeron en sus constituciones capítulos específicos inherentes a la organización municipal dentro de su territorio, sancionando, además, diversas Leyes Orgánicas Municipales que en la práctica funcionan como verdaderas normas reglamentarias de las disposiciones constitucionales.<sup>21</sup>

En cuanto al artículo 123<sup>o</sup> -incorporado en la reforma constitucional de 1994 a partir de una ampliación del anterior artículo 106<sup>o</sup>- estableció una nueva obligación a las provincias, la de asegurar el carácter autónomo a los municipios en el orden institucional, político, administrativo y económico-financiero. Conforme a esta prescripción, corresponde a las provincias reglamentar el alcance y contenido de esta autonomía en el ámbito de su propio territorio, lo que ha generado una multiplicidad de regímenes municipales en Argentina con profundos matices entre sí en torno a la forma de organización, competencias, delimitación territorial y categorización de los municipios. Incluso este último término es utilizado de manera indistinta en la mayoría de las provincias, empleándose muchas veces de forma análoga con el de comuna, departamento, distrito, comisión o partido, para citar los términos más usuales.

Ahora bien, más allá de la fórmula utilizada en cada provincia para designar a sus gobiernos locales, interesa analizar hasta qué punto las provincias cumplieron con el mandato impuesto por el artículo 123<sup>o</sup> de la C.N. Para ello será necesario referirnos a la histórica polémica doctrinaria

---

<sup>21</sup> También desempeñan un papel decisivo en la organización de los municipios las disposiciones provinciales referidas al control de las cuentas públicas municipales (generalmente a cargo de los Tribunales de Cuentas de las provincias), las leyes de responsabilidad fiscal, contabilidad, procedimiento administrativo, coparticipación de impuestos y regalías provinciales; y los decretos reglamentarios de estas leyes.

y jurisprudencial entre *autarquía* y *autonomía* municipal, así como también, al análisis de los rasgos institucionales, políticos, administrativos, económicos y financieros de la autonomía municipal en general.

### 2.3- Autarquía versus autonomía municipal.

La voz *autarquía* proviene del griego *autarchía* y hace referencia a aquellos organismos que tienen la capacidad de administrarse a sí mismos. El término *autonomía*, en cambio, proviene del griego *autonomos* y se aplica a aquellos entes que están capacitados para dictar sus leyes, estatutos y reglamentos así como para regirse mediante órganos de gobiernos propios, en coordinación con los principios emanados de un ordenamiento jurídico estatal superior que limita dicha facultad. De lo anterior se desprende que la autonomía tiene un grado de competencia menor que la soberanía nacional y es más amplia a su vez que la autarquía, ya que esta última se limita únicamente a la facultad de administración.<sup>22</sup>

En lo que respecta a los gobiernos locales argentinos, históricamente se los ha considerado como entidades autárquicas dentro del territorio provincial. Así, según comenta Alberto B. Bianchi, la conquista española trasplantó al nuevo continente el régimen municipal, que en líneas generales constituyó un fiel reflejo del viejo municipio castellano. Y si bien al momento de la colonización el municipio en España había llegado a un estado de postración y decadencia, en América, por el contrario, surgió vigoroso y representó un papel decisivo en la vida de las instituciones indianas. Lamentablemente, este período de florecimiento de las instituciones locales se vio frustrado tras la implantación -tanto en Indias como en España- de la práctica de enajenar en pública subasta al mejor postor los cargos públicos, cuya provisión correspondía a la Corona (Bianchi; 1989: 50).

---

<sup>22</sup> En consonancia con estos conceptos, Linares Quintana (1946: 42) sostiene que “la autonomía denota siempre un Poder Legislativo [...] que debe desenvolverse dentro de los límites que el poder soberano ha fijado a la autonomía, por lo que la entidad autónoma no puede establecer leyes o normas en oposición con las establecidas por el ente soberano, a diferencia de la autarquía que importa solamente la facultad de administrarse”.

Durante la época de la independencia nacional las instituciones locales (denominadas cabildos) recuperaron el protagonismo político de la mano de los caudillos provinciales. Dicho protagonismo, sin embargo, duró muy poco, ya que en 1821 la Junta de Representantes de la Provincia de Buenos Aires –adicta al centralismo de Bernardino Rivadavia, por ese entonces Ministro de Gobierno del Gobernador Martín Rodríguez- disolvió por ley a los cabildos de la provincia por considerarlos instituciones arcaicas no acordes con los tiempos que corrían. Quince años más tarde, aproximadamente, todas las provincias habían imitado a Buenos Aires, suplantando a sus instituciones locales por otras de carácter provincial. Como consecuencia de estas medidas, llegado el año 1853, los municipios ocupaban un lugar de escasa importancia dentro de la vida institucional argentina. “Prueba de ello lo constituye el hecho de que Alberdi no les dedicó párrafo alguno en su Proyecto de Constitución y que la Constitución sancionada aquel año apenas se ocupó de los mismos en la breve referencia que trae su artículo 5º” (Bianchi, 1989: 52).

Fue recién a partir de la reforma constitucional de 1994 cuando se reconoció la autonomía municipal. La reforma, al introducir el artículo 123º, cortó la vieja discusión doctrinaria y jurisprudencial que desde los albores de la patria oscilaba entre considerar a los municipios como entidades autárquicas o autónomas dentro del territorio provincial.

En este sentido, a menos de dos décadas de la sanción de la Constitución Nacional de 1853 la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) se pronunció a favor de la autonomía municipal, en consonancia con la tradición hispano colonial y con las tesis de Juan Bautista Alberdi (Fallo 9; 279: “García, Doroteo c/Provincia de Santa Fe”, 1870). Unas décadas más tarde, en ocasión de presentarse una demanda contra la empresa Ferrocarril del Sud por cobro de impuestos por parte de la Municipalidad de La Plata (Provincia de Buenos Aires), este tribunal cambió de idea y adhirió a la tesis de la autarquía municipal cuando sostuvo que los municipios no son más que “meras delegaciones de los poderes provinciales circunscriptas a fines y límites administrativos, que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas

a su propia legislación (art. 52°)” (Fallos 114: 282: “Ferrocarril del Sud c/Municipalidad de La Plata”, 1911), sentencia que fue luego reafirmada por la Corte en el año 1916 (Fallos 123: 313) y en 1942 cuando sostuvo que los municipios “no son entidades autónomas, ni bases del gobierno representativo, republicano y federal” (Fallos: 194: 111: “Labella de Corso, Gilda y otros c/Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”, 1942).

Finalmente, la CSJN volvió a fallar a favor de la autonomía municipal en el año 1989 en el famoso fallo titulado “Rivademar, Ángela Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario”, en donde el Alto Tribunal consideró a los municipios como “entidades autónomas de segundo grado”. Esta sentencia reviste una enorme trascendencia pues, por su intermedio, se devolvió a los municipios la autonomía perdida 78 años atrás, una postura que ya había sido preanunciada por numerosas reformas constitucionales y fallos provinciales orientados claramente hacia el fortalecimiento de la autonomía municipal.

De acuerdo a lo expresado en el considerando número ocho del fallo, la Corte sustentó la autonomía municipal fundando su opinión en la descripción de diversos caracteres municipales “que mal se avienen con el concepto de autarquía”, tales como su origen constitucional frente al meramente legal de las entidades autárquicas; la existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en tales entidades; la imposibilidad de la supresión o desaparición de los municipios, dado que la Constitución asegura su existencia, lo que tampoco ocurre con los entes autárquicos; el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente al de resoluciones administrativas de las entidades autárquicas; el carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios (art. 33° del Código Civil de la Nación) frente al carácter posible o contingente de los entes autárquicos; el alcance de sus resoluciones, que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial y no sólo a las personas vinculadas, como en las entidades autárquicas; la posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios, ya que no parece posible que una entidad autárquica cree a otra entidad autárquica dependiente de ella;

y la elección popular de sus autoridades, inconcebible en las entidades autárquicas.

La incorporación del artículo 123° en la C.N. reformada de 1994 ratificó la postura tomada por la CSJN en el fallo de 1989, estableciendo la obligación de las provincias de asegurar el carácter autónomo de los municipios y de reglar su alcance y contenido en los cuatro órdenes establecidos. Un mandato que, como veremos seguidamente, aún no ha sido cumplido por la totalidad de las cartas provinciales del país, a pesar del carácter imperativo de las disposiciones constitucionales.

#### 2.4- Alcance y contenido de la autonomía municipal.

De acuerdo con el artículo N° 123 de la C.N., cada provincia debe dictar su propia Constitución asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo y económico - financiero. A los efectos analíticos, se hace referencia a cada uno de estos órdenes por separado:

- Institucional:

Supone la posibilidad para los municipios de dictar su propia Carta Orgánica mediante una convención constituyente convocada a tales efectos. De acuerdo a lo expresado en el artículo 123° de la C.N., las provincias se encuentran facultadas a categorizar a sus municipios determinando cuáles de ellos detentarán este atributo y cuáles no, dependiendo de sus particularidades demográficas, políticas y socioeconómicas.

Las cartas provinciales que reconozcan este atributo a uno o más municipios pueden regular el alcance y contenido de las Cartas Orgánicas imponiendo requisitos básicos para su sanción o contenido, sometiendo estos documentos a revisiones profundas por parte del Poder Legislativo provincial e incluso a su aprobación o rechazo. En caso de que las Cartas Orgánicas municipales no estén supeditadas a control legal o

político alguno, los municipios que las sancionen gozarán de autonomía institucional o constituyente de carácter irrestricto.

- Político:

De acuerdo a este atributo constitucional no sólo se asegura a los municipios la potestad de elegir a sus propias autoridades de manera democrática y a regirse por ellas sino, también, se los habilita a escoger entre distintas formas de gobierno y sistemas electorales, a determinar el grado de participación ciudadana en la gestión local y a decidir sobre la elección y/o destitución de los funcionarios locales, siempre y cuando estos aspectos no estén regulados en la Constitución Provincial.

- Administrativo:

Supone para los municipios la facultad de organizarse, administrar su gestión y ejercer el poder de policía local sin interferencia de ninguna autoridad de otro orden gubernamental, sea ésta provincial o nacional, pudiendo determinar libre y autónomamente qué servicios municipales deben prestarse o que obra pública debe construirse, en que tiempos, con qué recursos (físicos, humanos o económicos) y mediante que tipo de procedimientos.

- Económico y financiero:

Este atributo importa para los municipios la libre creación y recaudación de tasas, impuestos, patentes, multas y contribuciones, destinadas a cubrir los gastos de la gestión y a alcanzar el desarrollo socioeconómico sustentable y equilibrado de la comunidad local. Ahora bien, por más que las constituciones provinciales reconozcan a los municipios el más alto grado de autonomía en el orden económico-financiero, el ordenamiento jurídico vigente (constitucional e

infraconstitucional) impone algunas limitaciones a sus potestades tributarias entre las que destacamos las siguientes:

1. Observancia a los “principios generales de la tributación” y a los derechos y garantías contenidos en la Carta Magna, entre ellos: principio de legalidad, propiedad, igualdad, no confiscatoriedad, proporcionalidad, capacidad contributiva, generalidad, progresividad, razonabilidad e irretroactividad de las leyes tributarias.
2. Imposibilidad de establecer tributos sobre materias impondibles taxativamente vedadas por el ordenamiento jurídico nacional<sup>23</sup> o provincial<sup>24</sup>.
3. Finalmente, existen otras normativas que afectan las posibilidades de tributación municipal, entre ellas: el régimen de coparticipación federal de impuestos por el que los municipios se comprometieron a no establecer "impuestos análogos a los nacionales"; el Convenio Multilateral para evitar la superposición del impuesto sobre los ingresos brutos para las empresas que funcionan en distintas jurisdicciones, y en último lugar, el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, suscripto en el año 1993, donde las provincias se comprometieron a la derogación de tasas que graven los mismos hechos económicos que los impuestos provinciales (Borello; 2007: 24).

---

<sup>23</sup> A modo de ejemplo, el artículo 75° inciso 1 de la Carta Magna otorga al Congreso Nacional la facultad de establecer derechos de importación y exportación. Por su parte, el inciso 2 del citado artículo faculta al congreso a imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Respecto de la imposición de contribuciones indirectas, corresponde al Congreso como facultad concurrente con las provincias.

<sup>24</sup> Entre las materias impondibles provinciales expresamente vedadas a los municipios encontramos el impuesto automotor y el impuesto inmobiliario.

Corresponde a las provincias -al sancionar o reformar sus constituciones- reconocer a uno o más de los municipios radicados en su territorio todos los atributos de la autonomía municipal (autonomía plena) o bien, solamente, la autonomía política, administrativa y económica-financiera, con excepción de la autonormatividad constituyente, en cuyo caso estos municipios detentarían una autonomía semiplena o relativa.

El grado de autonomía alcanzado por los municipios, de esta forma, puede variar –y de hecho lo hace- en cada provincia, de acuerdo a sus particularidades demográficas, socioeconómicas y políticas, y a las capacidades institucionales de los municipios y gobiernos locales sin jerarquía municipal. En este sentido, el deber impuesto por la Carta Magna a las provincias de consagrar la autonomía municipal en sus constituciones no implica que todos los gobiernos locales deban gozar de este status jurídico. Del mismo modo, María Gabriela Ábalos considera que “en una misma provincia podrán coexistir municipios con un status de autonomía plena y otros con una autonomía semiplena o relativa acorde con su propia realidad. No obstante ello, lo que no podrá la provincia es desconocer la autonomía institucional a todos sus municipios, pues estaría incumpliendo el mandato constitucional ya que existiría un orden en el cual no se aseguraría un mínimo de autonomía” (Ábalos, 2006: 80).

Como veremos en el apartado siguiente, la ausencia de una cláusula constitucional que imponga un límite temporal a las provincias para adecuar sus constituciones a lo dispuesto en la Carta Magna ha permitido a algunas de ellas extender la condición autonómica semiplena de sus municipios, con consecuencias lamentables para estos últimos.

#### 2.5- Recepción del artículo 123º de la Constitución Nacional en las cartas provinciales.

A pesar del carácter imperativo de las prescripciones constitucionales introducidas en la reforma de 1994, no todas las provincias se hicieron eco del mandato impuesto por el nuevo artículo 123º. En la Tabla N° 3 se detalla el momento histórico en que las

provincias reconocieron la autonomía municipal en sus constituciones en función de la jurisprudencia de la CSJN (fallo *Ferrocarril del Sud c/Municipalidad de La Plata*; 1911, por el cual se definió a los municipios como meras delegaciones de los poderes provinciales), del proceso político-institucional que se inauguró en Argentina a partir del retorno de la democracia en el año 1983 y de la última reforma de la Constitución Nacional realizada en 1994.

A los efectos de facilitar la consulta de los textos constitucionales que actualmente receptan la autonomía municipal, los artículos citados en la columna de la derecha de la Tabla N° 3 corresponden a las constituciones provinciales que se encuentran en vigencia. Se efectúa esta aclaración porque varias provincias modificaron sus constituciones con posterioridad a la reforma que posibilitó el reconocimiento de la autonomía municipal, lo cual en algunos casos modificó el orden numérico de los artículos aunque no siempre su contenido. En cuanto a la información contenida en la columna titulada “Fecha de la última reforma”, se hace referencia a las reformas producidas mediante la convocatoria de una Convención Constituyente, excluyendo a aquellas efectuadas mediante el mecanismo de la enmienda de un solo artículo.

Como puede apreciarse en la precitada tabla, con la notable excepción del antecedente autonomista santafecino de la Constitución provincial de 1921 (solo vigente durante el período 1932-1935), fue recién a mediados de la década del 50 cuando comenzó a producirse una significativa evolución en el constitucionalismo provincial orientada a considerar a los municipios como entidades autónomas dentro del territorio provincial.<sup>25</sup> Tres décadas más tarde, aproximadamente, luego del retorno de la democracia en Argentina, se puso en marcha en las provincias un nuevo proceso de reformas constitucionales a favor del

---

<sup>25</sup> Tal cual se reseña en los fundamentos del fallo “*Rivademar, Ángela Martínez Galván de c/Municipalidad de Rosario*” (1989), las constituciones provinciales que reconocieron la autonomía provincial durante esta década fueron las de las provincias de Chubut (arts. 207°, 208° y 210°); Río Negro (arts. 168°, 176°); Formosa (arts. 140°, 143°); y Neuquén (arts. 182°, 184°, 186°); todas de 1957, de la constitución de Misiones (arts. 161°, 170°), de 1958; y la de Santiago del Estero (art. 156° bis, inc. 1) de 1932.

**TABLA Nº 3**

**Reconocimiento de la autonomía municipal (AM) en las constituciones provinciales de acuerdo al contexto histórico**

| Período histórico  | Provincia        | Año de la reforma constitucional y artículo por el que se reconoció la A.M. | Fecha de la última reforma | Numeración actual del art. que versa sobre A.M. |
|--|------------------|---|----------------------------|---|
| <b>Período 1911 -1983</b><br>Provincias que reformaron su Constitución después fallo “ <i>Ferrocarril del Sud c/Municipalidad de La Plata</i> ” y antes del inicio del actual período democrático. | <b>Mendoza</b>   | —   | <b>11/02/1916</b>          | —   |
|  | <b>Santa Fe</b>  | 1921 (art. 149)   | 14/04/1962                 | —   |
|  | Neuquén          | 1957 (art. 184)   | 17/02/2006                 | 271   |
|  | Río Negro        | 1957 (arts. 168 y 176)  | 03/06/1988                 | 225   |
|  | Formosa          | 1957 (art. 177)   | 07/07/2003                 | 180   |
|  | Misiones         | 1958 (arts. 161 y 170)  | 22/12/1988                 | 161 y 170                                       |
| <b>Período 1983-1989</b><br>Provincias que reformaron su Constitución por última vez después del inicio del nuevo período democrático y antes de la reforma de la Constitución Nacional de 1994.   | San Juan         | 1986 (art. 247)   | —                          | 247   |
|  | La Rioja         | 1986 (art. 154)   | 20/05/2008                 | 168   |
|  | Jujuy            | 1986 (art. 178)   | —                          | 178   |
|  | San Luis         | 1987 (art. 248)   | —                          | 248   |
|  | Córdoba          | 1987 (art. 180)   | 14/09/2001                 | 180   |
|  | Catamarca        | 1988 (arts. 244 y 245)  | —                          | 244 y 245                                       |
|  | T. del Fuego     | 1991 (art. 169)   | —                          | 169   |
|  | Corrientes       | 1993 (arts. 158)  | 08/06/2007                 | 216   |
| <b>Período 1994 en adelante</b><br>Provincias que reformaron su Constitución después de la reforma de la Constitución Nacional de 1994.  | <b>Bs. Aires</b> | —   | <b>13/09/1994</b>          | —   |
|  | Santa Cruz       | 1994 (art. 141)   | 27/11/1998                 | 141   |
|  | La Pampa         | 1994 (art. 115)   | —                          | 115   |
|  | Chubut           | 1957 (arts. 207, 208 y 210)   | 11/10/1994                 | 224   |
|  | Chaco            | 1994 (art. 182)   | —                          | 182   |
|  | S. del Estero    | 1932 (art. 156 bis, inc. 1)   | 26/11/2005                 | 204   |
|  | Salta            | 1998 (art. 170)   | —                          | 170   |
|  | Tucumán          | 2006 (art. 132)   | —                          | 132   |
|  | Entre Ríos       | 2008 (231)  | —                          | 231   |

Fuente: Elaboración propia.

reconocimiento de la autonomía municipal plena, proceso que toma fuerza y se consolida con posterioridad a la reforma de 1994 (fuertemente apoyada en la doctrina de la CSJN, sustentada en el fallo “Rivademar”), la que terminó de sepultar todo intento de volver a considerar a los municipios como entidades de naturaleza autárquica.

Con respecto a las tres constituciones provinciales que al presente no reconocen la autonomía municipal (Mendoza, Santa Fe y Buenos Aires), en la Tabla N° 3 se deja constancia de la fecha de su última reforma. Para el caso de Mendoza, la última reforma constitucional data del año 1916, lo que la convierte en la carta provincial más antigua del país. Un hecho sumamente curioso puesto que, en su momento, esta misma Constitución fue considerada de avanzada en el mundo por reglamentar el trabajo de mujeres y menores e incluir el tratamiento de diversos derechos sociales con anterioridad a la sanción de las constituciones de Querétaro (México - 1917) y Weimar (Alemania - 1919), pilares del constitucionalismo social, que dieron origen al Estado de Bienestar a partir del reconocimiento de derechos a los trabajadores.

Con posterioridad a esta reforma, la Constitución de Mendoza sufrió reformas fallidas en el año 1943<sup>26</sup>, 1949<sup>27</sup> y 1965<sup>28</sup>, y diez

---

<sup>26</sup> Declarada la necesidad de reforma de la Constitución Provincial mediante la ley N° 1.486, se convocó un referéndum popular para el día 3 de enero de 1943, el cual fue aprobado por el 75% de los votantes, aproximadamente, un número elevado que sin embargo sólo representó al 38% de los inscriptos en el padrón electoral. Desafortunadamente, el golpe de Estado del 4 de junio de 1943 impidió a los convencionales constituyentes electos en las elecciones del 28 de febrero cumplir con sus funciones. En este sentido, la Convención Constituyente fue disuelta el 11 de junio por el Interventor Provisional de la Provincia de Mendoza, Cnel. Humberto Sosa Molina.

<sup>27</sup> Convocada por el gobernador peronista Faustino Picallo usando como antecedente la Ley N° 1.486/42 (que sirvió de puntapié inicial para la inconclusa Convención Constituyente de 1943), la reforma constitucional de 1949 fue aprobada por la Convención Constituyente el día 4 de marzo de ese año. Apenas una semana después, se sanciona en Buenos Aires la Constitución Nacional de 1949, que introdujo una polémica cláusula transitoria quinta según la cual las provincias debían reformar totalmente sus constituciones “*con el fin de adaptarlas a los principios, declaraciones, derechos y garantías consagrados en esta Constitución*”. En virtud de esta cláusula claramente avasalladora de las autonomías provinciales, el recién electo gobernador, Blas Brisoli, convocó a la Legislatura para que se convirtiera en Asamblea Constituyente el día 18 de abril y procediera a reformar nuevamente la Constitución Provincial, la cual había entrado en vigencia hacía sólo un mes. A pesar de la oposición a esta reforma manifestada por el radicalismo, los demócratas y el socialismo, la misma se llevó a cabo con celeridad, quedando aprobada el día 31 de mayo. Dicha constitución, sin embargo, sólo tuvo vigencia hasta el año 1955 cuando el gobernador de facto Isidoro Busquets, de arraigada militancia radical aunque miembro de la autodenominada *Revolución Libertadora* que derrocó al Presidente Juan Domingo Perón, la derogó por el decreto-ley N° 2.158/56 que declaró vigente a la Constitución Provincial de 1916 y sus modificatorias hasta 1943.

enmiendas de un solo artículo en 1939, 1943, 1959, 1964/65, 1985, 1989, 1990, 1997, 2005 y 2009, efectuadas sin que se convoque a una Convención Constituyente.<sup>29</sup> Estas enmiendas fueron posibles porque el artículo 223° de la Constitución Provincial admite la enmienda o reforma de un artículo por año siempre y cuando la Legislatura declare la necesidad de reforma de este artículo y el pueblo la vote afirmativamente en las posteriores elecciones provinciales a diputados.<sup>30</sup>

Otra excepción a la recepción del artículo 123° de la Constitución Nacional en las cartas provinciales es el caso de la provincia de Santa Fe

---

<sup>28</sup> La reforma constitucional de 1965 ha sido objeto de innumerables críticas por parte de la doctrina por no respetar el principio del *poder constituyente constituido*, al abordar una temática para la cual no había sido convocada la reforma. En este sentido, por ley N° 2.732/60 se declaró la necesidad de reforma de los artículos 57°, 70°, 78°, 114°, 143°, 197° y 202°, inciso 7) de la Constitución Provincial, proceso que quedó inconcluso por el golpe de Estado de 1962 y que luego fue retomado en 1964 a partir del Decreto N° 4.215/64 que volvió a convocar a elecciones de convencionales constituyentes. Una vez reunida la Convención Constituyente, la misma se declaró “soberana”, modificando el sistema de elección del gobernador y vicegobernador (art. 120°), punto que no había sido incluido en la ley N° 2.732. Dicha modificación –propiciada por los constituyentes de la Unión Cívica Radical y del Partido Demócrata quienes pretendían instaurar un sistema de elección indirecto, lo que dificultaba el retorno del Partido Justicialista al poder– tuvo plena aplicación en las elecciones provinciales de 1966. Las enmiendas del año 1985 y 1989 modificaron nuevamente el sistema de elección del gobernador, vicegobernador e intendentes, volviéndose al mecanismo directo. Como consecuencia, las modificaciones efectuadas por la reforma de 1965 quedaron “desconstitucionalizadas” o “tácitamente derogadas”, en virtud de la actual redacción de los artículos 120° a 127° de la constitución provincial (SCJM. Autos N° 57071, caratulado: “*Catania Sergio c/ Poder Ejecutivo de Mendoza p/ acción de inconstitucionalidad*”. 28-04-1995, LS. 255-FS. 326).

<sup>29</sup> En virtud de estas enmiendas se estableció que el cargo de intendente será rentado, también pudiendo serlo el de concejal (Ley N° 1.350/39, derogatoria del artículo 59° de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 1.079); se dejó librado a la ley electoral la determinación de la fecha de elecciones para gobernador (anteriormente fijada para el primer domingo de enero. Ley N° 1.487/43); se estableció la elección directa del intendente, reforma que perdurará hasta el año 1965 cuando se volvió al sistema indirecto por una Junta de Electores (Ley N° 2.588/59); se facultó a la Legislatura a fijar el porcentaje máximo que todas las municipalidades destinarán de su presupuesto para el pago de sueldos de sus respectivos empleados (Ley N° 3.167/64); se modificó el sistema de elección del gobernador y vicegobernador, volviéndose al mecanismo directo (Ley N° 5.047/85); se restableció la elección directa de los intendentes (Ley N° 5.499/89); se estatuyó la propiedad provincial de los hidrocarburos líquidos y gaseosos, como así también, de toda otra fuente natural de energía sólida, líquida o gaseosa situada en el subsuelo y suelo (Ley N° 5.557/90); se incorporó al Consejo de la Magistratura como órgano independiente para la nominación de los jueces de tribunales inferiores y representantes del Ministerio Público (Ley N° 6.524/97), se limitó la garantía de intangibilidad de los jueces prohibiendo la actualización monetaria de sus remuneraciones mediante índices de precios y/o cualquier otro mecanismo de ajuste (Ley N° 7.405/05) y se limitó la reelección de los intendentes municipales a un solo período consecutivo (Ley N° 7.814).

<sup>30</sup> Además de las diez enmiendas de un solo artículo por año efectuadas en los últimos 70 años, se sancionaron dos leyes que declararon la necesidad de reforma total o parcial de la constitución de Mendoza (Ley N° 5.197/87 y Ley N° 6.896/01). Desafortunadamente, ambos intentos no prosperaron porque la Suprema Corte de Justicia de Mendoza determinó que no se alcanzó la mayoría de votos requerida para convocar a la Convención Constituyente (mitad mas uno de los “electores o empadronados” y no de los “votantes” a favor de la reforma).

que reformó por última vez su Constitución en abril de 1962 y que en consecuencia todavía no reconoce la autonomía municipal plena a ninguno de sus municipios. El caso de esta provincia resulta ciertamente paradójico si se tiene en cuenta, por un lado, que fue en esta misma provincia donde se suscitó el conflicto que luego llevaría al “*leading case*” Rivademar c/ la Municipalidad de Rosario, y por el otro, que promediando el año 1921 la provincia de Santa Fe dictó una Constitución sumamente progresista que garantizó el carácter autónomo a sus municipios.<sup>31</sup>

En cuanto a la provincia de Buenos Aires, su situación difiere sensiblemente con respecto a los casos de Mendoza y Santa Fe en tanto la Constitución bonaerense no se mantuvo invariable luego de la reforma constitucional de 1994 sino que fue modificada apenas un mes después de concluida la misma con el objetivo de permitir la reelección al gobernador Eduardo Alberto Duhalde. La Convención Constituyente, sin embargo, desconoció la obligación impuesta por el artículo 123° de la C.N. en materia de autonomía municipal, dejando que sus municipios continúen rigiéndose en base a las disposiciones constitucionales contenidas en la Constitución Provincial de 1934. Esta transgresión ha llevado a muchos constitucionalistas a denunciar el incumplimiento de las condiciones mínimas establecidas en la Carta Magna para que la provincia de Buenos Aires goce de la llamada “garantía federal”, así como también, a solicitar la declaración de inconstitucionalidad de la última reforma bonaerense y del Decreto-ley N° 6.769/58 (Orgánica Municipal de Buenos Aires), sobre la base de lo dispuesto en el artículo 31° de la C.N. sobre prelación normativa de la Carta Magna con respecto a las constituciones provinciales.

Finalmente, resta decir que si bien en algunas provincias se cumplió con el requisito formal de consagrar la autonomía municipal en su

---

<sup>31</sup> Dicha Constitución fue vetada por el gobernador Enrique Mosca a instancias del Presidente de la Nación Hipólito Yrigoyen, y luego declarada vigente en el año 1932 por el electo Gobernador Luciano Molinas, quien abrió la puerta de esta forma a la convocatoria de Convencionales Constituyentes en las ciudades de Santa Fe y Rosario para el dictado de sus Cartas Orgánicas, las dos primeras ciudades de América Latina que lograron sancionar estos documentos autonómicos, en el año 1932 y 1933, respectivamente. Lamentablemente, de acuerdo a lo expresado por Oscar M. Blando estas “Cartas” sólo tuvieron vigencia hasta la intervención federal a la Provincia en 1935, que arrasó con un gobierno democrático, con su Constitución, y por ende, con la autonomía municipal, situación que se proyecta hasta el presente (Blando; 2010: 83).

Constitución (en varios casos incluso antes de que la CSJN se pronunciase en el fallo “Rivademar c/ Municipalidad de Rosario” y de producirse la reforma de 1994), por diversas razones no se la hizo efectiva. La provincia de La Rioja, por ejemplo, reconoció la autonomía municipal en 1986, habilitando a sus municipios a dictar sus Cartas Orgánicas, pero una década más tarde, en ocasión de la reforma constitucional de 1998, la cuestionó severamente al incluir una serie de cláusulas que anunciaban la sanción de una Ley Orgánica Municipal transitoria que regiría como Carta Orgánica única para todos los municipios de la provincia hasta tanto se convocara a Convenciones Municipales.<sup>32</sup> Dicha ley fue sancionada en diciembre de 1999, fecha a partir de la cual quedaron derogadas automáticamente la totalidad de las Cartas Orgánicas.

El fundamento esgrimido por el gobierno provincial para llevar a cabo esta derogación fue la necesidad de armonizar la normativa municipal existente con las disposiciones establecidas en la nueva Ley Orgánica Municipal Transitoria N° 6.843. Lamentablemente, hasta el momento no se ha llamado a elecciones para constituir las convenciones municipales. Con todo, tanto en la Constitución de 1998 como en la Ley Orgánica Municipal vigente se establece el principio de la autonomía municipal, habilitándose a los gobiernos locales a dictar sus Cartas Orgánicas.

Algo parecido sucede en Tucumán, en donde la Constitución Provincial reconoció la autonomía municipal plena tras la reforma del año 2006 aunque todavía no entra en vigencia porque la Legislatura no ha sancionado una ley que autorice a los intendentes a llamar a elecciones de convencionales municipales. En este sentido, el artículo 132° de la Constitución de esa provincia consagra la autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional de los municipios aunque deja supeditada la redacción de sus Cartas Orgánicas a la

---

<sup>32</sup> De acuerdo a la Cláusula Transitoria N° 8 de la Reforma Constitucional de 1998, *"a partir de la sanción y promulgación de la Ley Orgánica Municipal Transitoria, las Cartas Orgánicas quedarán automáticamente derogadas hasta la sanción de las nuevas"*.

convocatoria de una convención municipal “en virtud de una norma dictada por la Legislatura”.

El artículo 165º, por su parte, sostiene que “la ley reglamentaria a la que se refiere el artículo 132º, segundo párrafo, deberá ser aprobada antes de la finalización del segundo período de sesiones ordinarias, correspondiente al año 2007”, lo que nunca sucedió. Como consecuencia de esta situación, la Legislatura se encuentra en mora respecto de la Constitución Provincial, lo que impide a los municipios ser autónomos en el orden institucional.

Para muchos juristas, la precaria situación que atraviesa la autonomía municipal en las provincias que no han reconocido hasta el momento la autonomía municipal en el orden institucional y/o que habiéndola reconocido no la han hecho efectiva, no sólo menoscaba a la institución municipal en sí misma sino que compromete seriamente la autonomía de éstas provincias, ya que podría acarrearles a sus constituciones una posible declaración de inconstitucionalidad por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación por infringir el mandato impuesto por el artículo 123º de la C.N., así como también, la intervención federal a las provincias (Ábalos, 2006: 83).

Desde la lógica política consideramos altamente improbable que alguna de estas sanciones se aplique (especialmente la segunda), lo cual no menoscaba la imperiosa necesidad de modernizar el régimen municipal establecido en las precitadas constituciones provinciales. En este sentido, no nos parecería procedente que el gobierno nacional intervenga una provincia con el único fin de asegurar el régimen municipal autónomo pleno en virtud de que las tres posibles causales que motivarían esta intervención federal (contenidas en el artículo 6º de la Constitución Nacional, a saber: a- garantizar la forma republicana de gobierno, b- repeler invasiones exteriores y c- por requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición o por invasión de otra provincia) no guardan relación alguna con el régimen municipal.

## Capítulo III

### **Políticas activas contra el inframunicipalismo**

“Establecido un ámbito de relaciones entre municipios para gestionar intereses comunes, surge pronto la necesidad de parte de aquellos de crear personas jurídicas distintas de ellos, que tomen a su cargo la gestión de algunos de esos intereses. Este requerimiento que existe tanto en la vida de relación entre las personas físicas, dando lugar al nacimiento de asociaciones y sociedades; como de los Estados, dando lugar al nacimiento de organismos internacionales, o entes multinacionales o binacionales, no está ausente en la vida de relación entre municipios”.

**Guillermo E. Barrera Buteler (2001: 105)**

#### 3.1- Orígenes del desarrollo local en Argentina.

El concepto de desarrollo tiene su anclaje histórico en la idea de *progreso* surgida en la Grecia antigua y afianzada en Europa durante el periodo de la Ilustración. De acuerdo a Marcel Vacarcel (2006), la palabra desarrollo comenzó a ser utilizada en su actual significación recién a mediados del Siglo XX en algunos documentos e informes técnicos elaborados por la ONU y la OIT, adquiriendo una suerte de legitimidad universal en 1949, cuando el mandatario estadounidense Harry Truman, al pronunciar el discurso de inauguración de su segundo mandato, aludió a vastas regiones del planeta como *mundo subdesarrollado*, planteando luchar contra esta situación en el marco del combate al comunismo.

No constituye el objetivo del presente apartado analizar los múltiples enfoques o paradigmas en los que se ha dividido la teoría del desarrollo durante el último siglo, sino más bien, aproximarnos a este concepto desde una perspectiva analítica que permita identificar los fundamentos políticos e ideológicos que subyacen a los procesos de desarrollo local promovidos en el territorio nacional durante las últimas décadas, con el fin de diferenciarlos de aquellos procesos de desarrollo o crecimiento de carácter estrictamente económico.

A los efectos de introducirnos en el tema, cabe señalar que el debate sobre el desarrollo se inició durante la segunda posguerra mundial, en el contexto de la Guerra Fría entre el capitalismo occidental y

el comunismo, período durante el cual rivalizaron dos grandes enfoques: la Teoría de la Modernización (centrada en la acumulación de capitales y en la industrialización como motores para el desarrollo económico) y la Teoría de la Dependencia (centrada en el análisis de variables sociales e históricas, en la dinámica de lucha de clases y en el enfoque centro-periferia para explicar el subdesarrollo del Tercer Mundo).

Con la caída del Muro de Berlín y la disolución de los regímenes socialistas de Europa occidental, comenzaron a aflorar nuevos rasgos en la economía capitalista que contradecían los principales fundamentos de la Teoría de la Dependencia. Según este enfoque surgido en América Latina a mediados de la década del sesenta, el fuerte poderío económico-financiero de los países del centro capitalista en los países satélites de la periferia (débiles en términos económicos y escasamente articulados entre sí) se erigía como el principal factor limitante del crecimiento económico de las sociedades tercermundistas, a las cuales el capitalismo había asignado el rol de “abastecedoras de materias primas” del Primer Mundo. La situación de dependencia de los países periféricos del Sur, de esta forma, estaba dada por la función o posición secundaria que ocupaban dentro del sistema económico capitalista cuya injusta división internacional del trabajo les impedía modernizarse e industrializarse de manera autónoma y sostenida.

Comenzada la década del ochenta, los serios problemas de reproducción del socialismo *realmente existente* (que llevaron, por un lado a la caída del muro de Berlín y, por el otro, a la revalorización por parte del Partido Comunista Chino del rol del mercado, de la inversión extranjera y el comercio internacional) minaron las bases políticas del enfoque dependientista, restándole influencia y atractivo (Vacarcel; 2006: 15). Otro tanto puede decirse con respecto a la creciente transnacionalización e interdependencia de los mercados nacionales y a la aparición de polos de desarrollo y subdesarrollo tanto en el Norte como en el Sur, fenómenos emergentes que contradecían las previsiones de los teóricos de la dependencia, quienes sustentaban su análisis en la

existencia de un mundo claramente bipolar y monocéntrico (dividido entre naciones dominantes y dominadas).

Siguiendo a Manuel Castells (1996), a diferencia de lo que propugnaba el viejo paradigma centro-periferia, la economía global se presentó como un fenómeno fuertemente asimétrico y policéntrico. Adicionalmente, las categorías Norte y Sur perdieron capacidad analítica, ya que los centros y las periferias en el nuevo orden internacional no se sitúan simétricamente a ambos lados de la hipotética línea divisoria entre el “Norte” y el “Sur” sino que existen numerosas ciudades y regiones en el Sur fuertemente articuladas a la economía global así como ciudades y regiones del Norte que no lo están.

Promediando la década del noventa, estos cambios desembocaron en la revitalización de diversos enfoques sobre el desarrollo en la región, en algunos casos de carácter economicistas, en otros centrados en la globalización, el medio ambiente, el ser humano, los derechos o el territorio. La generación de procesos de desarrollo local en Argentina se produce en este contexto de turbulencia política y económica, en el marco de los referidos procesos de retirada de los regímenes benefactores en la región, de la adopción de la doctrina del “ajuste estructural” emanada en los países desarrollados y de la importación de múltiples modelos de desarrollo local provenientes principalmente de Europa y Norteamérica.

En este sentido, mientras en Argentina el gobierno nacional comenzaba a trasladar la crisis económica y fiscal a los gobiernos subnacionales (provincias y municipios) mediante la imposición de procesos de ajuste y descentralización administrativa sin las correspondientes transferencias de recursos, algunas autoridades locales comenzaban a nutrirse de los proyectos que eran llevados a cabo en ciudades como Sevilla, Rotterdam, Lyon, Lisboa o Barcelona en materia de planificación estratégica, cooperación intermunicipal y promoción de emprendimientos productivos locales.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> La experiencia de planificación y remodelación urbanística iniciada en Barcelona a mediados de la década del ochenta por el alcalde Pasqual Maragall (1982 – 1997) en el contexto de la selección de la ciudad como sede de los Juegos Olímpicos de 1992 ha servido de inspiración a numerosas autoridades locales del mundo, quienes aún hoy consideran a la ciudad un modelo de transformación y gestión a seguir.

A partir de este momento, el enfoque del desarrollo local comenzó a ganar una gran popularidad entre las autoridades locales del país, las que empezaron a utilizar de manera cada vez más frecuente un amplio abanico de herramientas de gestión orientadas a optimizar el ejercicio de las nuevas funciones descentralizadas, entre ellas: el diseño de planes estratégicos municipales, la formación de incubadoras de empresas, la creación de agencias de desarrollo regional; microrregiones intermunicipales; concejos consultivos municipales y consorcios productivos, camineros y/o de servicios.

Desde el punto de vista de las capacidades institucionales de los gobiernos locales involucrados en la promoción de procesos de desarrollo local, se advierte la existencia de numerosos problemas y déficits que dificultaron o impidieron su éxito, entre ellas: la escasez de recursos económicos suficientes (problema agudizado por el bajo nivel de recaudación municipal y por el elevado porcentaje de recursos locales destinado al pago de gastos corrientes); la existencia de plantas de personal numerosas y con bajos niveles de capacitación en el ejercicio de competencias específicas y las sucesivas crisis económicas y sociopolíticas que atravesó el país durante las últimas décadas, las cuales debilitaron aún más las capacidades institucionales de los gobiernos locales argentinos.

En el apartado siguiente se introduce el concepto de inframunicipalismo para la caracterización de los principales condicionantes demográficos, territoriales y económicos que acentúan la debilidad institucional de la mayor parte de los gobiernos locales argentinos para promover procesos de desarrollo local. Posteriormente se analizan las diferentes alternativas de resolución de este problema, entre ellas la que consideramos más apropiada para potenciar el desarrollo sustentable de las comunidades locales: el asociativismo municipal.

### 3.2- Del inframunicipalismo demográfico y económico al institucional.

El término “inframunicipalismo”, neologismo acuñado en España a comienzos de la década del noventa, se encuentra compuesto por el prefijo “infra”, que significa inferior, y por el término “municipalismo”, que refiere al movimiento que busca fortalecer el nivel de gobierno local en el contexto de las políticas de descentralización y de la crisis económica y fiscal que afecta a los gobiernos nacionales. El concepto hace referencia a una problemática sumamente acuciante en numerosas naciones europeas y latinoamericanas, en donde existe una gran cantidad de gobiernos locales de escasa superficie, casi despoblados y con pocas posibilidades de ejercer de manera eficaz y eficiente las funciones básicas reclamadas por sus habitantes.<sup>34</sup>

De acuerdo a Bárbara Altschuler (2003) existen dos clases de inframunicipalismo. El primero de ellos, denominado *inframunicipalismo por demografía*, se presenta cuando el escaso número de habitantes de un determinado gobierno local genera inconvenientes económicos a sus gobernantes, quienes no alcanzan a recaudar una masa de recursos suficiente para sostener su estructura administrativa y hacer frente al elevado costo de los servicios públicos demandados por los ciudadanos. En otros casos, en cambio, encontramos gobiernos locales que cuentan con un núcleo poblacional importante, pero que carecen de una actividad económica preponderante que les permita encarar programas de crecimiento. Esta situación de extrema debilidad de las actividades económicas locales también repercute en la recaudación municipal, lo cual afecta directamente la eficiencia y la eficacia de la gestión. A este último caso, Bárbara Altschuler le denomina *inframunicipalismo por subdesarrollo económico local*.

La República Argentina no es ajena a las dificultades emergentes del inframunicipalismo en ninguna de sus dos variantes. De hecho, este fenómeno se ha vuelto frecuente en varias provincias del país, en donde

---

<sup>34</sup> Los casos de España y Francia son ciertamente elocuentes. En este sentido, de acuerdo a los últimos datos disponibles España posee un total de 8.116 ayuntamientos (INE, 2010), de los cuales más del 80% no supera los 5.000 habitantes y un millar posee menos de cien, entre ellos el ayuntamiento de Illán de Vacas (Toledo) que alberga sólo a cinco personas. Para el caso francés, la cantidad de comunas asciende a 36.682 (incluidas las existentes en los departamentos de ultramar), de las cuales el 90% aproximadamente posee menos de 2.000 habitantes (INSEE, 2010).

se observa un gran número de pequeños gobiernos locales caracterizados por estructuras organizacionales sobredimensionadas en relación a la población que concentran sus territorios y al presupuesto que poseen para gestionar las nuevas funciones asumidas tras los procesos descentralizadores de la administración pública nacional.

Diversos factores confluyen para agudizar esta problemática en Argentina, además de los ya mencionados. Por un lado, el escaso territorio que posee un gran número de gobiernos locales (principalmente en aquellas provincias que categorizaron a sus municipios), factor que condiciona –y en algunos casos impide- la generación de procesos de desarrollo local.

En segundo lugar, y vinculado a lo anterior, la corriente secesionista que impulsó la creación de nuevas comunas, comisiones de fomento, juntas vecinales y delegaciones municipales en Argentina, en especial a partir del retorno de la democracia en el año 1983 (Iturburu, 2001:53). Un fenómeno que se corresponde con la dinámica individualista de construcción política en aquellas provincias que establecen mínimos poblacionales bajos para la creación de nuevos gobiernos locales, los cuales, una vez creados, no suelen contar con los recursos económicos, físicos y humanos necesarios para ejercer con eficiencia y eficacia las funciones que les son propias.

Otro factor que ha contribuido al agravamiento del inframunicipalismo en Argentina es la dependencia económica que mantienen numerosos gobiernos locales respecto de niveles superiores de gobierno. En este sentido, el dinero recaudado por los mismos en concepto de tasas por la prestación de servicios –única fuente genuina de recursos con la que cuentan los mismos- no alcanza para cubrir los gastos operativos de la gestión, tornando imposible el pago de las funciones asumidas post descentralización. Como consecuencia, las autoridades locales deben recurrir periódicamente al endeudamiento y/o a solicitar transferencias de recursos al gobierno provincial (bajo la forma de subsidios) o nacional (a través de Aportes del Tesoro Nacional), lo que condiciona fuertemente su gestión en términos políticos e institucionales.

Este último problema, sumado a la existencia de fuertes disparidades regionales, acentúa la situación de debilidad institucional de éstas entidades para promover procesos de desarrollo local de manera autónoma en sus territorios, generando entropías de difícil solución para las autoridades locales. Se coincide, por tanto, con el análisis realizado por Bárbara Altschuler (2003), para quien la interacción entre el *inframunicipalismo demográfico* y el *inframunicipalismo por subdesarrollo económico* genera un círculo vicioso en donde la debilidad de uno de los términos produce el efecto de acentuar la debilidad del otro, produciendo un cuadro de *inframunicipalismo institucional*, típico en la mayoría de los gobiernos locales argentinos.

Desde esta perspectiva, el concepto de *inframunicipalismo institucional* se encontraría estrechamente relacionado con el concepto de capacidad institucional, al que nos referiremos en el *Capítulo IV: Capacidades necesarias y suficientes*, en el cual se revisarán las distintas concepciones o abordajes existentes sobre el mismo para luego proponer una definición operable que nos permita avanzar en el posterior análisis de capacidad institucional de la Microrregión Luján de Cuyo - Maipú.

En este sentido, resulta razonable suponer que en aquellos gobiernos locales afectados por la problemática del *inframunicipalismo* las capacidades institucionales necesarias para cumplir con sus funciones de manera eficaz y eficiente serán mucho más débiles o escasas que en aquellos gobiernos locales más desarrollados en términos demográficos, socioeconómicos y organizacionales. De manera inversa, si centramos nuestra atención en la evaluación de los déficits de capacidad institucional que podrían dificultar o impedir el cumplimiento de uno o más objetivos de la gestión local, seguramente se detectarán DCI más altos (en términos de nivel de criticidad) y frecuentes en aquellos gobiernos locales que presenten importantes limitaciones demográficas, presupuestarias, estructurales u organizativas, factores que se encuentran estrechamente vinculados con el fenómeno del *inframunicipalismo institucional* anteriormente descripto.

Para el caso de Europa, el problema del inframunicipalismo ha sido abordado de diversas maneras, algunas de ellas cuestionadas por su carácter drástico o perjudicial para los intereses de las comunidades locales, a saber: establecimiento de legislación específica orientada a impedir la creación de nuevos gobiernos locales<sup>35</sup>; fusión<sup>36</sup> y supresión de municipios<sup>37</sup>, promoción de procesos de regionalización (obligatorios para los municipios asociados) y/o de políticas que faciliten los procesos asociativos intermunicipales voluntarios y ascendentes.<sup>38</sup>

Las alternativas esbozadas anteriormente ilustran las principales medidas adoptadas en Europa en contra del inframunicipalismo, una problemática que preocupa cada vez más a las autoridades nacionales y locales del viejo continente como consecuencia del impacto de la crisis financiera internacional en las economías domésticas y de la consiguiente obligación de reducir el gasto público.

Antes de realizar cualquier tipo de valoración sobre las alternativas referidas anteriormente, cabe aclarar que las medidas adoptadas por las naciones europeas se ajustan a las circunstancias políticas, históricas y

---

<sup>35</sup> En Portugal, por ejemplo, se establecieron requisitos estrictos para la constitución de nuevos gobiernos locales, entre ellas: la existencia de un mínimo de 10.000 electores (que sube a 30.000 en las áreas de mayor densidad poblacional); un área mínima de 30 km<sup>2</sup> (que sube a 500 km<sup>2</sup> en las áreas de menor densidad); un amplio conjunto de equipamientos de utilidad colectiva como escuelas, farmacia, cuerpo de bomberos, banco, etc.; y presupuestos suficientes para la asunción de sus competencias (Oliveira, 1991; World Bank, 2001, cit. por Iturburu, 2001: 54).

<sup>36</sup> A modo de ejemplo, en Bélgica se dispuso por ley la fusión de municipios, pasándose de un total de 2.500 en el año 1971 a tan sólo 589 en la década del ochenta. En España, por su parte, se eliminaron más de 1.100 gobiernos locales (alrededor del 12% del total) a través de la fusión de municipios y la instauración de un sistema comarcal (Paglietta Giorgis, 2005). Finalmente, se destaca el caso de Grecia, en donde se implementó una reforma radical durante el período 1997–2001 que redujo el número de municipios de 6.000 a 1.033 manteniendo la representación de los antiguos municipios en el seno de los nuevos gobiernos locales, medida que sin duda facilitó la aceptación de las fusiones por parte de la población local (UCLG; 2008: 204).

<sup>37</sup> Durante las últimas décadas numerosos países europeos eliminaron municipios en pos de la eficiencia económica y administrativa de los mismos. Recientemente la crisis económica desatada en Grecia llevó a su Parlamento a aprobar una ley que instrumentó la eliminación de todos los municipios que no superaban los 10.000 habitantes, medida que en la práctica implicó la reducción del número de gobiernos locales de 1.034 a 355. Adicionalmente, en países como España, Francia e Italia amplios sectores políticos se encuentran planteando la necesidad de suprimir el nivel de gobierno provincial con el objetivo de disminuir el gasto público.

<sup>38</sup> En Alemania las municipalidades y los distritos administrativos pueden crear mancomunidades o suscribir convenios para la ejecución conjunta de tareas. En Hungría, por su parte, el proceso asociativo intermunicipal fue impuesto “desde arriba” por una ley del Congreso Nacional, la cual derivó en la creación de 168 microrregiones para la prestación de servicios públicos básicos. En lo que respecta al caso de Francia, a comienzos del año 2007 se encontraban en funcionamiento 2.588 mancomunidades, las cuales agrupaban a 33.414 municipios (sobre un total que supera los 36.600) y a 54.2 millones de habitantes (UCLG; 2008: 206).

culturales específicas de cada país, lo que imposibilita cualquier intento de replicar éstas acciones en el territorio argentino sin atender a su realidad particular.

En lo que se refiere a la fusión y supresión de gobiernos locales, si bien puede colaborar con la reducción de los índices de inframunicipalismo se trata de medidas que atentan contra las autonomías locales, razón por la cual han sido implementadas mayormente en países caracterizados por un alto grado de centralismo. En este sentido, salvo los casos de Alemania y Bélgica, todas las naciones que adoptaron este tipo de reformas municipales poseen regímenes de gobierno de carácter unitario (incluido el régimen autonómico español, que no es estrictamente federal), lo que facilitó la implementación de procesos de fusión o supresión de gobiernos locales del tipo “*top-down*” (de arriba hacia abajo) merced a la inexistencia de restricciones institucionales formales que impidan aplicar este tipo de medidas.

En lo que respecta al caso argentino, tanto la fusión como la supresión de gobiernos locales se presentan como medidas absolutamente violatorias de la autonomía municipal, así como de la historia e idiosincrasia local. En este sentido, si bien los municipios en Argentina no son considerados "sujetos de la relación federal" (como lo son las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), el artículo 123 de la C.N. garantiza la autonomía municipal en el orden institucional, político, administrativo y económico-financiero, situación que inhabilita constitucionalmente al gobierno federal, al Congreso Nacional y/o a los gobiernos provinciales a realizar cualquier reforma que implique la eliminación o fusión de municipios.

Lejos de curar la enfermedad “matando al paciente”, las autoridades nacionales y provinciales deben enfrentar el problema del inframunicipalismo a través de la promoción de políticas públicas orientadas al fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales. Coincidimos, por tanto, con las apreciaciones de Antonio Hernández, para quien la supresión de municipios sólo puede comprenderse en países de larga historia, donde el tiempo fue trocando la

vida de las localidades hasta convertirlas en insignificantes poblaciones de algunos centenares o decenas de habitantes. No es, en consecuencia, la situación de América, que tiene pequeños municipios especialmente por dos razones: las grandes extensiones territoriales y la escasa población, a lo que se suma el subdesarrollo con todas sus derivaciones” (Hernández; 2003: 212).

En relación al establecimiento de legislación específica para superar el inframunicipalismo, en Argentina (en donde ocho de cada diez gobiernos locales posee menos de 10.000 habitantes y cuatro de cada diez menos de 1.000) se han implementado algunas medidas bien encaminadas aunque insuficientes. En este sentido, la mayoría de las constituciones provinciales establece mínimos poblacionales para la creación de gobiernos locales. Desafortunadamente, los límites fijados suelen ser muy bajos, situación que en algunos casos estaría justificada por el aislamiento geográfico que presentan determinadas comunidades.

Para Mónica Iturburu el problema del inframunicipalismo podría superarse mediante la sanción de leyes y reformas constitucionales tendientes a evitar la creación de municipios de tamaño inviable. Para ello se requieren mínimos poblacionales altos (10.000 habitantes cuanto menos, contemplando la posibilidad de que la Legislatura otorgue excepciones ante situaciones especiales, por ejemplo, cuando una comunidad se encuentre ubicada a una gran distancia de otros centros urbanos) y disposiciones que propicien la formación de instituciones supramunicipales<sup>39</sup>, con funciones amplias y crecientes (Iturburu; 2001: 55-58).

Lamentablemente, las reformas legislativas (en especial, las reformas constitucionales) no suelen producirse con frecuencia sino que emergen como resultado de intrincados acuerdos político-partidarios y procesos sociales madurados en el tiempo, situación que impediría resolver el problema del inframunicipalismo –al menos por la vía legislativa- en el corto plazo. En adición a lo anterior, por más que las Legislaturas provinciales logran aprobar las leyes necesarias para

---

<sup>39</sup> Se entiende por *organismos supramunicipales* a aquellos integrados por dos o más municipios o gobiernos locales sin jerarquía municipal y al menos un nivel superior de gobierno.

impedir la creación de nuevos gobiernos locales “institucionalmente inviables”, dicha legislación no corregiría el déficit demográfico, económico e institucional que aqueja actualmente a la mayoría de los gobiernos locales existentes.

Finalmente, resta referirnos a la colaboración entre gobiernos locales, la cual puede convertirse en una alternativa sumamente efectiva para eficientizar la gestión de las funciones asumidas tras los procesos descentralizadores. En este sentido, y como veremos en el apartado siguiente, el asociativismo municipal (fundado en la cooperación voluntaria entre municipios, no impuesta desde niveles superiores de gobierno) posee una enorme potencialidad para promover el crecimiento socioeconómico de las comunidades locales y para reducir la problemática del inframunicipalismo institucional que afecta a gran parte de los gobiernos locales en Argentina.

A continuación nos ocuparemos de esta nueva estrategia organizativa y de gestión fundada en el establecimiento de acuerdos intermunicipales e interjurisdiccionales y en la interacción entre el sector público y privado local, no sin antes hacer referencia a las diferentes modalidades de gestión que emergieron en Argentina como consecuencia de la crisis del Estado de Bienestar.

### 3.3- La articulación en la gestión local.

La adopción de políticas asociativas intermunicipales orientadas a solucionar la problemática del inframunicipalismo en el contexto socioeconómico y político complejo de Argentina reclama modificaciones sustanciales al modelo de gestión local tradicional (de carácter centralizado, autárquico y burocrático-clientelar), esto es, la adecuación de las estructuras burocráticas, procesos administrativos y formas de relación jerárquicas predominantes hacia el interior de las administraciones locales. En este sentido, la práctica en la administración pública ha estado dominada por el protagonismo de la forma, la jerarquía, la norma, el procedimiento establecido, en resumen por un modelo

burocrático de administración y gestión que alimenta la ineficiencia y explica gran parte de los resultados alcanzados por las gestiones municipales anteriores (Salinas, 2000: 4).

En términos estrictos, la burocracia hizo su aparición en Europa en el siglo XVII, cuando comenzaron a conformarse los modernos Estados centralizados. Desde entonces, el esquema tradicional burocrático ha promovido el establecimiento de estructuras administrativas con una clara delimitación de competencias, en donde los procesos se encuentren rígidamente predeterminados, la toma de decisiones fuertemente centralizada y la ejecución de los actos precedida de rigurosos controles previos (Oscar; 2007: 77). En cuanto a la burocracia propiamente dicha, el modelo weberiano se sustenta en la existencia de un cuerpo técnico con un alto nivel de profesionalismo y racionalidad técnica, un servicio civil que se presume es portador de conocimientos (sustantivos y procedimentales) que orientan su accionar y que se atiene a lo pautado por un cuerpo normativo fundado en la meritocracia, en la selección de personal por medio de concursos de antecedentes y en la aplicación de un sistema de incentivos (Tecco; 2006).

Ahora bien, si contrastamos estas premisas con la realidad de los países latinoamericanos en materia de gestión administrativa, queda claro que la aplicación del modelo racional burocrático en su forma ideal o arquetípica dista mucho de haberse producido. En este sentido, si se analizan las prácticas administrativas más frecuentes en la región durante las últimas décadas puede advertirse que el modelo burocrático weberiano nunca fue adoptado por completo por ningún país o nivel de gobierno, sino que fue implementado de manera fragmentaria y defectuosa debido a la difusión de problemáticas tales como el nepotismo, el clientelismo político, el patrimonialismo, la falta de incentivos y la inadecuada selección y capacitación del personal. Como sostiene Bresser Pereira (2004: 48), en materia burocrática “América Latina posee el peor de los mundos posibles” ya que no se efectúan concursos de antecedentes para ingresar a la administración pública ni se cuenta con

una carrera basada en la meritocracia y en un sistema de incentivos virtuoso.

Para el caso de Argentina, el fuerte arraigo del clientelismo político en los procesos de selección y promoción del personal ha atentado contra la institucionalización de un aparato burocrático profesionalizado. Un problema preocupante, que se torna más grave todavía en el ámbito local como consecuencia de las nuevas funciones asumidas por los municipios tras los procesos descentralizadores. En este sentido, el aumento evidenciado tanto en la cantidad como en la complejidad de las funciones municipales superó la capacidad de respuesta de las administraciones locales, demandando la incorporación de cuadros administrativos altamente calificados que garanticen un máximo de eficiencia y eficacia en la gestión local. Lamentablemente, a pesar del fuerte incremento de las plantas de personal no se incorporó un porcentaje elevado de empleados con las competencias requeridas para el ejercicio de las nuevas funciones, situación que con el tiempo ha ido tornando a las administraciones locales en organizaciones cada vez más lentas, ineficientes y costosas.

En este contexto -signado por la adopción de los preceptos neoliberales emanados del Consenso de Washington y por el consiguiente proceso de reforma del Estado en Argentina- se comenzó a poner énfasis en la adopción de técnicas y herramientas de gestión provenientes del mercado y el sector privado, entre ellas la reingeniería de procesos, la tercerización de servicios, el establecimiento de sistemas de calidad total, el planeamiento estratégico, la motivación, el liderazgo y el marketing público.

La incorporación gradual de estas técnicas en el sector público (en teoría más eficientes, flexibles y ágiles que las pertenecientes al modelo burocrático) da cuenta de un cambio de paradigma en la forma de concebir al Estado, catalogado como ineficiente, lento, sobredimensionado y excesivamente regulador. De acuerdo a lo expresado por Daniel García Delgado, el pasaje del modelo de gestión burocrático al "gerencial" supuso la búsqueda de una mayor eficacia y

eficiencia en la gestión gubernamental y que la lógica del control y de la evaluación dejara de ser de proceso y de normas para pasar a medirse según el impacto y la performance. Se trató de pasar a un gobierno *abierto e innovador*, en donde las estructuras organizativas tiendan a no ser piramidales sino de interdependencia jerárquica y de autonomía funcional, favoreciendo el trabajo en equipo, la flexibilidad, la desconcentración del poder y la coordinación en red (García Delgado; 1997).

En este modelo, denominado Nueva Gerencia Pública (o *New Public Management*, en inglés), el gobernante es desplazado por la figura del gerente, un tecnócrata cuya acción se orienta a facilitar las actuaciones del sector privado y a promover la competencia con el Estado en la prestación de los servicios. En efecto, en el modelo gerencial “el Estado compra a privados (v.gr., mediante contratos de concesión) la prestación de un determinado servicio, al tiempo que vende a ciudadanos-clientes servicios que prestan sus propias unidades descentralizadas, las cuales actúan como proveedores bajo condiciones de competencia” (Tecco; 2006).

Durante la década del noventa, este nuevo paradigma contó con el beneplácito de la mayoría de la dirigencia política argentina, quien vio con buenos ojos que fuera el mercado (y no el Estado) el que se responsabilizara ante los “usuarios” por la cobertura y calidad de los servicios públicos prestados. Unos años más tarde, sin embargo, las sucesivas crisis políticas y económicas que afectaron al país dejaron entrever las profundas limitaciones sociales de este modelo fundado en el achicamiento del aparato estatal, en la desregulación de la economía y en la anteposición del criterio de eficiencia al de equidad.

Entre las principales críticas que pueden hacerse al modelo gerencial se encuentra el bajo grado de responsabilidad de los funcionarios respecto de la sociedad (como consecuencia del desconocimiento o dilución que realiza el modelo de mercado sobre el interés público general); la equívoca conceptualización de los ciudadanos como “consumidores” o “usuarios-clientes”, que debilitaría el rol de los

mismos como sujetos detentadores de derechos; y el acotado papel que desempeña la participación de la población en la dinámica de la administración pública en general (Repetto; 1998).

Como clara respuesta a la necesidad de superar estas problemáticas, desde hace algunos años comenzaron a emerger una variedad de mecanismos institucionales orientados a incrementar la participación ciudadana y el control democrático sobre la administración pública, principalmente a través de la promoción de fórmulas asociativas entre el sector público, el sector privado y la ciudadanía.<sup>40</sup> Estas iniciativas, promovidas “desde la base” por diversas organizaciones de la sociedad civil e incluso por individuos aislados, tienen por principales objetivos hacer visibles sus demandas; influir en los procesos de reforma del Estado; asegurar la provisión de bienes colectivos y servicios públicos básicos a toda la ciudadanía (no sólo a quienes pueden afrontar su costo) y elevar los índices de transparencia y responsabilización (*accountability*) de los funcionarios públicos.

Quienes promueven estos cambios apuntan sus críticas tanto contra el aparato burocrático y jerárquico bienestarista que lentifica y aleja la gestión pública de los ciudadanos, como contra el modelo gerencial neoliberal que pretende poner la promoción del bienestar común en manos del libre juego de la oferta y la demanda. En este sentido, ante el fracaso de los anteriores modelos de gestión, el paradigma de la gestión asociada, también denominado *gobernanza*<sup>41</sup>, puso el acento en la participación de actores no estatales en los procesos de toma de decisiones y en la interacción, la negociación en redes y la cooperación horizontal como mecanismos esenciales para la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

Ciertamente, la incorporación de actores no estatales en los procesos de toma de decisiones y/o en el diseño, ejecución, monitoreo y

---

<sup>40</sup> Entre los principales mecanismos “de gestión asociada” promovidos en el último tiempo en el ámbito local se destaca la amplia difusión que han alcanzado los presupuestos participativos y la generación de redes público-privadas para el desarrollo de proyectos socioeconómicos locales.

<sup>41</sup> Quienes abogan por el asociativismo público-privado, utilizan el término *gobernanza* para hacer referencia a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado (Mayntz, 2000).

control de políticas públicas no implica que el Estado haya pasado a desempeñar un rol secundario o accesorio, o que el mismo haya perdido poder, sino simplemente, que de manera tímida y paulatina ha comenzado a asumir un rol centrado en la coordinación de los objetivos de la acción pública resultante de la interacción entre la sociedad civil, el sector público y el sector privado.

Para el caso argentino, en donde el Estado ha sido históricamente fuerte e intervencionista y la sociedad civil débil, la gobernanza parece surgir o afianzarse, de manera aún muy tenue, en el ámbito de los gobiernos locales. Esto puede explicarse por la concurrencia de diferentes factores: la mayor cercanía que poseen los ciudadanos con respecto a los gobiernos locales, la mayor capacidad de presión de la ciudadanía sobre sus autoridades y la necesidad de sostener y ampliar la legitimidad que posee la dirigencia política, situación agravada en el caso argentino por el contexto de crisis institucional (Cravacuore, Ilari y Villar; 2004:35).

Frente a la gran cantidad de estudios académicos disponibles sobre gobernanza en sentido *macro* (esto es, que se ocupan del nivel de gobierno federal o nacional), la presente tesis se focaliza en el análisis *micro*, centrando la atención en la articulación intermunicipal como nueva estrategia de gobernanza local orientada a promover procesos de desarrollo sustentables y equilibrados en los territorios asociados.

En el ámbito local, la articulación se presenta cuando dos o más organismos acuerdan llevar adelante políticas que se traducen en acciones concretas y en donde cada uno realiza una o más tareas específicas en relación de cooperación horizontal con los otros organismos participantes. Esta horizontalidad no hace referencia a lo cuantitativo de las acciones (siempre unos harán más que otros) sino a lo cualitativo (todos hacen algo con otros y no necesariamente bajo su subordinación) (Cravacuore, Ilari y Villar; 2004:36).

De acuerdo al economista Mancur Olson (1965), para que dos o más actores cooperen entre sí deben existir fuertes ventajas y beneficios individuales (incentivos selectivos) que hagan atractivo el hecho de cooperar y que hagan que los actores que sólo se encuentran interesados

en maximizar su propio interés y/o en minimizar sus costos (denominados *free riders*) salgan de su pasividad y actúen por un interés común.

Los incentivos selectivos pueden ser negativos o positivos, aplicándose a los actores según su grado de contribución a alcanzar un determinado bien colectivo. Para el caso de la ejecución de un proyecto conjunto entre dos o más gobiernos locales, los incentivos negativos pueden tomar la forma de sanciones a aquellos municipios que no se asociaron a sus pares en su momento pero que luego, por diversas razones, terminaron cediendo. Los incentivos positivos, por su parte, pueden consistir en subsidios, beneficios impositivos o reducción de costos en la prestación de ciertos servicios sólo disponibles para los gobiernos locales miembros de un organismo asociativo municipal.

La articulación intermunicipal claramente otorga incentivos positivos a los municipios que la practican, optimizando los resultados de la gestión local a través de la reducción del costo de los servicios públicos y de la obra pública ejecutada de manera asociada; del fortalecimiento de la actividad económica local (a través de la creación de economías de escala, por ejemplo); de la ampliación del acceso a tecnología, técnicas y equipamiento costoso que de manera individual las administraciones locales no podrían financiar y/o del aumento de la capacidad de negociación en materia de demandas y problemas comunes ante terceros.

Ahora bien, existen numerosos obstáculos que pueden dificultar o impedir la promoción de procesos asociativos intermunicipales, entre ellos las distancias geográficas que separan a los gobiernos locales; la falta de confianza entre las partes, o bien la percepción de que una de ellas obtiene mayores ventajas que la otra en términos comparativos; las ideologías políticas; la falta de conocimiento por parte de las autoridades locales acerca del rol que pueden desempeñar los organismos intermunicipales en los procesos de desarrollo local; el cortoplacismo de algunos funcionarios a quienes sólo parece interesarles el aquí y ahora de su gestión sin mirar más allá de los límites de su mandato; el temor a que los organismos intermunicipales debiliten el liderazgo político de los

intendentes; la falta de recurso humano capacitado y la inexistencia de políticas públicas nacionales y provinciales que fomenten la articulación intermunicipal.

En lo que respecta al marco jurídico, la normativa institucional emanada desde los distintos niveles de gobierno también puede dificultar los procesos asociativos entre gobiernos locales, condicionando el comportamiento racional de los actores y la ejecución de los proyectos articulativos. De acuerdo a Giandoménico Majone, los analistas de políticas públicas usualmente se ocupan de manera explícita de unas cuantas limitaciones que se pueden medir con facilidad, como las restricciones técnicas y presupuestarias, pero tienden a tratar las restricciones institucionales como aclaraciones o salvedades de último minuto que se agregan como apéndices a una estructura analítica ya establecida. Al entender de este autor, esta subestimación de las restricciones institucionales constituye un grave error ya que, de manera inequívoca, las mismas limitan la libertad de acción de los gobernantes, políticos, burócratas, grupos de interés y ciudadanos comunes, obligándolos a actuar dentro de las reglas definidas por el marco institucional existente (Majone, 1997:109).

Como veremos en los capítulos siguientes, la mayoría de estos obstáculos y restricciones institucionales se encuentran presentes en el ámbito gubernativo local argentino y de la Provincia de Mendoza en particular, lo que ha ocasionado que la ejecución de numerosos proyectos que demandan la participación de diferentes instituciones públicas y privadas muchas veces se haya visto postergada por “lo urgente” y “lo diario”, esto es, por aquellas cuestiones coyunturales de la gestión local que, a la postre, terminan convirtiéndose en estructurales.

Siguiendo a Claudio Tecco (2007), existen dos modalidades diferentes de gestión asociada municipal, las cuales –a riesgo de simplificar- resumen las distintas estrategias y arreglos institucionales elaborados por los municipios de manera voluntaria y ascendente (nunca

impuesta desde niveles superiores de gobierno)<sup>42</sup> para superar la fragmentación política e institucional de los territorios en los que se asientan: el modelo *supramunicipal* y el *intermunicipal*.

El primer modelo supone la creación de un nuevo nivel de gobierno, con legitimidad política directa y autonomía plena (institucional, política, administrativa y económica-financiera) al cual se articulan, de modo subordinado, las instituciones locales preexistentes. El modelo *intermunicipal*, por su parte, consiste en la construcción de acuerdos voluntarios entre gobiernos locales, los cuales conservan su autonomía y su legitimidad política, asociándose sólo para prestar (por sí o por terceros) determinados servicios o coordinar la ejecución de programas y/o proyectos específicos. Una modalidad, ésta última, ciertamente más ventajosa que la *supramunicipal*, que no debilita la autonomía de los municipios asociados y que además resulta compatible con las constituciones provinciales en cuanto a la prohibición de crear nuevos niveles de gobierno, intermedios entre los municipios y las provincias.

En adición a lo anterior, el modelo *intermunicipal* presenta la ventaja de posibilitar su puesta en práctica de modo gradual. A modo de ejemplo, un organismo *intermunicipal* puede constituirse a los fines de prestar ciertos y determinados servicios o coordinar políticas públicas específicas, dejando en sus estatutos las puertas abiertas, tanto para el ingreso de nuevos municipios como para incorporar nuevas cuestiones a la agenda de la organización. Esta mayor flexibilidad de la alternativa *intermunicipal* es un factor a tener en cuenta, ya que los espacios funcionales cambian más rápidamente que los espacios institucionales. En efecto, los sistemas urbanos regionales y sus vinculaciones con el contexto nacional e internacional experimentan rápidas modificaciones, en las que inciden los cambios económicos y tecnológicos a escala global.

---

<sup>42</sup> Los procesos de regionalización intraprovincial generalmente son promovidos por gobiernos provinciales afectados por alguna variante del *inframunicipalismo* con el fin de fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales, de aumentar su eficiencia en la prestación de servicios públicos o de facilitar la implementación de procesos de descentralización o desconcentración administrativa. Se trata, de esta forma, de procesos de agrupamiento municipal descendentes, promovidos “de arriba hacia abajo” (mediante normativas que fijan los límites de las regiones creadas y sus competencias administrativas) y no de iniciativas espontáneas y voluntarias, promovidas por los propios actores involucrados.

Sin embargo, los territorios institucionales no se adaptan tan fácil y rápidamente a dichos cambios. En países como Argentina, en donde no existen antecedentes de gobiernos metropolitanos (supramunicipales) y se posee una tradición municipalista arraigada no resulta sencillo construir una nueva institucionalidad que sustituya a la anterior. El régimen federal argentino en general, abona la posibilidad de construir de modo flexible, gradual y mediante consenso social una nueva institucionalidad intermunicipal (Tecco; 2001).

De manera paulatina esta nueva institucionalidad ha ido emergiendo y consolidándose a partir de la celebración de acuerdos asociativos intermunicipales, de los cuales normalmente suele derivar la creación de nuevas entidades a cargo de la administración de los proyectos comunes. De acuerdo a Daniel Cravacuore (2006: 6-7), dentro del arreglo institucional argentino prevalecen dos tipos de organismos intermunicipales, caracterizados por el autor de la siguiente manera:

- a- Consortios públicos: Generalmente constituidos por gobiernos locales de escaso tamaño o población para la prestación de uno (monofuncional) o varios (plurifuncional) servicios públicos, para la construcción de obras públicas y/o realización de diversas tareas propias de la administración local, como la compra de suministros y bienes en conjunto.
  
- b- Microrregiones: A diferencia de los consorcios, los entes microrregionales suponen un nivel de coordinación más grande por parte de los gobiernos locales asociados, quienes no se vinculan solamente para prestar un determinado servicio público sino para construir instancias de desarrollo colectivo mucho más vastas, que comprendan todos los órdenes de la administración local.

En la presente tesis se analizaron las capacidades institucionales de la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú, una experiencia de articulación intermunicipal sumamente novedosa que desde su génesis ha mostrado un grado importante de actividad y coordinación de acciones entre los gobiernos locales asociados, principalmente orientadas a promover el desarrollo económico y la actividad turística de los departamentos asociados, el cuidado del medio ambiente y la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la zona limítrofe interdepartamental. Antes de abocarnos de lleno a esta tarea, sin embargo, corresponde ocuparnos de precisar el concepto de capacidad institucional, estableciendo claramente sus alcances y características, para luego establecer las vinculaciones necesarias del mismo con el resto de las categorías analíticas que dan forma al marco teórico utilizado, entre ellas la relación entre capacidad, finalidades y resultados y el enfoque de las brechas de capacidad.

## **Capítulo IV**

### **Capacidades necesarias y suficientes**

#### 4.1- Capacidades institucionales para el asociativismo municipal.

La globalización y la localización se presentan como las dos fuerzas que en la actualidad más influyen en la forma que adopta el desarrollo en cada sociedad (The World Bank, 1999, cit. por Iturburu; 2001). En este sentido, de la mano de la globalización lo local ha adquirido un nuevo protagonismo, con una tendencia cada vez mayor a que los territorios sean centros de decisiones, de estrategias propias e innovadores y artífices de relaciones comerciales punto a punto sin intermediación de jurisdicciones provinciales o nacionales (Madoery, 1997; Batley, 1998; Daughters, 1998; Iturburu, 2001). Este escenario ha dado paso de manera paulatina a la aparición de una nueva geografía organizada en base a unidades territoriales mucho más amplias que las actuales (regiones supranacionales), así como también, a la revalorización de los territorios locales y regionales como espacios de articulación social y de construcción de políticas públicas.

En tal sentido, los territorios no deben ser vistos como meros soportes físicos que contienen objetos, personas y hechos sociales; como escenarios pasivos en los cuales se desarrollan las actividades humanas. Por el contrario, los territorios locales y regionales se definen ahora como “estructuras activas” (Moncayo Jiménez, 2002), conformados por normas, redes y organizaciones a través de las cuales los ciudadanos acceden a recursos, adquieren poder y toman decisiones de interés público (Barreiro Cavestany, 2000). Así vistos los territorios, como sujetos colectivos, se inscriben en la tendencia universal de otorgar mayor protagonismo a los gobiernos locales en la gestión pública, entendiendo por “local” no sólo el espacio en el que un municipio ejerce individualmente sus competencias

sino también el compartido con otros municipios y en el cual cooperan actores estatales y privados para su desarrollo.

Para el caso argentino, se observa una cierta tendencia estatocéntrica que privilegia en su análisis sobre lo local al gobierno municipal, al que se considera el actor central del sistema de relaciones que conforman el espacio público local (González, 2008: 213). Ahora bien, además de los gobiernos municipales existen una pluralidad de actores y poderes que operan e interactúan en el ámbito del territorio local, entre ellos numerosos actores globales (empresas, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, etc.), otros niveles de gobierno, empresas, organizaciones civiles y también individuos que no dejan de ejercer su influencia sobre la gestión pública local.

En el Capítulo III nos referimos a la problemática del inframunicipalismo institucional, que afecta a un gran número de gobiernos locales argentinos en el contexto de las políticas de descentralización y de la crisis económica nacional y provincial. También analizamos las diferentes alternativas de resolución para este problema, entre ellas la que consideramos más apropiada para potenciar el desarrollo sustentable de las comunidades locales: el fomento del asociativismo municipal.

Corresponde evaluar ahora si la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú cuenta con las capacidades institucionales necesarias y suficientes para formular y ejecutar con éxito programas y proyectos intermunicipales. Ahora bien, ¿Qué significa que las microrregiones, los municipios y/o cualquier otra agencia o nivel de gobierno sean capaces? ¿Qué tipo de capacidades se requieren y cómo deben hacer los municipios u organismos intermunicipales para adquirirlas o fortalecerlas? ¿Cómo identificar aquellas actividades vinculadas a la gestión intermunicipal que presentan déficits de capacidad para su realización? ¿Existen otros factores que incidan en los resultados alcanzados? Y por último, ¿es posible definir una estrategia de fortalecimiento de la capacidad institucional que garantice el cumplimiento de los objetivos establecidos?

Como bien señala Moreno Jaimes (2007) las estrategias de fortalecimiento de las capacidades institucionales pueden variar considerablemente, dependiendo de qué aspectos o procesos específicos de la gestión se pretendan mejorar. Para Schneider (2000), por ejemplo, las políticas de reforma administrativa adoptadas por varios países durante la década de los noventa –weberiana, gerencialista y de rendición de cuentas (*accountability*)- responden a una lógica concreta de fortalecimiento de ciertas capacidades estatales. Así, las reformas de corte weberiano tienen por objeto sustituir los estilos de gestión personalistas y clientelares por otros de corte más universal, tendientes a la profesionalización y a la meritocracia, por medio de sistemas que regulan cada una de las fases de la carrera profesional de los servidores públicos. Por su parte, las reformas de tipo gerencialista tienen el objetivo de promover la eficiencia y la flexibilidad en la operación de las burocracias públicas por medio de incentivos al desempeño, autonomía de gestión y descentralización de la toma de decisiones. Finalmente, las reformas inspiradas en el modelo de rendición de cuentas enfatizan la necesidad del control ciudadano sobre las burocracias gubernamentales, lo cual implica el establecimiento de mecanismos de vigilancia legislativa y de participación ciudadana para evitar el abuso del poder burocrático.

Lejos de promover un modelo específico de gestión local (y por ende de capacidades estatales) en la presente investigación abogamos por la incorporación gradual de postulados y herramientas pertenecientes a las tres modalidades descritas, a los efectos de poner en práctica un nuevo modelo de carácter híbrido que permita a los gobiernos locales introducir una visión estratégica, participativa, eficiente e innovadora en sus gestiones, tendiente a la consecución de los objetivos establecidos y a superar los desafíos planteados por el aumento de la demanda ciudadana y por la aparición de nuevos campos de intervención municipal.

Como dejamos entrever anteriormente, en algunos casos el ámbito de resolución de ésta nueva agenda municipal no sólo excede las capacidades institucionales de los gobiernos locales sino, también, los límites territoriales en los cuales los mismos ejercen su jurisdicción, lo que

ha llevado a que la cooperación intermunicipal sea considerada como una alternativa viable para su tratamiento. En efecto, la vecindad entre municipios puede significar, además de proximidad física, interacción socioeconómica, cultural y política, incidiendo dicha interacción en la conformación de sistemas asociativos intermunicipales.

Para el caso argentino, la creación de este tipo de organismos surgió como una respuesta adaptativa de los gobiernos locales a los cambios estructurales acontecidos durante la década del noventa y al contexto de incertidumbre y crisis que se derivó de éstos. Aparecieron como una forma concreta de dar respuesta a las demandas tradicionales de los ciudadanos, de administrar las nuevas competencias delegadas tras los procesos descentralizadores, de corregir las diseconomías de escala y de promover el crecimiento socioeconómico equilibrado, equitativo y sustentable de los gobiernos locales asociados.

El desarrollo de estas iniciativas, sin embargo, se encuentra condicionado –entre otros factores- por los déficits que, en términos de capacidad institucional, presentan los organismos asociativos municipales para gestionar programas y proyectos a escala intermunicipal. En este sentido, aún antes de iniciar la investigación empírica, la situación de inframunicipalismo institucional que afecta a la mayoría de los gobiernos locales argentinos nos ha hecho suponer que encontraríamos ciertos déficits de capacidad institucional y factores contextuales o externos que afectarían el cumplimiento de los objetivos establecidos por los organismos microrregionales.

#### 4.2- Marco conceptual para el análisis de capacidades institucionales.

La necesidad de elevar, mejorar, construir o reconstruir los niveles de capacidad del Estado para el manejo eficaz, eficiente y sostenible de la “cosa pública” ha ocupado un lugar prioritario dentro de la agenda política y académica de los países latinoamericanos durante las últimas décadas. Ahora bien, ¿en qué marco histórico se inscribe este renovado interés por

el fortalecimiento de las capacidades institucionales, específicamente en el ámbito de la gestión pública argentina?<sup>43</sup>

De acuerdo a lo expresado por Fabián Repetto (2003), el reciente interés por este tema se asocia en parte al “regreso” del Estado a los primeros planos de las propuestas para el desarrollo tras recuperar cierto terreno con relación a las posturas en boga hasta unas décadas atrás, cuando se proponía la extrema reducción del mismo con la promesa de que el mercado generaría por sí sólo las condiciones de crecimiento e incluso integración social.<sup>44</sup> Adicionalmente, el autor relaciona este resurgir de las capacidades institucionales con la aparición de la llamada “segunda generación de reformas”, marco en el cual habitualmente se ha tomado este concepto casi como sinónimo de capacidad burocrática de los aparatos de gobierno.

Como vimos en el *Capítulo 1: Pensar lo local desde lo global*, las reformas de “primera generación” tuvieron por objetivo reducir al Estado a su mínima expresión a través de la desregulación de la economía, de la postergación de los “gastos sociales” y de la privatización de los servicios públicos nacionales, en total consonancia con los preceptos emanados del Consenso de Washington para América Latina. La noción de reformas de segunda generación, por su parte, fue ideada por los mismos organismos internacionales que elaboraron las primeras, con el objetivo de continuar o culminar el proceso de reestructuración del papel del Estado en la economía iniciado durante la etapa anterior. Una idea secuencial sumamente polémica, que pretendió instaurar una lógica lineal y predeterminada de reformas estatales y que insinúa una suerte de “modelo a seguir” para los países subdesarrollados del mundo.

Entre otras medidas, la segunda ola reformista promovió en Argentina una serie de disposiciones administrativas tendientes a

---

<sup>43</sup> La mayor parte de la bibliografía consultada no diferencia entre los conceptos de *fortalecimiento*, *desarrollo* y *construcción de capacidades institucionales* (institutional strengthening; institutiotinal development e institutional building, respectivamente).

<sup>44</sup> La tesis del retorno de la visión estatocéntrica para la explicación de la realidad social ha sido sostenida en una multiplicidad de investigaciones publicadas desde la década del setenta, entre las cuales se destaca el trabajo de Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985) titulado “Bringing the State Back In”. Este libro recopila de manera exhaustiva las investigaciones más relevantes publicadas hasta el momento que enfatizan el papel del Estado y analizan su influencia en el acontecer político y social.

perfeccionar el aparato estatal en la búsqueda de elevar sus niveles de eficacia y eficiencia. En este contexto, la gran promesa de la capacidad estatal comenzó a ser asociada de manera indisoluble al papel –que se presume sustantivo- de la burocracia estatal en el desempeño de las políticas públicas (Repetto; 2003).

Ahora bien, lejos de identificar a las capacidades institucionales con el desempeño gubernamental (esto es, con el comportamiento, *performance* o el logro de resultados finales) o con la capacidad burocrática del Estado y sus agencias para promover procesos de reformas y/o prestar servicios públicos de calidad a los ciudadanos, en la presente investigación se desliga al concepto de desempeño con el de capacidad y se adopta una noción más amplia sobre capacidades institucionales, que comprende además de la variable administrativa o burocrática a la variable política o relacional.

Llegado este punto conviene precisar que se entiende concretamente por capacidad estatal, para lo cual debemos revisar algunos planteos teóricos que nos permitan acercarnos a una definición operable del concepto. Antes de hacerlo, sin embargo, corresponde efectuar algunos comentarios aclaratorios. En este sentido, en un todo de acuerdo con los conceptos vertidos por Julián Bertranou, las capacidades estatales sólo pueden ser analizadas y apreciadas a partir de la especificación de las funciones que un organismo debe cumplir o los objetivos que el mismo debe alcanzar. “No puede analizarse la capacidad estatal en abstracto, sino en relación con los fines e incluso metas que el organismo analizado debe cumplir” (Bertranou; 2011: 32).

El término capacidad, de esta forma, se presenta como un concepto de carácter instrumental, como un atributo que se resignifica de acuerdo al contexto histórico - temporal o al paradigma en el que se encuentre inserto, factores que predeterminan los fines y metas que debe perseguir el Estado o sus agencias específicas. De esta forma, las capacidades estatales que se requieran en una gestión racional burocrática diferirán sensiblemente de las requeridas en un modelo de gestión de corte gerencial (*New Public Management*), asociado

(*gobernanza*) o de responsabilización (*accountability*). Lo mismo puede decirse para el caso de las capacidades requeridas en un Estado democrático con respecto a las que se requieran en otro de carácter autoritario y represivo, puesto que las finalidades y metas que deban perseguir los mismos seguramente serán diferentes.

Siguiendo esta línea argumental, un informe reciente elaborado de manera conjunta por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización de Estados Americanos define a la capacidad como “los medios para planificar y lograr metas” (PNUD/OEA; 2010, citado por Bertranou; 2012: 2).<sup>45</sup> Por su parte, Kathryn Sikkink (1993) define a las capacidades como “la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales”. De acuerdo a la autora, la capacidad del Estado es relacional en la medida en que no puede medirse en términos absolutos sino sólo en relación a las tareas que se le fijan o que éste se impone a sí mismo. Como puede apreciarse, ambas definiciones –especialmente la de Sikkink- hacen foco en la capacidad de los funcionarios y estructuras administrativas para alcanzar las metas fijadas, lo que las emparenta con el concepto de desempeño.

Merilee Grindle también relaciona la noción de capacidades con la de buen desempeño o logro de resultados. Si bien la autora no adopta un criterio único de conceptualización en sus trabajos, ha realizado aportes teóricos sustanciales al estudio de capacidades estatales. Así, por un lado define la construcción de capacidades (*capacity building*) como el “conjunto de estrategias que tienen que ver con el incremento de la eficiencia, efectividad y capacidad de respuesta (*responsiveness*) del desempeño gubernamental”, entendiendo por capacidad de respuesta al nexo entre la comunicación de las necesidades (extra gubernamentales) y la capacidad para abordarlas (Grindle, 1997, cit. en Bertranou; 2012: 3).

En un trabajo anterior Grindle (1996) sostiene que “un estado capaz es aquel que exhibe la habilidad para establecer y mantener de manera efectiva, funciones institucionales, técnicas, administrativas y políticas”. Esta aproximación al concepto deja entrever que no resulta

---

<sup>45</sup> En la versión original la definición dice “*capacity is the means to plan and achieve*”.

apropiado referirse a la capacidad estatal en singular, esto es, de forma global u homogénea, sino que resulta analíticamente más adecuado hablar de capacidades estatales según algún criterio de clasificación sobre las mismas (Grindle; 1996, cit. en Bertranou; 2012: 2).

Para Grindle, el buen desempeño de los estados u agencias estatales se relaciona con la existencia de cuatro tipos específicos de capacidades: la *capacidad institucional*, que refiere a la habilidad de los estados para establecer y hacer efectivo el vasto conjunto de reglas que gobiernan las interacciones políticas y económicas; la *capacidad técnica*, entendida como la habilidad para gerenciar políticas macroeconómicas y analizar en forma más general, opciones de política pública; la *capacidad administrativa*, que refiere a la habilidad de los estados para proveer bienes y servicios y la *capacidad política*, definida como la habilidad de los estados para tomar en cuenta demandas de la sociedad (Grindle, 1996, cit. en Bertranou, 2012: 3).

Tomando como base la clasificación de Grindle (1996), diversos autores han propuesto simplificar los componentes de la capacidad estatal, aunque poniendo énfasis en diferentes aspectos. Así, Fabián Repetto (2003: 6) define a la capacidad como a la “aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas”. Esta aproximación resulta muy general y deja abiertos algunos flancos conceptuales, pero resulta valiosa para el análisis en tanto visualiza a la capacidad estatal expresada en decisiones y acciones concretas en función de un objetivo general que se redefine de manera constante por medio de la interacción política de individuos y grupos con intereses, ideologías y dotaciones de recursos de poder diferentes.

Según Repetto, si se quiere avanzar hacia grados relevantes de capacidad estatal se deben combinar dos componentes o sub-tipos de capacidades: las administrativas y las políticas. Esta clasificación parte de

la premisa -compartida por nosotros- de que el Estado excede a su aparato burocrático, representando también la arena política en la cual se procesan intereses e ideologías tanto internas como externas al entramado organizacional estatal. En cuanto a la clasificación propuesta por Grindle (1996) el autor se muestra crítico, señalando, por un lado, que cuestiones tales como el manejo macroeconómico y el análisis de las políticas públicas no pueden subsumirse en las aptitudes técnicas de los funcionarios estatales sino que se encuentran compartidas tanto en el campo de la administración como en el de la política; y por el otro, que la dimensión institucional no puede quedar acotada a los límites del accionar estatal puesto que el Estado no es el único constructor de reglas (más allá de su rol trascendental en la conformación de las reglas de juego formales).

Guillermo Alonso (2007), por su parte, también distingue entre capacidades políticas y administrativas, aunque realiza una recombinación diferente sobre los componentes definidos por Grindle (1996). Según este autor, las capacidades técnicas y las administrativas pueden unificarse conceptualmente debido a que la adopción e implementación de políticas requiere y supone la existencia de núcleos y patrones de funcionamiento tecnoburocráticos. Por otra parte, las capacidades institucionales y políticas se encontrarían imbricadas puesto que las estructuras institucionales no son neutrales con respecto a la constitución de los intereses y preferencias de los actores, ni con respecto a la fijación de probabilidades de realización de intereses / demandas provenientes de la sociedad.

Esta última unificación de dimensiones lleva al autor a caracterizar una nueva dimensión de las capacidades estatales, denominada *relacional*, que refiere a la relación del Estado con el entorno socioeconómico. En esta dimensión el Estado se presenta como un actor más que interactúa con otros, aun cuando resulte evidente la diferencia cualitativa que representa para el mismo la ventaja decisiva de poder modificar las reglas de juego (al menos las formales) y la posibilidad de

ejercer la coerción como respaldo a sus decisiones, evitar bloqueos a sus políticas o inducir cambios en la conducta de los actores sociales.

Siguiendo este enfoque, la existencia de un aparato burocrático se presenta como una precondition básica para la adopción e implementación de políticas públicas. Ahora bien, también resulta necesario en términos de capacidad institucional que el Estado pueda relacionarse con el resto de los actores políticos, económicos y sociales que de una u otra forma accionan en el territorio. Este planteo nos remite al concepto de *autonomía enraizada o imbricada (embedded autonomy)* de Evans (1996), según el cual la intervención del estado en determinada arena pública se vería facilitada si se cuenta con la cooperación de los actores relevantes, pues este apoyo fortalece las condiciones para implementar las políticas. De esta forma, además de la existencia de un aparato administrativo de características weberianas se necesita un Estado que se encuentre enraizado (no aislado) con el entorno social circundante, esto es, que mantenga estrechas relaciones con el sector empresario y con el resto de las organizaciones sociales, aunque manteniendo la capacidad de formular sus preferencias y actuar en consecuencia de manera autónoma.

Dicho lo anterior, resulta claro que el concepto de capacidad estatal adoptado en la presente investigación trasciende las capacidades administrativas de los aparatos burocráticos del Estado, incorporando una segunda dimensión o componente de gran trascendencia que refiere a las relaciones que estos cuerpos administrativos mantienen (o deberían mantener) con el entramado social circundante.

Avanzando en el análisis, resulta importante destacar la necesidad de disociar al concepto de capacidad estatal del concepto de desempeño, impacto o resultados finales efectivamente alcanzados luego de producidas las intervenciones del Estado. En este sentido, si bien ambas nociones guardan una estrecha relación de ninguna manera deben ser usadas como sinónimos, puesto que el desempeño institucional se refiere al comportamiento pasado del Estado o de una agencia específica (pudiendo expresarse en medidas tales como eficiencia y eficacia)

mientras que el de capacidad institucional alude a la dimensión futuro, esto es, al comportamiento potencial de las mismas.

Esto no significa, por supuesto, que el desempeño de las instituciones gubernamentales carezca de relevancia para el análisis de las capacidades institucionales, sino más bien, que la capacidad estatal no debe medirse o evaluarse exclusivamente en base a los resultados alcanzados (éxito o fracaso) por una dependencia administrativa o nivel de gobierno. En este sentido, puede darse el caso que una institución cuente con las capacidades necesarias para promover acciones de manera eficaz y eficiente en el territorio (en otras palabras, que posea las condiciones operativas requeridas o el potencial para la acción) pero que aún así su desempeño sea deficiente.

En palabras de Julián Bertranou, la separación entre ambos conceptos abre un espacio para la presencia y actuación de otros factores o aspectos que no siempre son *controlados* por la organización estatal pero que sin embargo inciden en el resultado de su acción. En este sentido, el resultado de una política pública o acción estatal no depende únicamente de las capacidades o características de la organización estatal sino también de otros factores que se encuentran fuera de su alcance, algunos de carácter institucional (como las reglas de juego que regulan el funcionamiento en una sociedad), otros de índole política, sociocultural, económica y/o asociados a la red de organizaciones que con su accionar indirectamente afectan el desempeño de la organización de referencia (Bertranou; 2001).

Finalmente, resta referirnos al tema de la voluntad política, la cual no puede reducirse al concepto de capacidad institucional sino que constituye una dimensión diferente. Así, si bien un organismo puede contar con las capacidades necesarias y suficientes para obtener un determinado resultado puede suceder que uno o más de los responsables de tomar ciertas decisiones que posibiliten la acción decidan esperar para tomarlas o directamente no hacerlo, sea por la causa que fuere. Esto nos señala que los resultados no dependen necesariamente de la capacidad sino que existen otros factores que necesariamente deben tenerse en

cuenta en el análisis, entre ellos algunos que escapan al control de la organización y/o de todas las instituciones que se encuentren involucradas en la gestión de un determinado proyecto.

Como consecuencia, la capacidad de una organización estatal depende estrictamente de los factores que se encuentran bajo su control, los cuales, en mayor o menor medida, afectan los resultados de las políticas públicas. Dichos factores pueden variar sensiblemente dependiendo del alcance funcional, tamaño y características particulares de cada organización o agencia estatal. Mientras mayor sea el alcance de la unidad de referencia, mayores serán las condiciones que caracterizarán su capacidad. Por el contrario, a mayor alcance funcional y tamaño de la unidad de análisis menores serán los factores que se encontrarán fuera de su control, los cuales por definición no conforman el espacio de su capacidad institucional.

Siguiendo a Jorge Hintze (s/f.) la capacidad institucional se presentaría como el “potencial de las organizaciones para obtener el mayor valor externo y organizacional de largo plazo que permitan las exigencias del corto”, entendiendo por *valor externo* a la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de terceros y por *valor organizacional* a la promoción del desarrollo estratégico de la misma organización, considerada como un producto en sí misma y cuyos destinatarios son sus dueños y quienes trabajan en ellas. En otras palabras, para el autor la capacidad institucional está relacionada con la combinación del *valor externo* y del *valor organizacional* o *interno* necesario para cumplir con la misión y los objetivos principales y específicos de la organización de la manera más eficiente posible, enfrentando los desafíos del desarrollo de un modo sustentable.

La producción de valor externo constituye la finalidad principal de la mayoría de las organizaciones, tanto públicas como privadas, las cuales suelen mostrarse mucho más interesadas en producir valor para el entorno que en invertir en el desarrollo de la misma organización. Como bien apunta Hintze (s/f.), algunas organizaciones tienden privilegiar o priorizar, siempre que pueden, la producción de valor externo inmediato,

es decir, los productos más tangibles sobre los menos tangibles y los destinatarios “de corto plazo” sobre los “de largo plazo” o mediatos, entre otras razones, porque desean obtener rédito político o electoral. Ahora bien, de acuerdo al autor en la práctica es preciso que exista cierto equilibrio entre la generación de valor externo e interno, así como también, entre la producción de valor de corto y largo plazo, a los efectos de que no disminuya el nivel de confianza de los contribuyentes en que el Estado no dejará de producir valor futuro, esto es, que se seguirán prestando servicios y produciendo bienes sin la existencia de perjuicios o costos adicionales para los mismos.

Como puede observarse, el trabajo de Hintze (s/f.) aporta una definición de capacidad institucional sumamente interesante, del tipo estratégica, que incorpora la dimensión futuro contrastada con el presente, pero que no diferencia entre los elementos constitutivos de esta capacidad y aquellos factores contextuales que inciden sobre su ejercicio. En este sentido, no se avanza en la definición de los componentes de capacidad estatal, esto es, en la identificación y análisis de las fuentes en donde radica la misma y/o de sus manifestaciones observables.

En base a lo anterior, en la presente tesis abogamos por la adopción de un concepto de capacidad estatal más acotado analítica y empíricamente, que nos permita centrar el análisis en los factores constitutivos de esta capacidad (y por ende en la definición de estrategias reales y posibles de fortalecimiento institucional) aunque sin descuidar el análisis del resto de los factores externos que pueden llegar a comprometer su ejercicio. Siguiendo a Bertranou (2012: 6) la capacidad estatal puede ser definida como la “aptitud de las unidades gubernamentales para formular objetivos y cumplir las tareas requeridas, aptitud que se desprende del accionar conjunto de sus dotaciones humanas, en el marco de competencias legitimadas y en uso de recursos organizacionales y de acción interorganizacional” (Bertranou; 2011: 9. En este sentido, según el autor la capacidad estatal se manifiesta a través de su dimensión técnico-administrativa y de su dimensión política, esto es, a través de la existencia de cuerpos de funcionarios que actúen de manera

coordinada, haciendo un uso eficiente de instrumentos y tecnologías y estableciendo nexos con sectores no estatales con el objeto de ampliar la capacidad de acción de toda la sociedad.

Según se desprende de la anterior definición, existen tres grandes componentes o factores explicativos de la capacidad estatal, los cuales son definidos por Bertranou (2011: 11-12) y luego desagregados en subcomponentes y observables empíricos:

- *Autorizaciones legales y legitimidad:*

Este componente remite a una noción amplia de autorización política y legal para cumplir sus fines, por lo que comprende dos aspectos: en primer lugar, si la unidad gubernamental tiene autorización legal para realizar las acciones que pretende llevar a cabo (conferida por una ley, decreto u otra norma administrativa emanada por el órgano correspondiente) y en segundo, si la unidad gubernamental tiene legitimidad político-institucional para llevar adelante estas acciones (conferida por actores del sistema político-institucional y por actores no gubernamentales).

Entre los observables empíricos de este componente se encuentran los siguientes: normas legales que asignan competencias; marco legal de actuación del ente u organismo (autonomía, autarquía); normas informales que enmarcan su accionar, jurisprudencia sobre su mandato, opiniones de referentes de otras organizaciones; opinión pública respecto al organismo, respaldos político-institucionales, reconocimiento de otras organizaciones sobre su competencia legal; aceptación de otras organizaciones de la pertinencia de la intervención de la organización y presencia de otras organizaciones en convocatorias de la organización analizada.

- *Organización y medios de acción:* Este componente comprende principalmente las dotaciones, atributos y posibilidades que posee una organización para la acción directa, lo que necesariamente nos

remite al análisis de las personas que integran la organización, de los recursos materiales, infraestructura y equipamiento, recursos tecnológicos, estructura, procesos organizacionales, recursos y activos financieros.

Entre los observables empíricos señalados por Julián Bertranou para este componente se destacan los siguientes: cantidad y competencias/habilidades de las personas; cualidades del liderazgo organizacional; características de la estructura organizacional y de los procesos de toma de decisiones; sistemas de planificación y seguimiento de acciones; sistemas de información sobre los objetos de su trabajo, y sistemas de información gerenciales; disponibilidad de tecnologías de gestión; disponibilidad de equipamiento requerido para la provisión de bienes y servicios finales y la para la gestión administrativa; disponibilidad de medios de comunicación; disponibilidad de infraestructura para la provisión de bienes y servicios; disponibilidad financiera y disponibilidad de otros medios de acción necesarios.

- *Capital de acción interorganizacional:* Este componente comprende el capital social de acción interorganizacional con el que cuenta la unidad gubernamental. Este capital que surge de la acción conjunta entre diferentes organismos puede subdividirse en la acción interorganizacional gubernamental en la misma jurisdicción, la acción interorganizacional interjurisdiccional (por ejemplo, Nación - provincia) y la acción interorganizacional público - privada. Entre los observables empíricos de este componente se encuentran las normas que rigen la acción intergubernamental; las instituciones colectivas de consulta o toma de decisiones; los acuerdos formales de acción conjunta que estén vigentes; los acuerdos informales o de hecho de acción conjunta; las trayectorias pasadas de acción conjunta y las experiencias de trabajo conjunto en la producción de bienes y servicios.

De acuerdo al autor, los referidos componentes de capacidad estatal se presentan como condiciones operativas necesarias (aunque no suficientes) para el logro de un determinado resultado, razón por la cual deben alcanzar niveles empíricamente verificables *en función* del resultado a lograr. Niveles inferiores a los requeridos para el nivel de capacidad definen diferenciales denominados brechas, las cuales toman la forma de obstáculos o inconvenientes que impiden o dificultan la realización de ciertas actividades y tareas, comprometiendo el cumplimiento de los objetivos establecidos por la agencia estatal (Bertranou; 2012: 29).

Realizadas estas consideraciones conceptuales en los apartados siguientes se presenta la metodología utilizada para el análisis de las capacidades institucionales de la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú. Para ello será necesario ahondar sobre el concepto de brechas o déficits de capacidad institucional, una de las perspectivas analíticas que más ha sido trabajada y que mayor influencia ha ejercido en los estudios y recomendaciones sobre capacidad.

#### 4.3- Brechas de capacidad estatal: aspectos constitutivos y factores contextuales.

Según Oszlak y Orellana, entre lo que las organizaciones ambicionan hacer y lo que efectivamente consiguen realizar existen con frecuencia diversos obstáculos o inconvenientes que por diferentes motivos impiden o entorpecen la realización de las tareas requeridas (1993: 7). Estos obstáculos pueden originarse en el plano interno organizacional (en cuyo caso dan lugar a la aparición de brechas de capacidad que deben ser superadas mediante la ejecución de acciones de fortalecimiento institucional) o como resultado del accionar individual o conjunto de diversos factores asociados al contexto institucional, político o económico de la organización.

Numerosos autores se han ocupado de diseñar metodologías para el análisis de las capacidades institucionales a partir de la detección,

medición y corrección de los déficits potenciales y reales que limitan o afectan la capacidad gubernamental. Entre todos estos esfuerzos se destaca la metodología SADCI, diseñada por el Dr. Alain Tobelem a fines de la década de 1980 mientras se desempeñaba como consultor del Banco Mundial, la cual ha sido utilizada por numerosas agencias gubernamentales, empresas y organizaciones de todo el mundo (principalmente en América Latina y el Caribe) para realizar análisis de capacidad institucional y para el diseño de planes de acción dirigidos a superar los déficits detectados.

La aplicación de metodología SADCI está orientada a casos en que se requiere identificar el grado de capacidad institucional de un determinado organismo o institución para llevar a cabo ciertas acciones, evaluar los obstáculos y debilidades a remover o eliminar y establecer las acciones y planes requeridos para ello. En tal sentido, su dimensión temporal de referencia es el futuro, por lo que su aplicación está especialmente concebida para el desarrollo de programas y proyectos y asociada con el análisis del componente de fortalecimiento institucional requerido para asegurar su éxito. Sin embargo, el SADCI también puede ser aplicado para conocer el déficit de capacidad institucional en la gestión rutinaria de una organización así como para evaluar los resultados de un programa o proyecto ya ejecutado. Dicho de otra manera, aún cuando el propósito original de la metodología no lo contemplaba expresamente, en los hechos se ha comprobado que también es compatible con el análisis de situaciones en las que el presente y el pasado pasan a ser dimensiones temporales relevantes y, a la vez, en casos que el objeto de estudio no es ya un programa o proyecto sino la gestión ordinaria de una institución (Oszlak y Orellana; 1993).

De acuerdo a Alain Tobelem (1992b) existen seis tipos diferentes de déficits de capacidad institucional” (*capacity gaps*), los cuales pueden agruparse en dos grandes categorías de problema. La primera de ellas incluye a las brechas que forman parte del ambiente macroinstitucional, mientras que la segunda se circunscribe a las brechas relacionadas con el ambiente microinstitucional. En cuanto al primer grupo de déficits, se

relacionan con la existencia de normas, leyes y “reglas de juego” que condicionan o impiden la ejecución de tareas, así como también con las relaciones interorganizacionales e interjurisdiccionales que mantiene la organización con el resto de los actores públicos y privados que integran su entorno. Los déficits microinstitucionales, por su parte, guardan relación con la capacidad financiera y física de la organización; con su organización interna (distribución de funciones, estructuras y procedimientos); con los sistemas de recursos humanos y de remuneraciones del personal y con la capacidad individual de los responsables de ejecutar las tareas.

Para Tobelem no todos los DCI responden a factores intraorganizacionales, exclusivamente. En este sentido, si bien un número importante de déficits se originan en el interior de los procesos organizacionales existen una gran cantidad de problemas y trabas provenientes del exterior que exceden la capacidad de control de las organizaciones, tales como la situación macroeconómica y el contexto político nacional e internacional.

Entre estos factores contextuales sobre los cuales las organizaciones no pueden incidir de manera directa se destacan las reglas de juego formales e informales, es decir, las políticas institucionales, el marco legal y regulatorio vigente y las pautas culturales socialmente aceptadas (reglas que no se encuentran formalmente escritas), las cuales pueden llegar a erigirse como importantes *restricciones institucionales* para la ejecución de ciertas tareas, en los términos utilizados por Giandoménico Majone (1997). En este sentido, puede darse el caso que una ley, decreto o cláusula constitucional impida la realización de una o más acciones cruciales (v.gr., la adquisición del paquete accionario de una empresa o la importación de tecnología de gestión), o bien, que la inexistencia de una cierta normativa provincial genere un vacío legal que prohíba a un individuo o área administrativa ejecutar una cierta tarea. Finalmente, puede darse el caso que aun existiendo una determinada legislación que avale la ejecución de una o más acciones esenciales la misma no sea cumplida o que resulte de

dudosa interpretación, o bien que no posea consistencia interna o que carezca de reglamentación. En palabras de Tobelem (1992b: 23) este tipo de factores pueden paralizar la ejecución de ciertas actividades, por lo que resulta necesario que los analistas de capacidades institucionales lleven a cabo una cuidadosa revisión orientada a detectar la enorme cantidad de obstáculos potenciales relacionados con las reglas de juego formales e informales.

En cuanto a las restricciones relacionadas con las relaciones interjurisdiccionales e interinstitucionales, refieren a problemas o conflictos en los vínculos que mantiene la organización con otros actores públicos o privados (locales o extralocales) comprometidos –en mayor o menor medida- con el cumplimiento del objetivo y/o de las actividades y tareas en cuestión. La función del analista de capacidades, en este caso, pasará por identificar aquellas actividades o tareas que dependen del accionar, recursos o apoyo de otras organizaciones o actores, para luego determinar si existe algún déficit o restricción contextual que afecte su realización, tales como superposición de funciones en el proceso de ejecución, conflictos de poder entre los organismos responsables de ejecutarlas, falta de compromiso o voluntad, demoras, deficiencias en los procesos colaborativos, etcétera.

En lo que respecta a los déficits internos, representan la contracara de los problemas de nivel interinstitucional pero en el plano intraorganizacional (Oszlak y Orellana; 1993: 9). En primer lugar encontramos a los déficits relacionados con la estructura organizacional interna y la distribución de funciones, los cuales son de exclusiva incumbencia de la entidad gubernamental o agencia estatal analizada puesto que refieren a la distribución de funciones, estructuras y procedimientos organizacionales internos. Estos elementos revisten una gran importancia a los efectos de determinar, principalmente, que unidades organizativas son responsables del cumplimiento de las tareas, si la estructura o tamaño de estas unidades guarda relación con las funciones asignadas a las mismas, su grado de autonomía en relación a otras unidades, el nivel de estratificación jerárquica de la organización, el

nivel de especificidad funcional y el grado de interdependencia que poseen los distintos actores y agencias internas en lo que se refiere a la ejecución de las tareas.

La organización también puede presentar déficits relacionados con su capacidad financiera o física, los cuales pueden comprometer, retrasar o impedir la ejecución de ciertas actividades o tareas. Por ejemplo, recursos humanos o económicos insuficientes, carencia de insumos o de la tecnología necesaria para la producción de valor externo (bienes, servicios, etc.), espacio físico inadecuado o suficiente, infraestructura obsoleta o inexistente, etcétera.

En cuanto a los déficits relacionados con las políticas de personal y sistema de remuneraciones, revisten una gran importancia para el autor puesto que pueden comprometer seriamente el cumplimiento de los objetivos organizacionales. En este sentido, el grado de estabilidad laboral, el régimen salarial de los empleados públicos (comparativamente menos competitivo que el del sector privado), los mecanismos de selección de personal y la inexistencia de sistemas de incentivos pueden llegar a desencadenar conflictos entre el personal, los cuales suelen repercutir negativamente en la productividad de la organización (Tobelem; 1992b).

Finalmente, resta referirnos a los déficits relacionados con las habilidades individuales de los responsables de ejecutar las tareas (los cuales pueden pertenecer o no a la organización evaluada). A los efectos de identificar este tipo de problemas debe evaluarse a las personas (no de las agencias o departamentos internos) que tienen a su cargo la ejecución de tareas o acciones concretas, lo que implica prestar especial atención al número y categoría jerárquica de los empleados afectados a la gestión operativa, a sus conocimientos y habilidades técnicas, al nivel de información que manejan y a la motivación que poseen con respecto al logro de los objetivos organizacionales.

La tipología de déficits de capacidad institucional desarrollada por Tobelem (1992a; 1992b) tiene un paralelo con el trabajo de Hilderbrand y Grindle (1997, citado en Bertranou; 2012), quienes definen cinco

dimensiones o niveles de análisis que afectan la capacidad gubernamental, a saber:

- El ambiente de la acción (entendido como el medio económico, político y social en el cual el gobierno lleva adelante sus actividades).
- El contexto institucional del sector público, que incluye las reglas que enmarcan el accionar gubernamental: recursos, atribuciones, competencias, etc.
- La red de trabajo (*task network*), que hace referencia al conjunto de organizaciones involucradas en la ejecución de una tarea o actividad determinada.
- Las organizaciones.
- Los recursos humanos.

De acuerdo a lo expresado por Julián Bertranou, el mérito del trabajo de las autoras consiste en haber complejizado de manera positiva el análisis sobre los aspectos que afectan la capacidad institucional, que van más allá de cuestiones organizacionales y de perfil laboral individual. Ahora bien, desde el punto de vista de la distinción entre aspectos constitutivos y factores que afectan estos aspectos constitutivos, la clasificación realizada no aporta demasiado (Bertranou; 2012: 16). En este sentido, no se distingue entre los componentes observables de esta capacidad (vinculados a la dotación de factores necesarios para ejecutar una o más tareas) y aquellos factores contextuales que inciden sobre el ejercicio de la misma, lo cual no es sólo achacable a estas autoras ya que la distinción también se encuentra ausente –al menos de una manera clara- en la metodología SADCI.

Esto se debe, en buena medida, a que tanto en el trabajo de Hilderbrand y Grindle (1997) como en los de Tobelem (1992a; 1992b) no se aporta una definición sobre el concepto de déficit o brecha de capacidad. Lo mismo puede señalarse con respecto al trabajo de Oszlak y Orellana (1993), el cual a grandes rasgos adopta el enfoque analítico de

Tobelem, avanzando en la identificación de déficits de capacidad institucional sin distinguir entre aspectos constitutivos u observables y factores contextuales que inciden en el ejercicio de la capacidad estatal.<sup>46</sup>

De acuerdo a Oszlak y Orellana, los DCI más frecuentes pueden resumirse en seis grandes categorías de problema, a saber:

- 1- Déficit relacionados con la existencia de normas, leyes y “reglas de juego” que condicionan o impiden la ejecución de tareas;
- 2- Déficit relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras
- 3- Déficit relacionados con las relaciones interinstitucionales;
- 4- Déficit relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones;
- 5- Déficit relacionados con las políticas de personal y sistemas de recompensas; y
- 6- Déficit relacionados con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto.

Como puede apreciarse, la clasificación de brechas de capacidad propuesta por Oszlak y Orellana guarda una estrecha relación con la clasificación elaborada por Tobelem (1992b). En este sentido, además de reconocer las mismas categorías analíticas contenidas en la metodología SADCI, se elude la diferenciación entre componentes de capacidad gubernamental y factores externos que afecten su ejercicio. En cuanto a la metodología propuesta por los autores, posibilita la operacionalización de las brechas de capacidad que puedan llegar a afectar la ejecución de

---

<sup>46</sup> Oscar Oszlak y Edgardo Orellana colaboraron en el desarrollo y la aplicación de la metodología SADCI. Oszlak fue *peer reviewer* del documento originariamente presentado por Alain Tobelem para su publicación por el Banco Mundial. Orellana, por su parte, participó junto a Oszlak en la evaluación del Programa de Servicios Agropecuarios (PROMSA. 1991), un programa conjunto BIRF-BID destinado al desarrollo agropecuario argentino. Posteriormente, ambos utilizaron esta metodología, individual o conjuntamente, en diferentes proyectos.

acciones en una organización gubernamental, razón por la cual consideramos conveniente utilizarla como base para la identificación de los DCI existentes en la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú.

En lo que respecta a la clasificación y caracterización de las brechas de capacidad o restricciones que pueden llegar a afectar la ejecución de tareas, si bien el enfoque SADC I ha tenido una considerable difusión propongo clasificar los factores determinantes que limitan la capacidad y/o afectan su ejercicio de otro modo, respetando en lo esencial la propuesta de Tobelem (1992b) aunque diferenciando claramente entre factores constitutivos de la capacidad y factores o restricciones externas que afectan su ejercicio:

- 1- Restricciones contextuales asociadas a las reglas de juego (formales e informales).
- 2- Restricciones contextuales asociadas a las relaciones interinstitucionales e interjurisdiccionales que mantienen los entes estatales.
- 3- Restricciones contextuales asociadas a la situación socioeconómica y al contexto político nacional e internacional.
- 4- Déficit de capacidad asociados a las estructuras organizativas, al enfoque de planificación estratégica participativa, procedimientos y a la distribución de funciones de los entes estatales.
- 5- Déficit asociados a la capacidad financiera y física de los entes estatales.
- 6- Déficit de capacidad asociados a los individuos a cargo de la ejecución de las tareas.

Desde nuestra perspectiva, las dimensiones analíticas y variables definidas permiten identificar y describir los principales DCI y RC que dificultan, condicionan o impiden el cumplimiento de las funciones asignadas a los organismos públicos. Una primera diferencia que destaca nuestra propuesta con respecto a las clasificaciones anteriores es la clara

diferenciación entre los aspectos constitutivos u observables de la capacidad y aquellos factores contextuales que inciden en el ejercicio de la misma, afectando la dinámica de funcionamiento interno de los entes y sus posibilidades de acción. En este sentido, la clasificación propuesta reconoce la influencia de tres causales o factores agregados relacionados con la capacidad inherente a las entidades estatales y tres factores asociados al contexto institucional, los cuales afectan el ejercicio de la capacidad estatal en varios planos: normativo, cultural, político, económico, social, interinstitucional e interjurisdiccional.

En cuanto a los factores asociados al contexto institucional, ya nos referimos al marco legal vigente y a las pautas culturales socialmente aceptadas, las cuales pueden condicionar, restringir e incluso impedir la ejecución de ciertas actividades y tareas. En lo que respecta a las relaciones que mantienen los municipios y organismos intermunicipales con otras instituciones públicas o privadas, pueden ser de carácter vertical u horizontal. Las verticales refieren a sus vínculos con el Congreso Nacional o la Legislatura provincial, con el poder ejecutivo nacional o provincial, sus ministerios, organismos descentralizados, etc. Las horizontales, en cambio, refieren a los vínculos con otros municipios u organismos intermunicipales. Finalmente, resta referirnos a las restricciones contextuales asociadas a la situación socioeconómica y al contexto político nacional e internacional, las cuales merecen ser analizadas por separado ya que de manera inequívoca pueden limitar la capacidad de los organismos intermunicipales y/o afectar su ejercicio.

En cuanto a los déficits de capacidad relacionados con la estructura y procedimientos organizacionales internos de la entidad gubernamental, se ha decidido prestar especial atención a la utilización del enfoque de la planificación estratégica participativa para proyectar el diseño y ejecución de programas y proyectos intermunicipales en escenarios complejos, inciertos e interdependientes, desde la perspectiva de un abordaje participativo, transdisciplinario y multidimensional. Claramente existe una amplia variedad de hiatos u obstáculos (tanto reales como potenciales) vinculados principalmente con un tipo específico

de capacidad institucional transversal a toda la gestión gubernamental: la planificación. En este sentido, por lo general los entes estatales locales –y en mayor medida los organismos intermunicipales- no han incorporado el enfoque de la planificación estratégica participativa en sus gestiones, lo que se evidencia en el enorme cúmulo de resistencias (pasivas y activas) que comúnmente deben enfrentar las acciones e iniciativas locales debido a que las mismas no siempre fueron formuladas y/o ejecutadas teniendo en cuenta la opinión de todos los actores que conviven en el territorio, esto es, en función de objetivos consensuados que respondan al interés general y a una visión de futuro compartida.

En adición a lo anterior, la ausencia del enfoque de planificación estratégica participativa en la gestión intermunicipal puede dificultar, retrasar o impedir la ejecución de numerosas tareas y la continuidad de los programas y proyectos emprendidos debido a que se evita definir con anticipación que unidades organizativas serán las responsables del cumplimiento de las tareas, si la estructura o tamaño de estas unidades guarda relación con las funciones asignadas a las mismas, el nivel de especificidad funcional y el grado de interdependencia que poseen los distintos actores y agencias internas en lo que se refiere a la ejecución de las tareas. En consecuencia, la incorporación de enfoque de planificación estratégica participativa como categoría conceptual para el análisis de las brechas de capacidad resulta sumamente relevante para identificar y superar aquellos déficits de capacidad responsables de los frecuentes retrasos o desvíos que se producen en la ejecución de programas o proyectos, derivados de la ausencia de objetivos compartidos y de herramientas de gestión que fomenten la participación social y el desarrollo de capacidades en todos los niveles.

Finalmente, en lo que respecta a los déficits de capacidad relacionados con las políticas de personal y sistemas de recompensas (que para Alain Tobelem y otros autores constituyen una categoría de DCI propia y diferenciada del resto), en la presente tesis serán analizados de forma agregada dentro de los DCI asociados a las estructuras

organizativas y distribución de funciones de los entes estatales, a las que nos acabamos de referir.

A continuación describiremos el procedimiento utilizado para realizar el análisis de capacidad institucional de la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú para gestionar programas y proyectos asociados a la resolución de las tres principales problemáticas identificadas por los intendentes municipales en el acta constitutiva de la microrregión suscripta en agosto del año 2000. Posteriormente, promediando el Capítulo V, se analizará el marco legal -constitucional e infraconstitucional- que enmarca las prácticas asociativas municipales en la Provincia de Mendoza y la República Argentina, lo que nos permitirá avanzar en la identificación preliminar de una de las principales restricciones contextuales que condicionan la ejecución de los programas intermunicipales seleccionados.

#### 4.4- Procedimiento para la detección de DCI.

Todo proceso de análisis y fortalecimiento de la capacidad institucional comienza cuando las autoridades de una determinada organización toman la decisión de cambiar o mejorar uno o más procesos de gestión, actividades y/o tareas que dificultan, retrasan o impiden el logro de los objetivos establecidos. Si no existe esta voluntad de cambio, si las autoridades de la institución en cuestión no tienen intención de transformar o mejorar nada, la capacidad institucional instalada por definición se considera suficiente y no necesita ser fortalecida o evaluada.

A los efectos de identificar los DCI y RC que dificultan o impiden la ejecución de programas o proyectos y/o que ponen en riesgo su continuidad Oszlak y Orellana (1993) se valen de una *jerarquía de elementos* extraídos de la metodología SADCI, sobre la cual introduciremos importantes modificaciones que nos permitirán adaptarla a los cambios y aportes efectuados al referido enfoque teórico:

- 1- Objetivo general del proyecto analizado.

- 2- Objetivos particulares de cada componente del proyecto analizado.
- 3- Actividades o subcomponentes de cada objetivo.
- 4- Tareas de cada actividad o subcomponente.
- 5- Déficit de capacidad institucional.
- 6- Estrategia para superar la brecha de capacidad.

Los primeros cuatro puntos de la referida jerarquía de elementos guardan una estrecha relación con la estructura del Marco Lógico y con el método ZOPP (*Ziel Orientierte Projekt Planung*), dos herramientas analíticas muy utilizadas en todo el mundo desde fines de la década del sesenta para la formulación y evaluación de proyectos orientados por objetivos. En cuanto al quinto y sexto punto cabe destacar que Oszlak y Orellana engloban en el concepto de DCI (por cierto, no explicitado en el texto) a las restricciones contextuales (entre ellas las reglas de juego y las relaciones interinstitucionales) si bien, como vimos en el apartado anterior, en términos estrictos las mismas no forman parte del espacio de capacidad institucional puesto que refieren a factores sobre los cuales las instituciones no tienen poder de control.

Esta situación merece especial atención, especialmente al momento de diseñar e implementar estrategias de fortalecimiento institucional, las cuales necesariamente deben distinguir entre componentes de capacidad y factores externos que afectan su ejercicio, a los efectos de que los decisores y/o funcionarios a cargo de la ejecución de acciones de fortalecimiento puedan concentrar sus esfuerzos en la superación de aquellos obstáculos que deban ser abordados de manera más o menos inmediata (asociados a factores constitutivos u observables de capacidad como el recurso humano, los procesos administrativos, los sistemas de gestión, etc.) y de dejar de lado –al menos momentáneamente- a aquellos factores que no pueden ser abordados en un plazo razonable de tiempo.

Retomando con la descripción del procedimiento utilizado para realizar el análisis de capacidad institucional, el empleo exitoso de la

metodología depende del procesamiento y análisis de la información obtenida para cada uno de los elementos que componen la jerarquía anteriormente reseñada, los cuales tienen su correlato en una serie de formularios cuya muestra se incluye en el Anexo N° 1.<sup>47</sup> Los objetivos generales y específicos de cada uno de los programas y proyectos analizados se registraron en los *Formularios A*, las actividades y la combinación de recursos disponibles para llevar a cabo los programas evaluados en los *Formularios B*, mientras que la desagregación de tareas se incluyó en los *Formularios C*. Finalmente, la enumeración de los DCI y RC detectados, su descripción y la explicación de sus impactos negativos se realizó en los *Formularios D1 a D6*, según la categoría a la que pertenece cada déficit o restricción.

En lo que respecta a los objetivos, como mencionamos anteriormente la jerarquía de elementos principia con la explicitación clara y precisa del objetivo general del programa o proyecto evaluado. Frecuentemente, dicho objetivo general se encuentra orientado al largo plazo, por lo que debería relacionarse con la visión organizacional, esto es, con el horizonte deseado y posible definido para la organización. Sobre la base de lo anterior, se tomó la decisión de desdoblar el *Formulario A*, a los efectos de precisar, en primer término, el objetivo general del organismo intermunicipal analizado, el nombre y objetivo general de los programas y/o proyectos seleccionados y de incluir un breve resumen ejecutivo sobre los mismos (*Formulario A1*).

Una vez precisado el objetivo general de las iniciativas seleccionadas se lo desagregó en tantos objetivos específicos como componentes poseía el programa en cuestión, suministrándose además los indicadores de cumplimiento cuantitativos, cualitativos y cronológicos correspondientes a cada uno de los objetivos específicos establecidos (*Formulario A2*). Por supuesto, esta tarea siempre resulta dificultosa ya que los decisores políticos o sus asesores por lo general no precisan de

---

<sup>47</sup> Si bien se tomó como base los formularios diseñados por Tobelen (1992b) y Oszlak y Orellana (1993), los mismos fueron modificados en múltiples aspectos con el fin de adaptarlos a los aportes y cambios substanciales introducidos en el enfoque metodológico utilizado en la presente tesis. Adicionalmente se diseñaron otros formularios para la consolidación y análisis de las RC y DCI.

forma clara y completa la totalidad de los objetivos que persigue cada actividad, o bien el detalle de los procesos que se pretenden realizar o mejorar. De hecho, aún para el caso de grandes proyectos que involucran abultadas sumas de dinero o recurso humano la definición de los objetivos usualmente se realiza de manera vaga e imprecisa. En este sentido, por lo general los proyectos se anuncian de manera general a la población, sin especificar con precisión los cambios concretos que se desea promover, los recursos necesarios para su ejecución, la división de tareas y responsabilidades para garantizar el uso eficiente de estos recursos, los resultados deseados para las actividades propuestas y la cantidad o características de los beneficiarios derivados del cumplimiento de cada objetivo específico, entre otros tantos factores a tener en cuenta para el diseño de una estrategia.

La metodología propuesta requiere necesariamente que los objetivos específicos se encuentren claramente definidos, lo que resulta indispensable para la posterior precisión de las actividades que deben ser ejecutadas para garantizar el cumplimiento de los mismos. En relación al análisis de capacidades efectuado, las actividades fueron desagregadas en el *Formulario B: procesos / recursos*. En este formulario se especificaron con el mayor detalle posible la cantidad de recursos económicos, físicos y humanos con los que se contó para ejecutar cada una de las actividades previstas (desagregados en conceptos de gastos tales como logística, personal, viajes y viáticos, honorarios profesionales y gastos generales), lo que nos permitió determinar su costo aproximado.

Finalmente, se procedió a desagregar a las actividades en tareas, entendiéndose por tales a aquellas acciones a cargo de un área, departamento o individuo responsable que fueron ejecutadas (o no) en un momento o período de tiempo determinado con el fin de obtener un producto intermedio concreto. A los efectos de facilitar la identificación de las actividades que presentaron problemas en su ejecución, así como también de individualizar los objetivos que se vieron comprometidos como resultado del incumplimiento de alguna de las mismas, la lista de tareas que comprende cada actividad se enumeró de manera secuencial o

lógica.<sup>48</sup> Esto no significa que todas las tareas o actividades del programa o proyecto fueron ejecutadas de manera consecutiva. De hecho, muchas de ellas fueron ejecutadas de manera simultánea o superpuesta, lo que ahorró tiempo y recursos a las instituciones involucradas.

La cantidad de tareas a registrar para cada actividad depende del grado de precisión con el que se quiera realizar el análisis de capacidad institucional. Se considera que una tarea se encuentra desagregada al máximo nivel posible cuando la misma deba ser ejecutada por una sola persona o institución en un período de tiempo determinado. Si el desarrollo de una tarea se ve comprometido por alguna circunstancia de naturaleza especial seguramente existirá algún déficit de capacidad y/o factor externo que estaría impidiendo o dificultando la conclusión de la actividad y, por ende, el cumplimiento del objetivo del cual se desprende. De ahí la importancia de identificar a todas las tareas y actividades que componen un programa o proyecto, puesto que si esto no se hace de la forma más detallada y precisa posible se corre el riesgo de que ciertas actividades o tareas escondan obstáculos, problemas o trabas de diversa gravedad que difícilmente podrían ser identificadas y, por tanto, corregidas.

En lo que respecta a la captura y procesamiento de la información necesaria para la correcta identificación de los DCI y RC, durante la etapa preparatoria de la investigación se utilizó la técnica del análisis documental para la revisión de la información obtenida de fuentes secundarias tales como material bibliográfico especializado, discursos, ordenanzas, actas de acuerdo y convenios firmadas por los municipios o la microrregión, presupuestos municipales, leyes provinciales y nacionales, constituciones, cartas orgánicas y toda otra que ayudara a precisar con mayor especificidad el funcionamiento, forma de organización, atribuciones y recursos con los que contó la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú para cumplir con los objetivos establecidos.

---

<sup>48</sup> La codificación de los objetivos y actividades se realiza utilizando números de dos dígitos y de manera secuencial, comenzando con 01. En cuanto a las tareas, se utilizaron números de tres dígitos alternados cada cinco unidades, comenzando por 005, luego 010 y así sucesivamente.

A partir de los datos relevados se elaboró una descripción precisa de la experiencia asociativa intermunicipal, orientada a precisar sus objetivos generales y específicos y las principales actividades ejecutadas desde su creación. Una vez obtenida esta información se seleccionaron los programas sobre los cuáles se realizó el análisis, desagregando las actividades y tareas que los componen tal como fueron concebidas inicialmente.

Adicionalmente se realizaron encuestas semi-estructuradas a informantes de los municipios que participaron en los programas intermunicipales. A cada agente municipal se le preguntó, en relación a cada una de las tareas correspondientes a las distintas actividades previstas, si existió durante el desarrollo del programa algún déficit o restricción contextual que haya comprometido la ejecución de las mismas. La revisión se efectuó de modo sistemático y evitando omitir alguna tarea. En cuanto a la información suministrada por los agentes municipales, fue controlada por sus respectivos supervisores, así como también con diversas fuentes documentales obrantes en los archivos municipales.

Cada vez que se detectó un DCI o RC se lo clasificó de acuerdo a su naturaleza en alguna de las seis categorías definidas. Posteriormente se procedió a consolidar a los mismos (a partir de su agregación en las Tablas Comparativas N° 1 a 6) y a determinar la gravedad estimada de cada DCI y RC, para lo cual fue necesario, en primer término, estimar la criticidad de los procesos administrativos afectados por una o más deficiencias (ver Formularios C: Tareas) y luego la magnitud de los DCI y RC detectados (ver Formularios D1 a D6). Esta información fue volcada en las Tablas Comparativas, las cuales poseen una apartado en donde se relaciona la magnitud de los DCI y RC detectados con la criticidad de los procesos asociados a los mismos, lo que nos permitió realizar una evaluación del grado de gravedad estimada de los déficits y restricciones contextuales identificados en cada programa.

La magnitud estimada de los DCI y RC nos indica en qué medida la tarea evaluada pudo o no ser ejecutada teniendo en cuenta la existencia de los recursos necesarios y suficientes y la posibilidad de utilizarlos en el

marco del contexto macro y micro institucional existente. La estimación de la magnitud de cada DCI y RC precisada en los Formularios D1 a D6 se hizo según los criterios expuestos en la “Escala de calificación de magnitud de DCI y RC” (ver Tabla N° 4), la cual contiene valores que van del 0 al 4, en donde 4 implica la imposibilidad de ejecutar la tarea a tiempo debido a la existencia de uno o más déficits de capacidad y/o restricciones contextuales y 0 la ausencia de problemas o impedimentos relacionados con su ejecución.

**TABLA N° 4**  
**Escala de calificación de magnitud de DCI y RC**

| <b>Puntaje</b> | <b>Descripción</b>   | <b>Magnitud del DCI o RC</b> |
|----------------|--|------------------------------|
| <b>4</b>       | La tarea evaluada no puede ser ejecutada en el corto, mediano o largo plazo debido a que no se cuenta con los recursos necesarios y suficientes y/o con la posibilidad de utilizarlos en el marco del contexto macro y microinstitucional existente. | Muy intenso                  |
| <b>3</b>       | La magnitud o probabilidad de ocurrencia del DCI o RC compromete seriamente la ejecución de la tarea evaluada, poniendo en riesgo el logro de los objetivos organizacionales.  | Intenso                      |
| <b>2</b>       | El DCO o RC detectado se encuentra en una situación intermedia con respecto a las descritas en los puntos anterior y siguiente.  | Moderado                     |
| <b>1</b>       | La magnitud o probabilidad de ocurrencia del DCI o RC retrasa, entorpece o dificulta la ejecución de la tarea evaluada y el logro de los objetivos organizacionales.   | Leve                         |
| <b>0</b>       | La tarea evaluada puede ser ejecutada en el corto, mediano o largo plazo debido a que se cuenta con los recursos necesarios y suficientes y/o con la posibilidad de utilizarlos en el marco del contexto macro y microinstitucional existente.       | Insignificante               |

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la estimación de la criticidad de los procesos administrativos asociados a los DCI y RC detectados, resulta esencial para determinar el nivel de gravedad de los mismos. En este sentido, no puede adjudicarse un grado de gravedad a un DCI o RC solamente en base al análisis de la existencia de los recursos económicos, físicos y humanos necesarios y suficientes y de la posibilidad de utilizarlos en el marco del contexto macro y microinstitucional existente (que incluye las “reglas de juego” formales e informales y las relaciones interorganizacionales e interjurisdiccionales que mantiene la organización con el resto de los actores que integran su entorno). Debe tenerse en cuenta también el nivel de criticidad de los procesos asociados al déficit o restricción en cuestión.

Según Jorge Hintze (s/f.: 17-18) los procesos más críticos son los que más afectan la producción de valor externo y de valor organizacional. En su opinión la criticidad de los procesos de gestión se presenta como el criterio principal para la ponderación de los déficits de capacidad, aduciendo que cuánto más críticos sean los procesos más grave será el impacto del déficit de capacidad para su ejecución.

El autor propone aplicar una *Escala de Calificación de Criticidad de Procesos de Gestión*, que toma en cuenta la medida en que cada proceso de gestión puede ocasionar perjuicios para la institución, en cuanto al logro de los resultados institucionales. Esta escala asigna puntajes que van del 0 al 10, en donde 0 es la situación óptima (en la cual la magnitud y probabilidad de ocurrencia de perjuicios potenciales ocasionados por déficits en los resultados del proceso de gestión y/o en la oportunidad de su logro no afectan de ninguna manera el normal funcionamiento organizacional del ámbito analizado) y 10 el escenario inverso. La misma toma como indicadores: a) la magnitud del impacto inmediato y/o mediato del déficit sobre el funcionamiento organizacional (tomando en cuenta tanto las pérdidas eventuales como el valor no producido) y, b) la probabilidad de ocurrencia de dichos perjuicios, dadas las condiciones internas y externas existentes (Hintze; s/f.: 36).

A continuación proponemos una escala propia para la calificación de la criticidad de los procesos de gestión, la cual sólo toma en cuenta cinco valores, que van del 0 al 4, en donde 0 equivale a la situación en la cual los procesos de gestión afectados por déficits de capacidad y/o restricciones contextuales no afectan de manera significativa el normal funcionamiento organizacional y/o el cumplimiento de los objetivos asociados al mismo y 4 la situación inversa.

**TABLA N° 5**

**Escala de calificación de criticidad de procesos de gestión**

| <b>Puntaje</b> | <b>Descripción</b>  | <b>Criticidad de los procesos</b> |
|----------------|---|-----------------------------------|
| <b>4</b>       | Los procesos de gestión afectados por DCI y/o RC afectan de manera muy significativa el normal funcionamiento organizacional y/o el cumplimiento de los objetivos asociados al mismo. | Muy intensa                       |
| <b>3</b>       | Los procesos de gestión afectados por DCI y/o RC afectan seriamente el normal funcionamiento organizacional y el cumplimiento de los objetivos asociados al mismo.                    | Intensa                           |
| <b>2</b>       | Los procesos de gestión afectados por DCI y/o RC se encuentran en una situación intermedia con respecto a las descritas en los puntos anterior y siguiente.                           | Moderada                          |
| <b>1</b>       | Los procesos de gestión afectados por DCI y/o RC afectan la ejecución de la tarea evaluada y el logro de los objetivos organizacionales.  | Leve                              |
| <b>0</b>       | Los procesos de gestión afectados por DCI y/o RC no afectan de manera significativa el normal funcionamiento organizacional y/o el cumplimiento de los objetivos asociados al mismo.  | Insignificante                    |

Fuente: Elaboración propia.

Si se pondera la magnitud de los DCI y RC por la criticidad de los procesos a los que se refieren los resultados obtenidos, puede realizarse

una evaluación del grado de gravedad estimada de los mismos en los términos que se muestran en la Tabla N° 6. En este sentido, la cifra contenida en cada casillero de la tabla surge de la sumatoria de los valores asignados a fila y columna correspondiente, representándose el resultado en una escala cromática que da cuenta del grado de gravedad estimada de los DCI y RC detectados.

**TABLA N° 6**

**Relación entre magnitud de los DCI y RC y criticidad de los procesos**

|                                   |                              |  |  |   |  |  |
|-----------------------------------|------------------------------|--|--|---|--|--|
| <b>Magnitud de los DCI y RC</b>   | <b>4<br/>Muy intensa</b>     | <b>4</b><br>PROCESOS NO CRÍTICOS FUERA DE CONTROL                                  | <b>5</b><br>Procesos levemente críticos fuera de control                           | <b>6</b><br>Situación intermedia a la descrita en el casillero anterior y siguiente | <b>7</b><br>Procesos intensamente críticos fuera de control                        | <b>8</b><br>PROCESOS CRÍTICOS FUERA DE CONTROL                                     |
|                                   | <b>3<br/>Intensa</b>         | <b>3</b><br>Procesos no críticos y intensamente fuera control                      | <b>4</b><br>Procesos levemente críticos e intensamente fuera de control            | <b>5</b><br>Situación intermedia a la descrita en el casillero superior e inferior  | <b>6</b><br>Procesos intensamente críticos e intensamente fuera de control         | <b>7</b><br>Procesos intensamente críticos fuera de control                        |
|                                   | <b>2<br/>Modera da</b>       | <b>2</b><br>Situación intermedia a la descrita en el casillero superior e inferior | <b>3</b><br>Situación intermedia a la descrita en el casillero superior e inferior | <b>4</b><br>Situación intermedia a la descrita en el casillero superior e inferior  | <b>5</b><br>Situación intermedia a la descrita en el casillero superior e inferior | <b>6</b><br>Situación intermedia a la descrita en el casillero superior e inferior |
|                                   | <b>1<br/>Leve</b>            | <b>1</b><br>Procesos no críticos levemente fuera de control                        | <b>2</b><br>Procesos levemente críticos levemente fuera de control                 | <b>3</b><br>Situación intermedia a la descrita en el casillero superior e inferior  | <b>4</b><br>Procesos intensamente críticos y levemente fuera control               | <b>5</b><br>Procesos críticos levemente fuera de control                           |
|                                   | <b>0<br/>Insignifi cante</b> | <b>0</b><br>PROCESOS NO CRÍTICOS BAJO CONTROL                                      | <b>1</b><br>Procesos levemente críticos bajo control                               | <b>2</b><br>Situación intermedia a la descrita en el casillero superior e inferior  | <b>3</b><br>Procesos intensamente críticos bajo control                            | <b>4</b><br>PROCESOS CRÍTICOS BAJO CONTROL   |
|                                   |                              | <b>0</b>   | <b>1</b>   | <b>2</b>  | <b>3</b>   | <b>4</b>   |
| <b>Criticidad de los procesos</b> |                              |  |  |   |  |  |

Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse en la tabla anterior, la situación óptima (0-0) es aquella en la que los procesos poseen una criticidad nula o insignificante y la magnitud de los DCI y/o RC es también nula o insignificante. Adicionalmente, también resulta deseable aquella situación caracterizada por altos niveles de criticidad de los procesos aunque con déficits o restricciones “bajo control”, debido a que se dispone de una adecuada capacidad institucional o de un contexto macroinstitucional favorable.

Desde tal perspectiva, existirían dos alternativas para superar los déficits y restricciones detectadas: bajar la criticidad de los procesos o disminuir la magnitud de los DCI y RC. En aras de reducir la criticidad de los procesos resulta conveniente establecer una jerarquía entre los mismos, para luego diseñar una estrategia que facilite la toma de decisiones acertadas y efectivas, direccionando el esfuerzo y los recursos hacia aquellos procesos o actividades en donde resulte más necesario mejorar la confiabilidad operacional en base a la realidad actual. En cuanto a la segunda alternativa, reducir la magnitud de los DCI y RC implica elevar los niveles de disponibilidad de recursos físicos, económicos y humanos dentro de la organización y mejorar las estructuras, procedimientos administrativos, capacidades individuales de los ejecutores y/o las relaciones con otros actores relevantes (entre otros factores a tener en cuenta), a los efectos de garantizar la posibilidad de utilizar estos recursos en el marco del contexto macro y microinstitucional existente.

Llegado el capítulo final nos ocuparemos de este punto. Antes, sin embargo, corresponde adentrarnos en el análisis del marco legal que regula la conformación y funcionamiento de organismos intermunicipales, a los efectos de determinar el grado de autonomía que efectivamente detentan los municipios y las principales restricciones institucionales al asociativismo municipal en Mendoza. Adicionalmente, en el capítulo siguiente nos adentraremos en el análisis de la evolución y distribución geográfica de los organismos microrregionales, con especial atención a la dinámica de creación, organización, funcionamiento y financiamiento de

las tres microrregiones que han mostrado un grado relevante de actividad durante los últimos años en la Región Nuevo Cuyo, lo que nos permitió identificar de manera anticipatoria los principales factores que generaron y/o potenciaron las RC y DCI detectados para el caso de la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú.

Finalmente, llegado el Capítulo VI, se analizaron las capacidades institucionales del referido organismo intermunicipal a la luz de los objetivos establecidos en los tres programas seleccionados como unidades de análisis. En este sentido, en un todo de acuerdo con los conceptos de Bertranou (2011: 32), las capacidades estatales no pueden analizarse en abstracto sino solamente a partir de la especificación de las funciones que un determinado organismo debe cumplir o los objetivos que el mismo debe alcanzar.

Una vez efectuado el análisis de los objetivos establecidos por los municipios asociados se realizó una caracterización de las capacidades del referido organismo intermunicipal para cumplir con aquéllos siguiendo el marco conceptual de capacidades estatales esbozado anteriormente. Dicho marco da cuenta de la existencia de tres grandes componentes o factores explicativos de la capacidad estatal (autorizaciones legales y legitimidad; organización y medios de acción y capital de acción interorganizacional), los cuales fueron evaluados en base a sus respectivos observables empíricos. Finalmente, en el último capítulo se sugieren algunas pautas para la superación de las restricciones contextuales detectadas y para elevar el nivel de capacidad institucional de la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú.

## **PARTE 2**

# **CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y RESTRICCIONES CONTEXTUALES PARA EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL**

## Capítulo V

### **Las microrregiones en Mendoza: restricciones legales y caracterización de las iniciativas**

#### 5.1- La promoción del asociativismo local en el ámbito nacional.

Tradicionalmente el gobierno nacional no ha promovido el asociativismo intermunicipal como estrategia para el desarrollo local o regional en Argentina. Su incorporación en la agenda política se dio con posterioridad a la reforma de dos constituciones provinciales, las cuales sirvieron de incentivo para el resto de las provincias argentinas, a saber: la Constitución de San Juan de 1986, en la cual se incluyó una cláusula que habilitó a los municipios a *“convenir con la provincia o con otros municipios la formación de organismos de coordinación y cooperación necesarios para la realización de obras y la prestación de servicios públicos comunes”* (art. 251º, inc. 9 y 18) y la Constitución de Córdoba de 1987, cuyo artículo 190º habilitó la conformación de organismos intermunicipales *“para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera y de actividades de interés común de su competencia”*.

Claramente, ambas reformas constitucionales se vieron influenciadas por las recientes aprobaciones de la *Carta Europea de Autonomía Local*<sup>49</sup> y de la *Declaración Universal sobre Autonomía Local*<sup>50</sup>, documentos de enorme trascendencia en América Latina que

---

<sup>49</sup> Suscripta por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en junio de 1985, la CEAL posee una naturaleza jurídica similar a la de un Convenio Internacional, con pretensiones de constituirse en una especie de “Constitución Europea” de la autonomía local (Rodríguez Álvarez; 2002: 67). Según se señala en su artículo 10º, *“las entidades locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar, y en el ámbito de la ley, de asociarse con otras entidades locales para la realización de tareas de interés común”*. Esto significa que los gobiernos locales pueden conformar organismos intermunicipales para la prestación de servicios, ejecución de obras públicas y desarrollo de proyectos socioeconómicos de su competencia sin necesidad de autorización expresa por parte de ningún nivel de gobierno superior.

<sup>50</sup> Adoptada y proclamada por la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) en su XXVII Congreso celebrado en Río de Janeiro (Brasil) en 1985, fue posteriormente ratificada por el Consejo de IULA en 1993. En lo que respecta al derecho de asociación municipal, el artículo 9º de la Declaración Universal sobre Autonomía Municipal declara que *“las autoridades locales podrán, haciendo uso de sus poderes, formar asociaciones para la defensa y promoción de sus intereses comunes o con el objeto de proveer de ciertos servicios a sus miembros”*.

reconocieron el derecho de asociación entre gobiernos locales de diferente naturaleza o procedencia, reafirmando los principios de autonomía municipal y de solidaridad entre los pueblos.

Fueron estas reformas (y los documentos que les precedieron) los detonantes del proceso asociativo intermunicipal evidenciado en Argentina a partir de la década de 1980. En este sentido, con posterioridad a las mismas el gobierno nacional comenzó a promover la creación de organismos asociativos municipales de diversa naturaleza (principalmente consorcios públicos y microrregiones) a través de una desordenada e inconexa oferta de planes y programas (en muy pocos casos articulados con las provincias) dirigidos a los gobiernos locales, sin distinciones en cuanto a la cantidad de población que concentran, a su superficie o sus capacidades institucionales.

Entre las principales iniciativas promovidas por el gobierno nacional a favor del asociativismo municipal se destaca el *Programa de Microrregiones Patagónicas (PMP)*, orientado a fomentar el desarrollo equilibrado y sustentable de la región sureña, caracterizada por la existencia de grandes extensiones territoriales y de numerosos enclaves poblacionales aislados. Dicho programa fue puesto en marcha en 1993 luego de que el gobierno nacional creara la *Comisión Nacional para la Promoción y Desarrollo de la Región Patagónica (CONADEPA)*. Por su intermedio se crearon diecisiete microrregiones intermunicipales en el sur del país, las cuales contaron con el apoyo económico y técnico de la CONADEPA para la definición de Planes Maestros de Desarrollo orientados a resaltar las potencialidades productivas y la realidad sociocultural de cada área en cuestión.

Promediando la década del noventa, la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación promovió el fortalecimiento de los consorcios productivos intermunicipales creados en la Provincia de Buenos Aires a través de la entrega de cuantiosos recursos económicos a los mismos en el marco del *Programa Federal de Solidaridad (PROSOL)*. De acuerdo a Cravacuore y Clemente (2006), esta experiencia fue infortunada ya que los consorcios no ejecutaron proyectos por sí sino que distribuyeron los

fondos entre los municipios, los que a su vez los asignaron a emprendimientos locales de dudoso rigor técnico y escaso valor económico. Las irregularidades del PROSOL denunciadas por la Sindicatura General de la Nación y la falta de financiamiento posterior conllevaron al virtual abandono de este programa, provocando que a partir de mediados de 1996 el mismo funcionara sólo con los fondos de recuperación que el propio PROSOL concebía.

En tercer término resulta importante referirnos al *Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales*, implementado a partir del año 1999 por la recién creada Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Nación. Por su intermedio, el gobierno nacional alentó la conformación de microrregiones en todo el país con el objetivo principal de solucionar los problemas de gestión urbana que trae aparejada la conurbación y el intercambio de flujos entre ciudades. Inicialmente, el plan previó una inversión de 4.5 millones de dólares, financiados de manera conjunta por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el gobierno nacional y los propios municipios. Lamentablemente, la renuncia del presidente de la Nación, Dr. Fernando De La Rúa, en diciembre de 2001, determinó el cese de todas las acciones que se encontraban en marcha, incluida la asistencia técnica que prestaba la Subsecretaría a los municipios asociados.

Más cerca en el tiempo se destaca la asistencia económica y financiera brindada a numerosos municipios y organismos intermunicipales de todo el país por parte del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación a través del *Programa de Fortalecimiento Institucional y Productivo (PROFIP)* y de la Unidad Nacional de Preinversiones (UNPRE), la cual financió la elaboración de numerosos proyectos orientados a satisfacer las necesidades de los municipios asociados en materia turística y productiva, principalmente. Por último, debe destacarse el apoyo técnico brindado por la Secretaría de Asuntos Municipales y por la Subsecretaría de Gestión Municipal del Ministerio del Interior de la Nación durante la última década, con el fin de impulsar la realización de acuerdos de diversa naturaleza entre autoridades locales,

orientados a la elaboración de estrategias y a la solución de problemáticas regionales o de interés común.

En muy pocos casos el gobierno nacional articuló acciones con los gobiernos provinciales en materia de fomento al asociativismo municipal. A decir verdad, salvo contadas excepciones, los gobiernos provinciales se han mostrado reacios a la creación de organismos intermunicipales por temor a que con el tiempo éstas iniciativas debiliten su poder político.<sup>51</sup> La resistencia de las provincias recién comenzó a ceder con posterioridad al fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1989 titulado “*Rivademar Ángela c/ Municipalidad de Rosario*”, y más pronunciadamente, luego de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, por la cual se consagró la autonomía municipal.

Como destacamos anteriormente, dicha reforma no incluyó ninguna cláusula que habilitara expresamente a los municipios a conformar organismos intermunicipales, lo que resulta lógico ya que de acuerdo a lo establecido en su artículo 5º corresponde a las provincias, exclusivamente, la regulación de todos los aspectos concernientes a la organización y funcionamiento de los municipios y gobiernos locales sin jerarquía municipal.

Si al presente los gobiernos locales se asocian entre sí dando origen a microrregiones, corredores productivos, áreas metropolitanas, consorcios públicos o asociaciones para el desarrollo regional se debe exclusivamente a la vocación cooperativa que manifiestan los mismos y no al mandato o autorización expresa de ninguna normativa o cláusula constitucional. En este sentido, si bien el artículo 123º de nuestra Carta Magna no autoriza a los municipios a asociarse entre sí, lo permite de manera implícita al reconocerles su carácter de entidades autónomas en el orden institucional, administrativo, político y económico financiero. Así, de acuerdo a Guillermo Barrera Buteler (2001: 105-106), de la citada disposición constitucional se deriva lo siguiente:

---

<sup>51</sup> Entre las escasas iniciativas detectadas se destaca el *Programa de Productividad Asociativa* impulsado a mediados de la década del noventa por el Instituto Provincial de Acción Cooperativa (IPAC) de Buenos Aires con el fin de otorgar financiamiento a los consorcios productivos intermunicipales bonaerenses.

- a- Los municipios, como verdaderos gobiernos autónomos de la comunidad local, pueden crear por sí entes autárquicos y otras personas jurídicas públicas para el cumplimiento de sus fines.
- b- En ejercicio de su autonomía, un municipio puede por sí vincularse con otro u otros para el cumplimiento de sus fines.
- c- Si las premisas a) y b) son verdaderas parece evidente que dos o más municipios pueden crear una persona jurídica pública que tenga como objeto el cumplimiento de finalidades comunes determinadas en el acto de su creación.

Subyace oculto en este silogismo el *principio de subsidiariedad*, de cuya exégesis también se deriva la competencia de los municipios argentinos para conformar organismos intermunicipales. Según este principio reconocido implícitamente por la reforma constitucional de 1994, el Estado no debe intervenir en las actividades que competen a niveles inferiores de gobierno, a menos que la ineficiencia o inacción de los mismos ponga en peligro la consecución del bien común. En otras palabras, el principio de subsidiariedad determina que los problemas deben ser resueltos por los órganos de gobierno más próximos al ciudadano, lo que ratifica el carácter autónomo de los municipios para decidir acerca del mecanismo institucional más adecuado o conveniente para el cumplimiento de sus objetivos.

## 5.2- Restricciones legales al asociativismo municipal.

Desde su sanción en el año 1853 la Carta Magna impuso a las provincias la obligación de asegurar el régimen municipal en sus constituciones como condición básica para que el gobierno federal garantice a las mismas el goce y ejercicio de sus instituciones. En consonancia con este mandato, la totalidad de las provincias argentinas incluyeron en sus constituciones capítulos sobre su organización

municipal, regulando todos los aspectos concernientes al funcionamiento y amplitud competencial de los municipios dentro de su territorio.

En cuanto al reconocimiento del derecho asociativo municipal en las cartas provinciales, en su amplia mayoría las constituciones han optado por guardar silencio al respecto, situación que parece haberse hecho extensiva a la escasa normativa de carácter infraconstitucional sancionada en las provincias sobre la temática. Esto no parece ser un obstáculo para el jurista Enrique Marchiaro, para quien “los actuales instrumentos de regulación jurídica son suficientes para acompañar el proceso intermunicipal” (Marchiaro, 2006: 27).

Desde nuestra perspectiva, en cambio, entendemos que si bien la ausencia de reconocimiento constitucional de este derecho en las cartas provinciales no impide, en términos estrictos, la creación de organismos intermunicipales, cuanto menos desalienta su conformación, condicionando el funcionamiento de los mismos al contenido de las leyes sancionadas sobre la materia, las cuáles suelen restringir la cooperación intermunicipal a una cierta actividad o a la creación de un tipo específico de organismo, imponiendo además una serie de requisitos a los municipios que decidan asociarse.

Como puede observarse en la Tabla N° 7, tan sólo nueve de las veinticuatro jurisdicciones administrativas en que se divide el país habilitan constitucionalmente a sus municipios a constituir organismos intermunicipales, a saber: Buenos Aires<sup>52</sup>, Chubut, Córdoba, Corrientes<sup>53</sup>, Entre Ríos, La Rioja, Neuquén, Río Negro y San Juan. Por su parte, las

---

<sup>52</sup> Llama la atención el caso de Buenos Aires, ya que su Constitución (reformada un mes después de reforma de la Constitución Nacional de 1994) limita la cooperación intermunicipal a la “*constitución de consorcios de municipalidades para la creación de superusinas generadoras de energía eléctrica*”, una cláusula sumamente restrictiva, sólo entendible en el marco de la situación política que atravesaba la provincia al momento de la reforma, cuando la generación de energía eléctrica estaba en manos de una empresa provincial y se pensaba privatizarla. Ahora bien, a pesar de la prohibición impuesta a los municipios bonaerenses, los mismos han formado consorcios vinculados a un sinnúmero de áreas, entre ellas: salud, producción y servicios públicos.

<sup>53</sup> La constitución de Corrientes, reformada por última vez el 08 de junio de 2007, es la única en el país que recepta el término “microrregión”. De acuerdo al artículo 227º: “*Los municipios pueden crear microrregiones para desarrollar materia de competencia propia o delegada a nivel intermunicipal y supramunicipal y establecer organismos con facultades para el cumplimiento de esos fines. La participación en microrregiones es voluntaria. Las relaciones intermunicipales y supramunicipales pueden involucrar sujetos públicos, privados y del tercer sector, y organismos internacionales*”.

**TABLA Nº 7**

**Constituciones provinciales que contemplan la cooperación y  
la articulación intermunicipal**

| <b>Provincia</b>           | <b>Modalidad</b>   | <b>Finalidad Pública</b>   | <b>Artículos</b>                 |
|----------------------------|--|--|----------------------------------|
| <b>Buenos Aires</b>        | Creación de consorcios de municipalidades  | Creación de superusinas generadoras de energía eléctrica.  | 192º (inc. 8)                    |
| <b>Río Negro</b>           | Creación de organismos intermunicipales  | Realización de obras y prestación de servicios públicos comunes.   | 229º (inc. 10)                   |
| <b>Córdoba</b>             | Creación de organismos intermunicipales  | Prestación de servicios, realización de obras, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de competencia municipal. | 190º                             |
| <b>Chubut</b>              | Creación de organismos intermunicipales  | Prestación mancomunada de servicios, ejecución de obras, cooperación técnica y financiera y actividades de interés común.                | 237º                             |
| <b>Catamarca</b>           | Firma de convenios y contratos   | Construcción de obras y prestaciones de servicios públicos y comunes.  | 252º (inc. 4)                    |
| <b>Chaco</b>               | Firma de convenios.  | Realización de obras destinadas a satisfacer necesidades de interés común.   | 201º                             |
| <b>La Rioja</b>            | Creación de órganos interdepartamentales   | Desarrollo económico y social, que permita la integración y coordinación de esfuerzos en pos de intereses comunes.                       | 157º (inc. 5)                    |
| <b>Salta</b>               | Firma de convenios   | Materia de su competencia.   | 176º (inc. 21)                   |
| <b>San Juan</b>            | Creación de organismos de coord. y coop. intermunicipales                                  | Realización de obras y la prestación de servicios públicos comunes   | 251º (inc. 18)                   |
| <b>Tierra del Fuego</b>    | Firma de convenios   | Desarrollo de actividades de interés para la comunidad local y satisfacción de intereses mutuos.   | 173º (inc. 12)<br>173º (inc. 17) |
| <b>Santiago del Estero</b> | Firma de convenios   | Fines de interés común.  | 220º                             |
| <b>Neuquén</b>             | Creación de organismos intermunicipales  | Prestación de servicios públicos, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común.        | 273º (inc. 14)                   |
| <b>Entre Ríos</b>          | Creación de entes o consorcios interjurisdiccionales<br>Asociación de municipios y comunas | Fines de interés común.  | 240º (inc. 24)<br><br>254º       |
| <b>Corrientes</b>          | Creación de consorcios y microrregiones  | Prestación de servicios públicos u otras finalidades determinadas.<br>Desarrollo de competencias propias o delegadas.                    | 225º (inc. 21)<br><br>227º       |

Fuente: Elaboración propia.

constituciones de Catamarca, Chaco, Salta, Santiago del Estero y Tierra del Fuego hacen referencia, escuetamente, a la posibilidad de que los gobiernos locales suscriban convenios entre sí para la satisfacción de intereses mutuos generalmente vinculados a la construcción de obras y prestación de servicios comunes.

Respecto de la normativa de carácter infraconstitucional sancionada en las provincias en materia de asociativismo intermunicipal, resulta ciertamente escasa y desactualizada. En este sentido, solo hemos podido detectarla en las provincias de Buenos Aires<sup>54</sup>, Chaco<sup>55</sup>, Córdoba<sup>56</sup>, Corrientes<sup>57</sup>, Formosa<sup>58</sup>, Santa Fe<sup>59</sup>, Tierra del Fuego<sup>60</sup> y

---

<sup>54</sup> El primer antecedente normativo provincial data de 1970, cuando se aprobó el Decreto N° 2.064 que creó el *Consejo Intermunicipal del Delta*. Tres décadas más tarde se sancionó la Ley N° 12.288/99, regulatoria de la creación de consorcios intermunicipales. Dicha ley fue duramente criticada por el Tribunal de Cuentas y por diversas autoridades municipales, quienes consideraban que la norma imponía trabas al funcionamiento de los consorcios. Como consecuencia de esta situación, en el año 2006 se sancionó la Ley N° 13.580, por la cual se regula la creación de *Consortios de Gestión y Desarrollo* entre municipios y/o entre uno o más municipios con la Nación, la provincia, personas físicas y entes estatales descentralizados.

<sup>55</sup> La Ley Orgánica Municipal N° 4.233/95 regula las relaciones asociativas entre municipios, a los que se habilita a constituir organismos supramunicipales, los cuales se deben integrar, como mínimo, por un representante del poder ejecutivo provincial y por el intendente y un concejal de cada municipio, debiendo funcionar “de acuerdo al procedimiento y reglamento interno de la Cámara de Diputados de la provincia, hasta tanto se dicten su propio reglamento” (art. 116°). Por su parte, la Ley N° 5.174/02 de creación del Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados autorizó la creación de *Uniones Regionales de Municipios* (URM), las cuales poseen capacidad legal para actuar en el ámbito público y privado, así como para adquirir derechos y contraer obligaciones, del modo en que lo determinen sus reglamentos.

<sup>56</sup> A fines de la década del 80, el gobierno provincial promovió la coordinación intermunicipal con el objetivo de superar los inconvenientes derivados de los procesos de descentralización, tales como la escasa capacidad operativa o escala técnica de la mayoría de los gobiernos locales para la producción de obras y la gestión de servicios públicos. Unos años después, el proceso asociativo intermunicipal volvió a ser impulsado de manera genérica por la Ley N° 8.102/91, Orgánica Municipal de Córdoba, y más adelante, por la Ley N° 8.864/00 (denominada “Pacto de Saneamiento Fiscal”), por la cual se obligó a los gobiernos locales a tercerizar el cobro de tasas, y en el caso de los gobiernos locales menores de 30.000 habitantes, a asociarse entre sí con el fin de conformar *Entes Regionales de Recaudación Fiscal y Gestión*. Por último, se destaca la Ley N° 9.206/04, que propició la creación de 26 regiones (una por cada departamento existente) y reconoció a los organismos intermunicipales (denominados *Comunidades Regionales*) como gobierno de las regiones establecidas.

<sup>57</sup> La Ley Orgánica de Municipalidades N° 6.042/11 regula las relaciones intermunicipales y supramunicipales en la provincia. Según esta ley los municipios pueden crear de manera voluntaria microrregiones para desarrollar materia de competencia propia o delegada a nivel intermunicipal y supramunicipal y establecer organismos con facultades para el cumplimiento de esos fines. Las relaciones intermunicipales y supramunicipales pueden involucrar sujetos públicos, privados y del tercer sector y organismos internacionales.

<sup>58</sup> La ley N° 1.028/93, Orgánica Municipal, autoriza a los municipios a conformar consorcios para la prestación de servicios y la realización de obras públicas. Claramente inspirada en las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica Municipal de Tierra del Fuego, la precitada norma estipula que los consorcios “podrán ser intermunicipales o participar en ellas la jurisdicción provincial, la nacional o los vecinos. En este último caso, la representación municipal en los

Mendoza, lo que demuestra el escaso interés que posee la mayor parte de los gobiernos provinciales por la promoción de estrategias cooperativas intermunicipales en sus territorios.

En lo que respecta a su contenido, la mayoría de las normas detectadas se encuentran asociadas a la promoción de procesos de regionalización intraprovincial del tipo “top-down”, que si bien no vulneran el principio de voluntariedad y libre consentimiento de los gobiernos locales asociados cuanto menos desnaturalizan la base negocial cooperadora. En este sentido, amparándose en el pretexto de “unidad de dirección”, muchos gobiernos provinciales impulsan la creación de organismos intermunicipales (en los cuales muchas veces suelen intervenir como parte) para superar los inconvenientes derivados de los procesos de descentralización que estos mismos gobiernos promovieron, lo que eventualmente lleva a que las técnicas de cooperación intermunicipales (entre entidades en pie de igualdad jurídica) se transformen en técnicas de imposición de directrices por parte de una entidad ubicada en una posición de superioridad o supremacía respecto del resto.

Para el caso de la Región Nuevo Cuyo, los ordenamientos jurídicos provinciales (tanto constitucionales como infraconstitucionales) no contienen cláusulas que prohíban expresamente la suscripción de acuerdos intermunicipales y/o la creación de organismos asociativos

---

órganos directivos será del cincuenta y uno (51) por ciento; y las utilidades líquidas de los ejercicios serán invertidas en el mejoramiento de la prestación de los servicios”.

<sup>59</sup> Por intermedio de la Ley N° 9.663/85 (luego modificada por la Ley N° 12.227/03) se reguló la creación, organización y funcionamiento de los consorcios camineros provinciales. Por otro lado, a través de la Ley N° 12.376/04 se creó un Fondo de Estímulo al Asociativismo Municipal destinado a financiar proyectos de desarrollo socioeconómico regional. Según el artículo 7° de esta ley, los fondos adjudicados a los entes intermunicipales deben ser reintegrados en hasta 48 cuotas mensuales, las que no devengarán intereses ni costos adicionales, debiendo ser destinados a la construcción, ampliación o equipamiento de centros de salud; a la compra de equipamiento, inmuebles y acondicionamiento de sitios que permitan resolver la problemática de la disposición final de residuos sólidos y al desarrollo de proyectos de inversión pública que permitan a las poblaciones comprendidas contar con el servicio de agua potable y gas natural, entre otros. Finalmente, se destaca la sanción de la Ley N° 13.055/09, la cual incorporó el principio de regionalización para el tratamiento y la gestión de los residuos sólidos y urbanos en la provincia.

<sup>60</sup> La Ley N 236°/84, Orgánica Municipal, autoriza a los municipios a conformar consorcios para la prestación de servicios públicos y realización de obras públicas, los que podrán ser intermunicipales o participar en ellos la Nación o los vecinos del municipio. En éste último caso, la representación municipal en los órganos directivos será del cincuenta y uno por ciento (51%) y las utilidades líquidas de los ejercicios serán invertidas en el mejoramiento de la prestación del servicio.

municipales de ningún tipo, lo que no significa que el funcionamiento de los organismos creados no se encuentre condicionado por la normativa vigente. En este sentido, el análisis de la legislación cuyana permite constatar que, bajo la forma de vacíos legales y autorizaciones, aún subsisten importantes controles sobre el derecho de los municipios de cooperar o asociarse entre sí con fines de interés común en materia de su competencia.

Las reglas de juego formales, en este sentido, pueden restringir o condicionar las posibilidades de las autoridades locales para ejecutar ciertas tareas de manera asociada (tanto sea con otros niveles de gobierno como con el sector privado), razón por la cual resulta necesario analizar el marco normativo provincial a los efectos de conocer los límites y potencialidades para la articulación municipal, y llegado el caso, para proponer algunos criterios que orienten la modificación o elaboración de normas y políticas públicas destinadas a incrementar la cooperación intermunicipal y a reducir el impacto de las restricciones contextuales que condicionaron, impidieron o dificultaron la promoción de dichos procesos.

En lo que respecta a la Provincia de Mendoza, su constitución no sólo no recepta el derecho de asociación municipal sino que tampoco habilita expresamente a los municipios a suscribir actas de acuerdo o convenios entre sí para la satisfacción de intereses mutuos vinculados a áreas de su competencia. De hecho, la carta provincial ni siquiera reconoce la autonomía municipal plena a ninguno de sus municipios, lo que nos permite hacernos una idea acerca de las restricciones reales y potenciales que afectan a los municipios de la provincia al momento de asociarse para la satisfacción de intereses mutuos.

En cuanto a las competencias municipales, su ejercicio se reduce exclusivamente a aquellas materias expresamente indicadas en la Sección VII de la Constitución Provincial y en la Ley Orgánica de Municipalidades N° 1.079. Este sistema de enumeración concreta de competencias municipales (sumamente rígido y restrictivo si se lo compara con otras provincias en donde los municipios se encuentran facultados a dictar sus propias Cartas Orgánicas) no prohíbe la creación

de organismos intermunicipales aunque atenta notoriamente contra el dinamismo que requiere la gestión microrregional, imponiendo restricciones a la cooperación financiera intermunicipal, a la obtención de la personería jurídica de carácter público estatal por parte de los organismos municipales creados, a la contratación de personal técnico, a la adquisición conjunta de equipos y maquinarias, a la concesión de avales y créditos recíprocos y a la prestación de servicios y realización de obras públicas de forma mancomunada.

Otras restricciones legales al asociativismo municipal se encuentran en la Ley Orgánica de Municipalidades N° 1.079, cuyo artículo 75° inciso 3 otorga a los Concejos Deliberantes la facultad de proveer y reglamentar los servicios de aguas corrientes, sanitarios, usinas de electricidad, gas, tranvías, teléfonos, y demás servicios análogos, ya sea por cuenta de la municipalidad o por concesiones, estableciendo que cuando la explotación de estos servicios comprenda más de un departamento, se requerirá sanción de cada una de las municipalidades afectadas, *“debiendo someterse asimismo a la aprobación de la Legislatura”*.<sup>61</sup>

Una cláusula igualmente restrictiva para la cooperación intermunicipal se fija en el artículo 168° de la referida norma, según el cual los Concejos Deliberantes podrán ordenar la municipalización de cualquier servicio público, mediante combinaciones financieras, explotaciones mixtas, cooperativas o contrataciones de empréstitos destinados al pago de las expropiaciones, *“sometiendo los convenios respectivos a la Legislatura en los casos del artículo 73° inciso 6 de esta ley”*.<sup>62</sup> *En materia de servicios municipalizados, las comunas entre sí podrán celebrar convenios y, en general, ponerse de acuerdo para su establecimiento, organización y funcionamiento*”. Como puede apreciarse, si bien la norma habilita a los municipios a suscribir convenios entre sí para la prestación conjunta de uno o más servicios públicos, se establece

---

<sup>61</sup> La ley provincial N° 5.979, artículo 6°, estipula que no será necesaria la autorización legislativa cuando se trate de convenios de gestión de residuos.

<sup>62</sup> Los casos a los que se refiere dicha cláusula corresponden a la solicitud de empréstitos y uso del crédito.

como requisito previo que las Municipalidades cuenten con la autorización de la Legislatura Provincial, lo que importa una grave restricción a los procesos cooperativos intermunicipales.

Otra restricción normativa que dificulta la emergencia o consolidación de procesos asociativos intermunicipales se encuentra en la Ley N° 6.243/94, que habilita a los municipios a constituir, por convenio escrito, *Concejos de Cooperación Intermunicipal*, una denominación ciertamente confusa que no tiene un correlato en ninguna provincia o en el extranjero. Según el artículo 3° de la referida norma, los convenios que originen estos concejos deberán contener, al menos, *“la acción o tarea a desarrollar en conjunto por los municipios firmantes; los aportes económicos y los recursos para el cumplimiento del fin a emprender y las condiciones de su administración; la forma de distribución de los beneficios y la creación de un ente de control de carácter interjurisdiccional o la asignación de tal rol a otra institución pública creada o a crearse, que permita en caso de afectarse poderes concurrentes con la provincia, la participación del Poder Ejecutivo en la fiscalización y evaluación técnica que deben adoptarse en beneficio de la seguridad de la población”*.

Respecto del funcionamiento de los Concejos de Cooperación Intermunicipal, la ley establece que los mismos deben reunirse, como mínimo, una vez por mes; pudiendo constituir fondos comunes en cuenta bancaria especial y contratar al personal que sea estrictamente indispensable para el estudio de las necesidades, soluciones comunes y el cumplimiento de las medidas que tome. Las decisiones de los concejos, por su parte, deben ser adoptadas por simple mayoría y no obligan sino a aquellos municipios que las ratifiquen por ordenanza dictada por su Concejo Deliberante (HCD).

Como puede apreciarse, la norma en cuestión impone numerosos requisitos y reglamentaciones a aquellos municipios que deseen conformar Consejos de Cooperación Intermunicipal, hecho que ciertamente ha atentado contra la libre asociación de municipios para la ejecución de acciones de interés común de su competencia. Seguramente

por esta razón, transcurridas dos décadas desde la sanción de la norma de referencia no se creó ningún Concejo de Cooperación Intermunicipal en la provincia, aunque sí microrregiones y consorcios públicos por fuera de esta normativa.

Finalmente, debemos hacer referencia a las restricciones contenidas en la ley N° 6.957/02 (y a su modificatoria N° 7.804/07), que autoriza a los municipios a crear consorcios entre sí, con la nación, la provincia u otras provincias, para la promoción y/o concreción de emprendimientos de interés común que tengan como fin el fomento territorial y el desarrollo regional. Según se establece en su artículo 4º, *“los consorcios serán autorizados a funcionar, previa aprobación de sus estatutos y demás requisitos legales que disponga la Dirección de Personas Jurídicas, quien otorgará, cuando así corresponda, la personería jurídica propia a los consorcios”*.

En este caso las restricciones a la articulación intermunicipal provienen de una dependencia administrativa provincial de segundo orden dependiente del Ministerio de Trabajo, Justicia y Gobierno, la cual se encuentra habilitada para autorizar el funcionamiento de los consorcios públicos intermunicipales, pudiendo denegarles su carácter de personas jurídicas por incumplir alguno de los requisitos legales fijados por esta misma repartición pública. Distinta suerte corren las microrregiones, a las cuales el gobierno provincial en ningún caso les otorga personería jurídica, estatus legal que les permitiría ser consideradas sujetos de derecho y crédito de carácter nacional e internacional, contraer préstamos, contratar personal propio (independiente de las plantas de personal municipales) y recibir concesiones por parte del gobierno provincial.

Consultado respecto de la posibilidad de que las microrregiones tramiten su personería jurídica, el responsable de la Dirección de Personas Jurídicas de la provincia durante, Esc. Jorge Romera, fue concluyente: “no podemos otorgarles este estatus jurídico porque las microrregiones no se encuentran tipificadas en el artículo 33º del Código

Civil de la República Argentina”.<sup>63</sup> Según este artículo, las personas jurídicas se dividen entre públicas y privadas, teniendo carácter público: a) el Estado nacional, las provincias y los municipios; b) las entidades autárquicas, y c) la Iglesia católica; y carácter privado: a) las asociaciones y fundaciones, y b) las sociedades civiles y comerciales o entidades que conforme a la ley tengan capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, aunque no requieran de autorización expresa del Estado para funcionar.

“La única posibilidad para que las microrregiones tramiten su personería jurídica –concluye el escribano Romera- es que las mismas modifiquen sus estatutos constitutivos anteponiendo la palabra *asociación* a la de *microrregión*, tal cual se ha hecho con algunos consorcios públicos”. Una solución cuanto menos inapropiada desde nuestra perspectiva, puesto que terminaría desnaturalizando el carácter público de las articulaciones, obligando a los municipios que las integran a rendir cuentas ante una dirección administrativa provincial.

Un criterio diferente se sigue en la provincia de Córdoba, en donde su Fiscalía de Estado reconoció a los organismos intermunicipales su carácter de personas jurídicas públicas debido a que reúnen los requisitos básicos que la doctrina administrativa de la provincia establece para asignarle a un ente este carácter, a saber: creación legal (por ordenanza), fin público específico (establecido en la Constitución Provincial, vinculado a la prestación de servicios, realización de obras públicas y cooperación técnica y financiera) y capital aportado por el Estado (en este caso por los municipios, que son entes estatales).<sup>64</sup> En esta provincia, el reconocimiento de la personería jurídica a las microrregiones se deriva del artículo 190º de la Constitución Provincial, cláusula que habilita a los municipios a constituir organismos intermunicipales y que, a nuestro entender, debería hacerse extensiva al resto de las constituciones provinciales como un modo de superar algunas de las aristas del inframunicipalismo institucional.

---

<sup>63</sup> Entrevista realizada al Esc. Jorge Liberto Romera. Director de Personas Jurídicas, Ministerio de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Mendoza (17/12/2008).

<sup>64</sup> Fiscalía de Estado de la Provincia de Córdoba. Dictamen N° 912/83.

A modo de valoración y síntesis de la regulación legal analizada, pueden extraerse las siguientes conclusiones: en primer término, la asociación entre gobiernos locales se presenta como un fenómeno escasamente regulado en el ordenamiento jurídico, tanto nacional como provincial. En este sentido, a diferencia de lo que ocurre en otros países en donde se otorga rango constitucional al derecho de asociación municipal, la Constitución Nacional se limita a consagrar la autonomía municipal, delegando a las provincias la regulación del alcance y contenido de esta autonomía en el orden institucional, político, administrativo y económico financiero. En cuanto a las constituciones provinciales, sólo unas pocas incluyen cláusulas que regulen la creación, competencias y/o funcionamiento de los organismos intermunicipales. El resto, por su parte, guarda silencio al respecto o se circunscribe a “habilitar” a los municipios a suscribir acuerdos para la prestación de servicios públicos y/o para la realización de obras o actividades de interés común de su competencia.

Respecto de la normativa de carácter infraconstitucional sancionada en las provincias, por lo general resulta bastante escueta, desactualizada e imprecisa, circunscribiéndose básicamente a “autorizar” a los gobiernos locales a conformar organismos asociativos municipales para la prestación de servicios y realización de obras públicas. En este sentido, bajo la forma de autorizaciones aún subsisten importantes controles sobre el derecho de los municipios de cooperar o asociarse entre sí con fines de interés común en materia de su competencia. Esto se evidencia claramente en la regulación que realizan las legislaciones provinciales (especialmente en Mendoza) con respecto a la naturaleza jurídica de los organismos intermunicipales, en donde se advierten serios impedimentos a que los entes intermunicipales sean considerados personas jurídicas de derecho público.

Un estudio realizado hace algunos años por Bárbara Altschuler (2003) sustenta esta conclusión. Según la autora, la mayoría de los organismos intermunicipales argentinos funcionan 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 estos organismos y para la actuación de los mismos como entes intermedios ante los gobiernos provinciales, nacional e incluso con el exterior. Esta situación se agrava para el caso de los organismos intermunicipales conformados por actores de diferentes provincias y países, ya que resulta mucho más difícil encontrar una figura jurídica que se adapte a los regímenes municipales que regulan a los gobiernos locales involucrados (Altschuler; 2003: 15).

Finalmente se destaca el exceso de reglamentarismo de ciertas normas, hecho que no sólo atenta contra la autonomía administrativa, política e institucional de los municipios sino que retrasa o dificulta el desarrollo de estrategias cooperativas intermunicipales. En este sentido, no consideramos correcto –y mucho menos oportuno o conveniente- que el gobierno nacional o las legislaturas provinciales avancen sobre la regulación de materias tales como el contenido de los convenios intermunicipales, los aportes económicos y las condiciones de administración de los recursos asignados por los municipios a los proyectos conjuntos, la periodicidad de las reuniones y/o la metodología para la toma de decisiones, cuestiones que entendemos deben ser resueltas libremente por las autoridades de los municipios involucrados en base a sus características particulares y a la naturaleza de los programas o proyectos que deseen emprender.

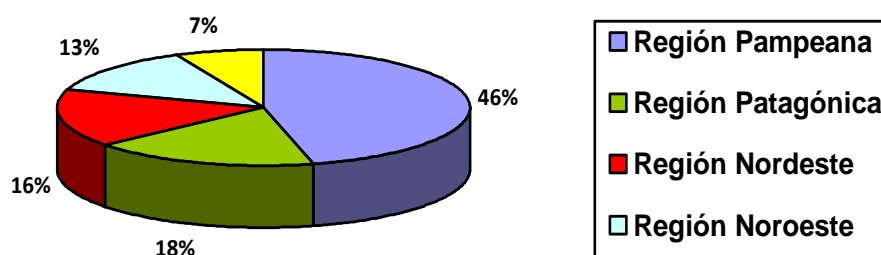
### 5.3- Panorama del proceso asociativo municipal en la Región Cuyana.

De acuerdo a un estudio realizado por el Ministerio del Interior de la Nación en el año 2002 existían 52 entes intermunicipales de carácter microrregional en el país, integrados por 406 gobiernos locales pertenecientes a veinte provincias. Del total de microrregiones relevadas 40 estaban conformadas por gobiernos locales de una misma provincia y 12 por gobiernos locales de dos o más provincias (IFAM, 2003).

A comienzos del año 2006, Cravacuore y Clemente (2006) actualizaron el número de microrregiones a 76, integradas por 770 gobiernos locales pertenecientes a 21 provincias, siendo 11 de carácter interprovincial y 5 de carácter internacional (conformadas entre gobiernos locales argentinos y chilenos, simultáneamente).<sup>65</sup> En lo que se refiere a la distribución geográfica de las microrregiones, el 46% se encontraba asentada en la región pampeana, el 18% en la región patagónica, el 16% en la región nordeste, el 13% en la región noroeste<sup>66</sup> y sólo el 7% en la región cuyana.<sup>67</sup>

## GRÁFICO Nº 2

### Distribución de los entes intermunicipales en Argentina



Fuente: Elaboración propia.

A los efectos de actualizar estos datos, durante los meses de marzo y abril del año 2011 la Unidad de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes en conjunto con la

<sup>65</sup> El artículo citado presenta los resultados de la encuesta realizada por la Unidad de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes y el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo – América Latina, con el apoyo de la Tinker Foundation.

<sup>66</sup> A los efectos del estudio citado, se incluyeron a las iniciativas microrregionales detectadas en la Provincia de La Rioja dentro de la Región Noroeste Argentina.

<sup>67</sup> San Luis es una de las dos provincias argentinas en donde no se detectaron microrregiones intermunicipales al momento del relevamiento. La otra es la provincia de La Pampa.

Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación llevaron a cabo la *Segunda Encuesta Nacional de Asociaciones Municipales*, en la cual se incluyó por primera vez al resto de los organismos asociativos inter y supramunicipales existentes en Argentina. Lamentablemente aún no contamos con los resultados definitivos de esta encuesta, aunque sí con algunos resultados preliminares, los cuales estiman el número de organismos asociativos intermunicipales en la República Argentina en alrededor de cien.

Debido al carácter limitado de la muestra, aún no se han podido definir tendencias sobre la mayoría de las variables incluidas en el estudio, si bien se observa que en materia de localización geográfica se mantuvo una distribución equivalente a la del último relevamiento realizado en el año 2006, con alrededor del 45% de los organismos intermunicipales radicados en la región pampeana (Cravacuore; 2011).

En lo que respecta a la Región Nuevo Cuyo, en los tres relevamientos realizados hasta el momento sólo se detectaron cinco iniciativas intermunicipales conformadas por gobiernos locales pertenecientes a las provincias de Mendoza y San Juan, exclusivamente. La tarea de relevamiento de organismos asociativos municipales realizada en el marco del presente estudio, sin embargo, nos ha permitido completar el mapa intermunicipal de la región (incluida la provincia de La Rioja), en la cual se detectaron diez *microrregiones* y seis *consorcios públicos*, todos creados a partir del año 2000, cuando la crisis política y socioeconómica que agobiaba al país comenzaba a afectar a los municipios con más fuerza que nunca, acentuando el fenómeno del inframunicipalismo institucional al que nos referimos en el *Capítulo III*.

Dada la gran variedad de iniciativas intermunicipales establecidas en la región, el elevado índice de solapamiento o superposición territorial existente entre las mismas y la gran cantidad de gobiernos locales involucrados en experiencias de este tipo se ha decidido representar su distribución espacial en dos mapas diferentes: el primero para los consorcios públicos y el segundo para las microrregiones.

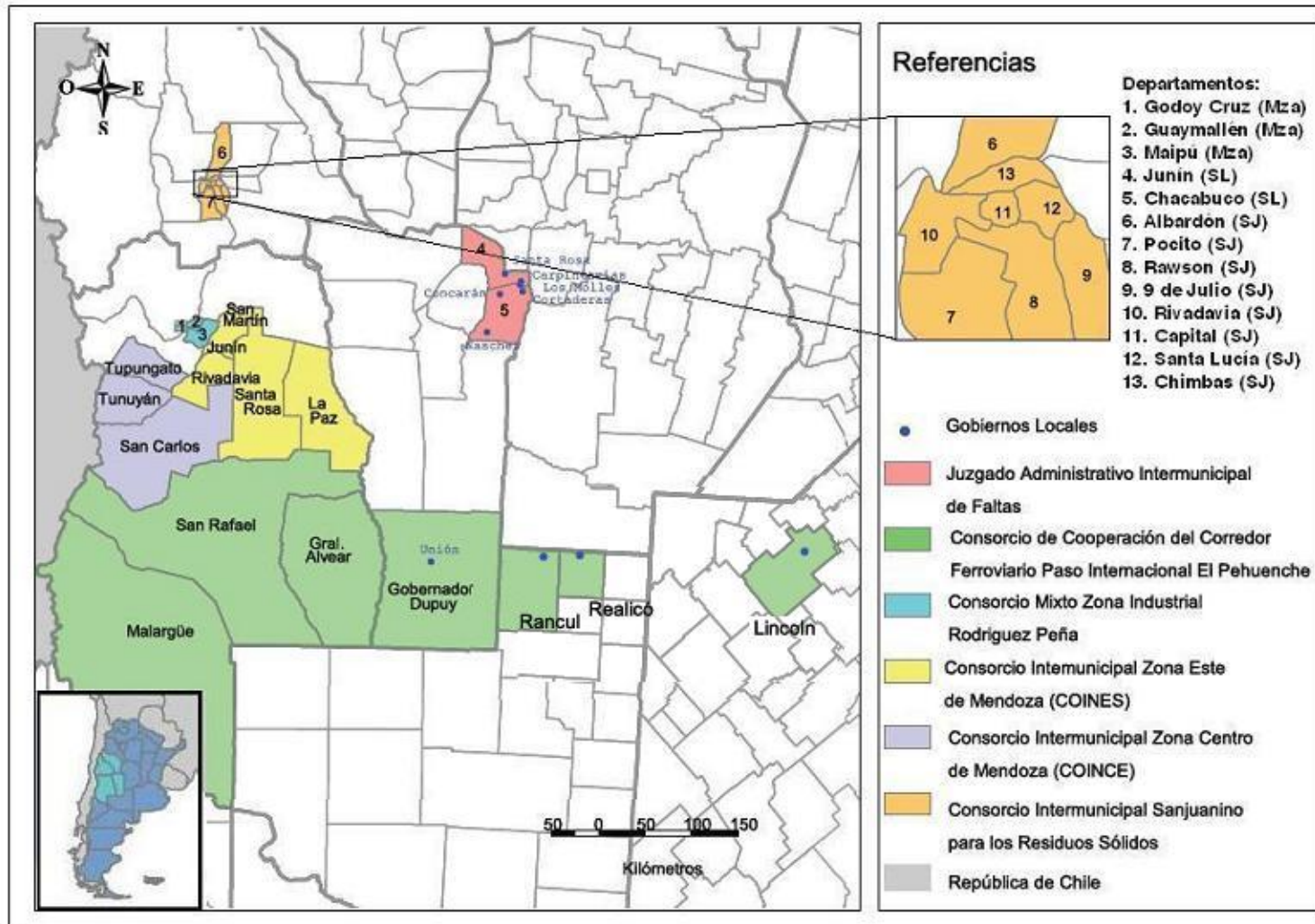
Cabe aclarar que el nivel de desarrollo alcanzado por los organismos intermunicipales; la sostenibilidad de las iniciativas emprendidas y el impacto de las mismas difiere sensiblemente de un caso al otro. En este sentido, si bien algunos consorcios y microrregiones se encuentran en funcionamiento o bien en proceso de conformación, la mayoría de los organismos intermunicipales relevados se encuentran desactivados, entendiendo por tal situación a la ausencia de actividades ejecutadas de manera asociada durante un período superior a los dos años. A continuación haremos una breve referencia a cada uno de estos organismos, para luego ocuparnos del análisis específico de las microrregiones intermunicipales en general, y de la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú en particular.

En lo que respecta a los consorcios públicos (denominados *mancomunidades* en gran parte del mundo) generalmente son creados por gobiernos locales de escaso tamaño, población o recursos para la prestación servicios, construcción de obras públicas y/o para la realización de diversas tareas propias de la administración local, como la compra conjunta de suministros, el tratamiento de residuos y el mantenimiento de caminos. El origen de este tipo de iniciativas, de esta forma, se vincula a la búsqueda de soluciones a problemáticas compartidas y a la necesidad de elevar la eficiencia o la cobertura de un determinado servicio público, lo que diferencia a este arreglo institucional de las microrregiones, orientadas a potenciar el desarrollo integral de los gobiernos locales asociados considerando todas las dimensiones y problemáticas de la realidad local.

En el Mapa N° 1 se representan los consorcios públicos intermunicipales conformados en la Región Nuevo Cuyo. Como puede apreciarse, en la provincia en donde más prosperó la modalidad consorcial es en Mendoza. En nuestra opinión esto se debe a que la legislación provincial se ha encargado de fomentar este arreglo institucional específico en el marco de lo dispuesto por la ley N° 6.957/01 (modificada por la ley N° 7.807/07), por la cual se autorizó a los

# Mapa Nº 1

## Consortrios intermunicipales en la Región Nuevo Cuyo



municipios a conformar consorcios para la promoción y/o concreción de emprendimientos de interés común que tengan como fin el fomento territorial y el desarrollo regional.

De los seis consorcios públicos creados en la región durante el período 1990-2010, cuatro tienen como principal objetivo la prestación monofuncional de servicios públicos de diversa naturaleza, a saber: el transporte ferroviario de carga y pasajeros, para el caso del *Consortio de Cooperación del Corredor Ferroviario Paso Internacional El Pehuenche*<sup>68</sup>, y el servicio de tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos (RSU) para el caso de los consorcios intermunicipales *Zona Este de Mendoza*<sup>69</sup>; *Zona Centro de Mendoza*<sup>70</sup> e *Intermunicipal Sanjuanino*.<sup>71</sup>

En lo que respecta a los dos consorcios públicos restantes, el *Consortio Mixto Zona Industrial Rodríguez Peña*<sup>72</sup> fue creado para el fomento de la actividad industrial en el área metropolitana del Gran Mendoza, mientras que el *Juzgado Administrativo Intermunicipal de Faltas de San Luis*<sup>73</sup> fue instituido para el juzgamiento de las contravenciones a

---

<sup>68</sup> El consorcio fue creado en el año 2005 por los municipios de General Alvear, Malargüe y San Rafael (Mendoza), Rancul y Realicó (La Pampa), Unión (San Luis) y Lincoln (Buenos Aires), en conjunto con el Instituto Argentino de Ferrocarriles, con el objetivo de reactivar y operar la conexión ferroviaria denominada *Ferrocarril Unión Pacífico*, facilitando la prestación de servicios de transporte de pasajeros y cargas desde el Océano Atlántico hasta el Pacífico.

<sup>69</sup> El COINES (*Consortio Intermunicipal Zona Este de Mendoza*,) fue creado en el 2001 por los municipios de San Martín, Rivadavia, Junín, Santa Rosa y La Paz con el objetivo de ejecutar la gestión de los servicios y obras de infraestructura proyectadas en el marco del Sistema de Transporte y Disposición Final de Residuos aprobado por ordenanzas comunes de los municipios asociados.

<sup>70</sup> El COINCE (*Consortio Intermunicipal Zona Centro de Mendoza*) fue creado en el año 2000 por los municipios de San Carlos, Tupungato y Tunuyán con el objeto de operar las instalaciones, ejecutar las obras de infraestructura y gestionar el Sistema de Transporte, Tratamiento y Disposición Final de residuos sólidos aprobado por ordenanza común de los municipios asociados.

<sup>71</sup> El *Consortio Intermunicipal Sanjuanino para los Residuos Sólidos* fue conformado a fines de la década del noventa por ocho municipios del Gran San Juan, a saber: Capital, Rawson, Santa Lucía, Rivadavia, Chimbass, Pocito; 9 de Julio y Albardón. Para más información sobre esta experiencia puede consultarse el Cuaderno N° 5 del IFAM (Instituto Federal de Asuntos Municipales), publicado en marzo de 1999.

<sup>72</sup> El *Consortio Mixto Zona Industrial Rodríguez Peña* es un ente público no estatal integrado por los municipios de Maipú, Guaymallén y Godoy Cruz (Mendoza) y por la Asociación de Empresarios del Carril Rodríguez Peña (ADERPE). Fue creado el 18 de enero de 2007 a través de la Ley N° 7.639 (ratificada posteriormente por los Departamentos Ejecutivos de los municipios involucrados y por el gobernador de la provincia), con el objeto de fomentar la planificación y realización de todas las obras de infraestructura y servicios públicos necesarios para consolidar y desarrollar los emprendimientos industriales asentados en la zona y de fomentar el desarrollo e inserción de la marca Zona Industrial Mendoza (ZIM).

<sup>73</sup> El *Juzgado Administrativo Intermunicipal de Faltas* fue creado en el año 2004 por las localidades sanluiseñas de Naschel, Santa Rosa, Los Molles, Cortaderas y Concarán (que funciona como sede) mediante la suscripción de un acuerdo intermunicipal posteriormente ratificado por los

las disposiciones municipales vigentes y a aquellas nacionales y provinciales cuya aplicación corresponda a los municipios, relativas al régimen tributario y las contenidas en el Código Unificado de Faltas sancionado por las administraciones locales asociadas.

A los efectos de facilitar la identificación de los gobiernos locales involucrados en las iniciativas consorciales establecidas en las provincias de La Pampa y San Luis (en donde cada departamento concentra a dos o más gobiernos locales), se incluyó en el Mapa N° 1 una referencia de color azul para precisar la ubicación geográfica de los mismos dentro de sus respectivos departamentos. Esto no fue necesario para el caso de las provincias de Buenos Aires, San Juan y Mendoza, en donde las divisiones territoriales de segundo orden (llamadas *partidos* en Buenos Aires y *departamentos* en Mendoza y San Juan) se corresponden en número con los gobiernos locales establecidos en las mismas.

En lo que respecta a las microrregiones intermunicipales, en el Mapa N° 2 se representa la distribución espacial de las iniciativas relevadas. Al igual que en la cartografía elaborada para los consorcios públicos, se señala con un punto azul la ubicación geográfica de los gobiernos locales asentados en provincias en donde los departamentos comprenden a dos o más gobiernos locales, prescindiéndose de éste recurso en aquellas provincias en donde las divisiones territoriales de segundo orden se corresponden en número con los gobiernos locales establecidos en ellas.<sup>74</sup>

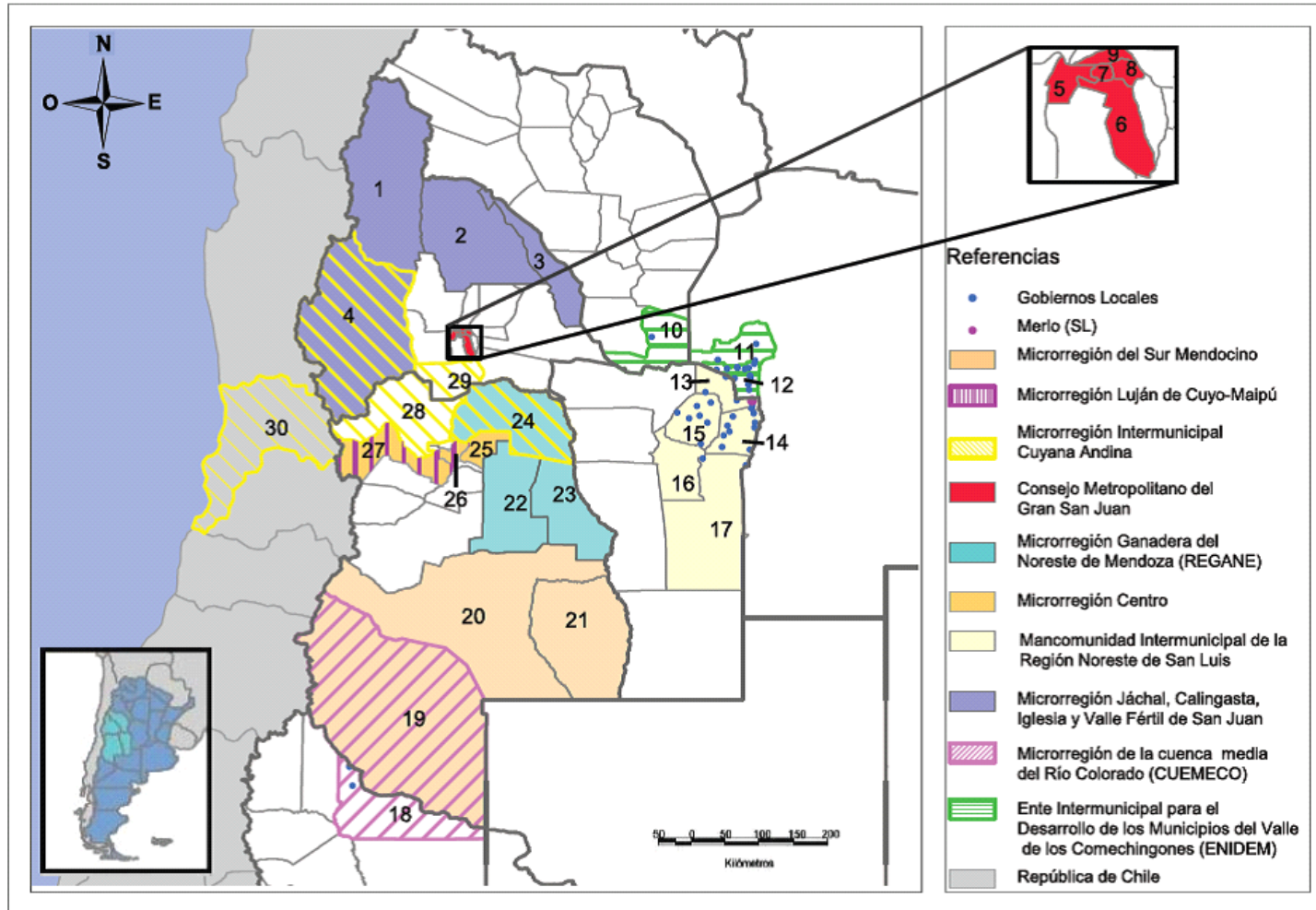
A continuación se realiza una breve caracterización de las microrregiones representadas en el Mapa N° 2, con especial atención a la cantidad y pertenencia territorial de los gobiernos locales involucrados y a los objetivos que llevaron a los mismos a asociarse entre sí. La descripción efectuada no pretende ser exhaustiva sino dar cuenta de las

---

respectivos Concejos Deliberantes. En el año 2006 se suscribió un nuevo acuerdo con el objeto de incorporar al municipio de Carpintería.

<sup>74</sup> Para el caso de la Municipalidad de Merlo, se señala su ubicación geográfica a través de un punto de color violáceo, a los efectos de resaltar la pertenencia de este gobierno local a dos organismos microrregionales diferentes, a saber: el *Ente Intermunicipal para el Desarrollo de los Municipios del Valle de los Comechingones (ENIDEM)* y la *Mancomunidad Intermunicipal de la Región Noreste de San Luis*.

**Mapa Nº 2**  
**Microrregiones intermunicipales en la Región Nuevo Cuyo**



### Referencias:

|                                    |                          |
|------------------------------------|--------------------------|
| 1 Iglesia (SJ)                     | 16 Coronel Pringles (SL) |
| 2 Jáchal (SJ)                      | 17 Pedernera (SL)        |
| 3 Valle Fértil (SJ)                | 18 Pehuenches (Nqn)      |
| 4 Calingasta (SJ)                  | 19 Malargüe (MZA)        |
| 5 Rivadavia (SJ)                   | 20 San Rafael (Mdz)      |
| 6 Rawson (SJ)                      | 21 General Alvear (Mdz)  |
| 7 Capital (SJ)                     | 22 La Paz (Mdz)          |
| 8 Santa Lucía (SJ)                 | 23 Santa Rosa (Mdz)      |
| 9 Chimbás (SJ)                     | 24 Lavalle (Mdz)         |
| 10 Gral San Martín (LR)            | 25 San Martín (Mdz)      |
| 11 San Alberto (Cba)               | 26 Maipú (Mdz)           |
| 12 San Javier (Cba)                | 27 Luján (Mdz)           |
| 13 Junín (SL)                      | 28 Las Heras (Mdz)       |
| 14 Chacabuco (SL)                  | 29 Sarmiento (SJ)        |
| 15 Libertador Gral San Martín (SL) | 30 V Región de Chile     |

principales características que poseen los referidos organismos, a los efectos de contribuir a alcanzar una visión más amplia del mapa intermunicipal de la región, con especial atención a la Provincia de Mendoza.

Comenzando por la iniciativa más antigua de Cuyo, la *Microrregión Jáchal, Calingasta, Iglesia y Valle Fértil de San Juan* fue creada en el año 2000, en el marco del Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales implementado por la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Nación. Inicialmente los municipios sanjuaninos configuraron un área de desarrollo en torno a la Ruta Nacional N° 150 y al Paso fronterizo de Agua Negra. Posteriormente, acordaron potenciar el desarrollo del sector agropecuario, lo que hicieron por un breve período de tiempo merced a un subsidio de dos millones de dólares otorgado por el gobierno nacional para ayudar a los pequeños productores de la región. En otro orden de asuntos, los municipios abrieron una *Casa de la Microrregión* en la capital provincial para la promoción turística, productiva y comercial de las localidades asociadas. Lamentablemente, a comienzos del año 2001 una serie de desacuerdos a la hora de afrontar los gastos compartidos de la oficina llevaron al cierre de la misma y a la suspensión de las reuniones

entre los intendentes de la microrregión, la que desde entonces se encuentra desactivada.

En cuanto a la *Microrregión del Noreste de Mendoza* fue creada en el 13 de marzo del año 2001 por los municipios de Lavalle, La Paz y Santa Rosa, desactivándose rápidamente como consecuencia de algunas desacuerdos políticos entre los intendentes municipales. A mediados del año 2008, sin embargo, las nuevas autoridades municipales comenzaron a trabajar en su reactivación, promoviendo la sanción de un proyecto de ley que de ser aprobado garantizaría su financiamiento con fondos provinciales. Dicha iniciativa legal prevé la creación de un Programa Integral de Fomento Productivo para la Región Ganadera del Noreste de Mendoza (REGANE), que incluye subsidios para la adquisición de bienes de capital y para la cancelación de las deudas que mantienen las tierras de la microrregión ante el Departamento Provincial de Irrigación; líneas de créditos blandos del Fondo Provincial de la Transformación y el Crecimiento para el desarrollo de la actividad ganadera; y transferencias anuales de fondos desde Rentas Generales de la provincia a la Dirección Provincial de Vialidad para la puesta en condiciones de los caminos de acceso a centros de producción, distribución o comercialización de la microrregión. El mencionado proyecto de ley, sin embargo, no ha conseguido obtener un despacho favorable en la Comisión de Economía y Comercio Exterior de la H. Cámara de Senadores de la provincia, lo que ha repercutido de manera negativa en las intenciones de los intendentes municipales de avanzar en la reactivación del organismo intermunicipal.<sup>75</sup>

Una tercera iniciativa microrregional emergió en el Este de la región cuyana en julio de 2004. Bautizada con el nombre de *Mancomunidad Intermunicipal de la Región Noreste de San Luis*, fue creada por una gran cantidad de municipalidades (veinticuatro en total) con el objetivo de promover el diseño de proyectos regionales que beneficien a los gobiernos locales asociados.<sup>76</sup> Según se estableció en el Convenio Marco

---

<sup>75</sup> H. Cámara de Senadores de la Provincia de Mendoza. Proyecto de Ley presentado en septiembre del año 2008 por los Senadores Raúl Muñoz y Guillermo Amstutz (Expediente N° 55.818/08).

<sup>76</sup> Los gobiernos locales que crearon la mancomunidad son los siguientes: Los Molles, Lafinur, Carpintería, Santa Rosa de Conlara, Talita, Merlo (Depto. de Junín), Las Chacras, San Martín, Paso Grande, Villa de Praga, Las Vertientes, Las Lagunas, Las Aguadas (Depto. Libertador

suscripto entre las autoridades locales y el gobierno provincial, los municipios se comprometieron a implementar y coordinar la ejecución del *Programa Fondo para el Financiamiento Productivo y Desarrollo del Noreste Sanluiseño* (Fondenor), por medio del cual la provincia fijó las pautas para el otorgamiento de créditos blandos para la ejecución obras y la generación de emprendimientos productivos, comerciales y de servicios en la mancomunidad. En este sentido, el Ministerio de Progreso otorgó un aporte no reintegrable (por un valor de 24 millones de pesos) a las municipalidades asociadas, destinado a instituir un fondo para el otorgamiento de créditos orientados a financiar iniciativas productivas, comprometiéndose las municipalidades a proveer y mantener la infraestructura, recursos materiales y humanos necesarios para garantizar la continuidad de esta operatoria. Lamentablemente, a pesar de haberse alcanzado resultados satisfactorios en un número importante de operatorias la iniciativa no tuvo continuidad y con el tiempo comenzó a desfinanciarse. Actualmente la mancomunidad se encuentra desarticulada.

En cuanto a la *Microrregión Centro* fue creada en septiembre de 2004 por los municipios de Luján de Cuyo, San Martín y Maipú (Provincia de Mendoza) con el fin de propiciar la formación de acuerdos productivos (*clusters*); la incorporación de nuevas tecnologías tendientes a lograr una mayor eficiencia y competitividad en el sector del turismo del vino y la optimización de los recursos humanos, equipamiento, infraestructura y marcos de organización y gestión de los municipios asociados. A poco de suscripto el acuerdo intermunicipal<sup>77</sup>, las autoridades municipales consiguieron financiamiento para la realización de dos estudios denominados “Enoturismo” y “Tren del vino”, financiados por el Ministerio de Economía y Producción de la Nación y el BID. Una vez obtenidos los fondos nacionales y concluidos ambos estudios, la microrregión intermunicipal se desactivó.

---

General San Martín), La Punilla (Depto. General Pedernera), San Pablo, Papagayos, Renca y Tilisarao, Náschel, Villa Larca, Cortaderas, Villa del Carmen, Concarán (Depto. Chacabuco) y La Toma (Depto. Coronel Pringles).

<sup>77</sup> Ratificado por Ordenanza N° 3739/04 (HCD de Maipú). No se detectó la ratificación del acuerdo por parte de los departamentos legislativos de Luján de Cuyo y San Martín.

En lo que respecta al Consejo Metropolitano del Gran San Juan, fue creado en marzo de 2008 por iniciativa del intendente de la Capital provincial, quien convocó a sus pares de Rawson, Rivadavia, Chimbas y Santa Lucía para avanzar en la creación de un organismo intermunicipal para la resolución de problemáticas comunes, la realización de obras y la prestación de servicios públicos de manera asociada. En cuanto a las actividades realizadas por el Consejo, se destaca la ejecución de diversas obras menores en las zonas limítrofes interdepartamentales (entre ellas la pavimentación de calles y la instalación de luminarias y semáforos) y la elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial para el área metropolitana provincial en el año 2012, un proyecto ambicioso que cuenta con el apoyo del gobierno provincial, de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de la Nación y de la Corporación Andina de Fomento (CAF), que financió el proyecto. De acuerdo a los últimos datos obtenidos, el plan todavía no se encuentra finalizado, lo que en parte se debe al aparente desinterés de los intendentes municipales por continuar profundizando el proceso asociativo.

Continuando con la descripción de las microrregiones intermunicipales cuyanas, en el año 2009 se crearon dos organismos. Por un lado el *Ente Intermunicipal para el Desarrollo de los Municipios del Valle de los Comechingones (ENIDEM)*, por parte de un grupo de municipios y comunas de la Provincia de Córdoba, del Norte de San Luis y del Sur de La Rioja con el objetivo de mancomunar esfuerzos en materia de prestación de servicios, construcción de obras públicas y diseño de estrategias conjuntas para solicitar financiamiento nacional e internacional.<sup>78</sup> Actualmente el ente se encuentra desactivado, a la espera de que las nuevas autoridades locales que asumieron sus mandatos a fines del año 2011 retomen el proceso asociativo. Entre los principales asuntos pendientes se encuentra la ratificación del acuerdo intermunicipal

---

<sup>78</sup> Los gobiernos locales que crearon el ENIDEM son los siguientes: Sauce Arriba, San Vicente, Villa Sarmiento, Las Rabonas, Villa Dolores, Conlara, Los Hornillos, San José, La Paz, San Javier y Yacanto, Los Cerrillos, Las Tapias, Luyaba, Villa de las Rosas y La Población (Córdoba), Merlo (San Luis) y Ulapes (La Rioja).

suscripto en el año 2009 por parte de los Concejos Deliberantes; la elección de las autoridades que presidirán la Comisión Directiva del Ente y la redacción de su estatuto.

En cuanto al segundo organismo microrregional creado en el año 2009, se trata de la *Microrregión Cuenca Media del Río Colorado (CUEMECO)*, promovida por las municipalidades de Rincón de los Sauces, Barrancas y Buta Ranquil (Neuquén) y Malargüe (Mendoza), las cuales decidieron comenzar a trabajar juntas con el objetivo de promover el desarrollo económico y productivo de los territorios comprendidos aguas abajo de la Cuenca Alta del Río Colorado. Aunque aún resta que los Concejos Deliberantes ratifiquen el acuerdo intermunicipal, las administraciones locales ya diseñaron una propuesta de ordenamiento territorial para la microrregión, lo cual fue posible gracias al financiamiento otorgado por parte del BID.

Finalmente, resta referirnos a tres iniciativas que han mostrado un mayor grado de actividad durante los últimos años dentro de la Región Nuevo Cuyo, a saber: la *Microrregión del Sur Mendocino*; la *Microrregión Intermunicipal Cuyana Andina (MICA)* y la *Microrregión Luján de Cuyo – Maipú*. En términos generales, estas experiencias se caracterizan por el alto nivel de desarrollo y coordinación de acciones alcanzado, si bien actualmente se encuentran atravesando períodos de crisis o inactividad como consecuencia de diversos factores.

Se trata de iniciativas que desde su génesis se preocuparon por promover el desarrollo integral de los territorios y comunidades asociadas, reforzando para ello el trabajo realizado por los municipios en áreas tradicionales de la gestión local, para poco a poco ir incorporando y consolidando otras, como el fomento del turismo, el desarrollo económico y la promoción del empleo. Debido a esta razón, la caracterización realizada sobre las mencionadas microrregiones es más extensa y detallada que en los casos anteriores, incorporando referencias a los procesos de creación de los entes intermunicipales, a las modalidades

organizativas y de financiamiento adoptadas y a las principales actividades emprendidas hasta el momento.

Una vez efectuada la descripción general sobre las referidas microrregiones intermunicipales se presenta un balance sobre las mismas con especial atención a aquellas que se encuentran en actividad actualmente, para luego adentraremos en el análisis del caso específico de la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú, abordado en el *Capítulo VI: Análisis de las capacidades institucionales*.

a- Microrregión del Sur Mendocino.

La *Microrregión del Sur Mendocino* (actualmente denominada *Mendosur*) fue creada en el año 2000 por los municipios de General Alvear, Malargüe y San Rafael, siendo la primera experiencia de este tipo en la Provincia de Mendoza y la segunda en la Región Nuevo Cuyo. De acuerdo a los datos suministrados por el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, la población de la microrregión asciende actualmente a 262.107 habitantes distribuidos en una superficie de 87.000 km<sup>2</sup>, aproximadamente, lo que arroja una densidad poblacional de 3,01 hab/km<sup>2</sup>.

El proceso de conformación de la microrregión se inició cuando las autoridades municipales respondieron al llamado para la selección de gobiernos locales realizado por la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Nación, siendo elegidos para la realización de una Prueba Piloto correspondiente al Componente N° 5 del *Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales*, denominado “*Plan de Desarrollo Microrregional*”. El instrumento elegido para la institucionalización formal de la microrregión fue la firma de un Acta de Compromiso suscripta por los intendentes, la cual fue ratificada posteriormente por los respectivos Concejos Deliberantes.<sup>79</sup> Según consta en dicha acta fundacional, la microrregión fue conformada con los siguientes objetivos:

---

<sup>79</sup> Resoluciones N° 1.453/00 (HCD de General Alvear) y 240/00 (HCD de Malargüe) y Ordenanza N° 6.354 (HCD de San Rafael).

- Promover acciones conducentes a alcanzar el desarrollo sustentable de los departamentos asociados y a disminuir la pobreza y la exclusión.
- Promover el trabajo conjunto entre el sector público y privado, a los efectos de elevar el índice de competitividad actual y potencial de la región.
- Acentuar el desarrollo económico, productivo e institucional de la microrregión.
- Elevar el nivel de cooperación entre las administraciones locales, inaugurando nuevos instrumentos para la gestión de proyectos conjuntos.
- Fortalecer la calidad de la gestión municipal a través de la formación continua del recurso humano local.
- Establecer mecanismos de coordinación intermunicipal en materia de adquisición, uso, mantenimiento y reparación de los insumos y bienes municipales.
- Mejorar la disposición de los recursos naturales, sociales, políticos y culturales de la región, con el fin de atraer inversiones del sector público y privado.

A los efectos de dar cumplimiento a estos objetivos los intendentes definieron un cronograma de reuniones mensuales. Adicionalmente se conformaron tres comisiones (una por cada municipio), las cuales abrieron la participación a todos los bloques políticos con representación en los Concejos Deliberantes. Del trabajo realizado en comisiones surgió una propuesta organizativa para la microrregión, consistente en la creación de tres *Talleres de Trabajo* (a cargo de la búsqueda de líneas de acción que fortalezcan el desarrollo humano, económico e institucional de los departamentos), un *Concejo Directivo* (integrado por los intendentes, presidentes de los HCD y representantes de las cámaras empresarias de la microrregión); una *Dirección Ejecutiva* (a cargo de un director y tres coordinadores municipales); un *Concejo Social* (integrado por representantes de iglesias, organizaciones no gubernamentales,

escuelas, uniones vecinales, sindicatos, concejales y legisladores) y un *Concejo Técnico* (integrado por representantes de universidades, colegios profesionales y cámaras empresarias).

Dicha propuesta organizativa fue bien recibida por las autoridades de la microrregión, quienes se comprometieron públicamente a ponerla en práctica. Lamentablemente la misma nunca fue formalizada debido a la crisis política y socioeconómica del año 2001, que determinó el cese temporario de las actividades de la entidad hasta mediados del año 2004. Con todo, durante sus primeros años la microrregión desarrolló importantes acciones que dejaron entrever el potencial asociativo municipal, entre las cuales se destaca la firma de un convenio de asistencia mutua con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); la elevación de un reclamo conjunto ante la Comisión Nacional de Comunicaciones y la empresa Telefónica de Argentina para la instalación de una tarifa baja de internet; la elaboración de un *Proyecto de Educación Vial* y la tramitación de diversos reclamos, pedidos de obras y recursos ante el gobierno provincial y nacional con el fin de mejorar las vías de comunicación que conforman el Paso Internacional El Pehuenche.

Adicionalmente, se destacan las gestiones realizadas por los municipios ante la Secretaría de Transporte de la Nación y el Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE) orientadas a reactivar el servicio de transporte ferroviario de carga y pasajeros en la microrregión. Una iniciativa sumamente significativa para los municipios que se retrotrae a fines de la década del noventa, cuando los intendentes iniciaron acciones conjuntas para reactivar el ramal Chamaicó (La Pampa) – Bowen (General Alvear, Mendoza), clausurado en el año 1977 y puesto en programa de levantamiento por el Decreto Nacional 346/99.

Producido el recambio de autoridades municipales en el año 2003, los intendentes electos decidieron reactivar la microrregión, lo cual recién se hizo efectivo en junio de 2004 cuando suscribieron una nueva acta fundacional que la rebautizó con el nombre *Mendosur*. Entre las principales acciones emprendidas en esta segunda etapa se destaca la creación del *Concejo Legislativo del Sur de Mendoza*; el mejoramiento de

la infraestructura vial interdepartamental; la profundización del *Proyecto de Reactivación Ferroviaria*; la realización de un estudio de pre-inversión para la implementación de un *Plan Estratégico Hortícola y Turístico*<sup>80</sup>; la creación de un *Informador Turístico Microrregional* y la adhesión al proyecto *Casa del Mendosur*, elaborado por una asociación civil de General Alvear, por medio del cual las intendencias sureñas alquilaron un inmueble en la Provincia de San Luis destinado a promocionar el potencial turístico, económico y cultural de la microrregión y a brindar alojamiento a estudiantes locales en la provincia vecina.

Finalmente, se destaca el fuerte apoyo brindado por los municipios sureños a las gestiones llevadas a cabo por el gobierno provincial ante las autoridades nacionales para la aprobación del proyecto de *Aprovechamiento integral del Río Grande (Malargüe) y Trasvase al Río Atuel (San Rafael)*. Una iniciativa polémica que aún hoy genera rechazos en las provincias que integran el Comité Interjurisdiccional del Río Colorado (COIRCO)<sup>81</sup>, ya que de materializarse se sacaría una fracción importante de agua del Río Grande para exportarla fuera de la cuenca hasta el Río Atuel, lo que reduciría considerablemente la cantidad y calidad del agua que llega a las provincias que se encuentran río abajo.

#### b- Microrregión Intermunicipal Cuyana Andina (MICA).

La MICA constituye un caso sumamente interesante para el análisis pues involucra a gobiernos locales de diferentes provincias y países. Fue fundada en julio de 2004 mediante la firma de un acta de acuerdo suscripta por los intendentes de Las Heras, Lavalle (Mendoza), Calingasta y Sarmiento. De acuerdo a los datos suministrados por el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, la población de la microrregión asciende actualmente a 271.123 habitantes distribuidos en

---

<sup>80</sup> El estudio fue financiado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y el BID en el marco del Programa Multisectorial de Preinversión II, préstamo BID 925 OC-AR.

<sup>81</sup> El COIRCO fue creado por el Tratado suscripto en la Sexta Conferencia de Gobernadores del Río Colorado, celebrada el 26 de octubre de 1976, ratificado por la ley Nacional N° 21.611 en agosto de 1977. Se encuentra integrado por el Estado Nacional y las provincias de Buenos Aires, Mendoza, La Pampa, Neuquén y Río Negro.

una superficie de 60.934 km<sup>2</sup>, aproximadamente, lo que arroja una densidad poblacional de 6,9 hab/km<sup>2</sup>.

Numerosos objetivos motivaron la creación de la Microrregión Intermunicipal Cuyana Andina, destacándose entre ellos la optimización de las vías de comunicación terrestre que vinculan a los municipios con el Corredor Bioceánico Central y los mercados de la República de Chile. Adicionalmente se planteó la necesidad de implementar un régimen impositivo especial para las empresas radicadas en la microrregión; la conservación del complejo lacustre de Guanacache (amenazado por la erosión); el fortalecimiento de los emprendimientos mineros vinculados a la extracción de cobre, oro, plata, yeso, cal, talco y bentonita; la creación de un matadero regional en Lavalle y la puesta en marcha del denominado *Tren de la Fe*, que uniría a los pueblos y capillas históricas más importantes de la MICA (Difunta Correa y Laguna del Rosario).

Otro ambicioso objetivo planteado por los municipios al momento de la creación de la microrregión consistía en conectar a los empresarios y productores locales con los mercados de Chile y del Sudoeste Asiático. A los efectos de alcanzar este objetivo, los intendentes coincidieron en la necesidad de potenciar los pasos fronterizos de Cristo Redentor (Mendoza) y Agua Negra (San Juan) y en dar un fuerte respaldo político al proyecto del Tren Trasandino, que cuenta con el aval de los gobiernos nacionales de Argentina y Chile.

Adicionalmente suscribieron un convenio con la Asociación Regional de Municipalidades de la V Región de Valparaíso, por medio del cual se instrumentó la incorporación de la mencionada región (incluidas sus 38 comunas) con los mismos derechos y obligaciones que los miembros fundadores de la MICA. El convenio fue suscripto el 4 de marzo de 2005, siendo ratificado posteriormente por las autoridades municipales argentinas y chilenas. Entre los principales objetivos estipulados en el convenio se destacan los siguientes:

- Desarrollar y promover proyectos de leyes provinciales y nacionales que potencien la generalización de los beneficios de promoción económica y financiera de la MICA.
- Definir un protocolo de gestión para la investigación y el desarrollo de nuevos temas comunes y metas de gestión.
- Generar normativas análogas que tiendan a mejorar el desarrollo socioeconómico, cultural y territorial entre los componentes de la MICA.

Con la ampliación de la microrregión, muchos de los objetivos fundacionales de la MICA quedaron postergados o relegados a un segundo plano. Otros objetivos, en cambio, se reorientaron hacia la generación de oportunidades externas para el empresariado de la local, el cual vio con buenos ojos que la microrregión se extendiera hacia el Océano Pacífico conformando un espacio ampliado para la definición de acciones estratégicas en bloque.

Desde el punto de vista organizacional, no se advierte la existencia de una estructura organizativa compleja dentro de la microrregión. El acta de acuerdo complementaria de la MICA, sin embargo, estableció la siguiente estructura funcional: un *presidente* (encarnado en la figura del intendente del municipio en donde recaiga la sede central de la microrregión, renovada anualmente de manera rotativa), una *autoridad de aplicación* (no especificada), una *Mesa Transdisciplinaria* (integrada por profesionales provenientes de los municipios parte) y una *Junta Normativa y de Control*, a cargo del seguimiento de la gestión y de la armonización de la normativa jurídica municipal.

En relación con las prácticas administrativas y de gestión, se observa un sistema simple para la toma de decisiones que involucra a los intendentes en lo que refiere a las decisiones políticas, y a los mandos medios municipales en las decisiones de carácter operativo. Las reuniones entre las autoridades de la microrregión, por su parte, no son muy frecuentes (una o dos por año) y sólo se efectúan a pedido de alguno de los intendentes municipales.

Respecto de las fuentes de financiamiento de la MICA, a partir del año 2005 los municipios argentinos se comprometieron a depositar un monto fijo mensual en una cuenta especial del Banco Nación, administrada por el presidente de la microrregión. En cuanto a los aportes económicos que debían realizar las autoridades de la V Región de Chile, según consta en el acta complementaria suscripta en marzo de 2005 su cuantía quedaba “*a criterio de sus autoridades considerando el tipo de cambio y la cantidad de los municipios representados*”. De acuerdo a la información obtenida los aportes de la V Región sólo se hicieron efectivos hasta el mes de abril de 2007, cuando venció el acta de acuerdo complementaria por la que se incorporó a esta región a la MICA.

Con posterioridad a la salida de la V Región de Chile se produjo el recambio de autoridades municipales en las cuatro intendencias de la microrregión. La primera acción promovida por las nuevas autoridades de la MICA fue la suscripción de una *Carta de Intención* orientada a la promoción de acciones conjuntas para la puesta en valor de los atractivos turísticos y culturales existentes en la microrregión. La Carta fue suscripta en mayo de 2008 por los cuatro Intendentes y por los Secretarios de Turismo de los gobiernos de Mendoza y San Juan, los cuales se comprometieron a difundir los circuitos turísticos microrregionales y a implementar acciones conjuntas de capacitación, actualización e intercambio cultural con fines de perfeccionamiento y especialización del personal que brinda atención al público en las oficinas de información turística de la MICA.

A comienzos del año 2009 las autoridades de la microrregión se encontraban trabajando en la ejecución de diversas obras menores en las rutas que unen a los cuatro departamentos y habían reiniciado el diálogo con las nuevas autoridades de la V Región de Chile con el fin de renovar el convenio de adhesión a la MICA. Adicionalmente el Intendente de Las Heras, Rubén Miranda, mantuvo reuniones con el Intendente de la Municipalidad de Guaymallén, uno de los departamentos más poblados

de la Provincia de Mendoza, con el fin de incorporarlo a la MICA.<sup>82</sup> Lamentablemente las negociaciones no llegaron a buen puerto por lo que el proceso de integración actualmente se encuentra paralizado.

c- Microrregión Luján de Cuyo - Maipú.

La Microrregión Luján de Cuyo - Maipú se encuentra ubicada en la zona centro-norte de la provincia de Mendoza, a 18 km de la capital provincial. Constituida por los municipios de Luján de Cuyo y de Maipú, surgió con el objetivo primordial de erigirse en una instancia de diálogo político que permitiera promover el desarrollo económico interdepartamental.

Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, la microrregión comprende una superficie de 5.464 km<sup>2</sup>, con una población de 292.220 habitantes y una densidad poblacional de 53,5 hab/km<sup>2</sup>. Oficialmente, fue creada el 18 de agosto del año 2000 por medio de un acta de acuerdo interdepartamental suscripta por los intendentes municipales, luego ratificada por ordenanzas de los respectivos Concejos Deliberantes.<sup>83</sup>

En este documento, los intendentes expresaron su convicción acerca de que la integración, el intercambio, la cooperación, la asistencia recíproca y el consenso constituyen el camino más rápido y eficaz para resolver los problemas comunes que afectan a sus municipios, entre ellos: el subdesarrollo económico y turístico, la disposición final de residuos domiciliarios y la satisfacción de las necesidades de los habitantes de la zona limítrofe interdepartamental, la cual se encuentra en conflicto desde la creación del Departamento de Maipú en el año 1858.

A los efectos de que las acciones a emprender resultaran dinámicas y ejecutivas, la cuarta cláusula del acuerdo intermunicipal estableció que las mismas se llevarían a cabo en el marco de los mecanismos previstos en la Ley N° 6.243, considerando la participación

---

<sup>82</sup> Entrevista realizada al Intendente de la Municipalidad de Las Heras, Sr. Rubén Miranda (03/12/2008).

<sup>83</sup> Ordenanzas N° 1.759/00 (HCD de Luján de Cuyo) y 3.062/00 (HCD de Maipú).

de la provincia en aquellos casos en que la competencia sea concurrente. A continuación se detallan las principales acciones llevadas a cabo por la microrregión desde su creación:

- Prestación de servicios públicos de manera asociada en la zona del conflicto limítrofe interdepartamental.
- Envío de misiones comerciales a Brasil, Chile, Portugal, México y Colombia.
- Promoción de la oferta turística, cultural y productiva microrregional en los vuelos nacionales e internacionales y en diversos eventos auspiciados por Aerolíneas Argentinas.
- Organización del Concurso Internacional de Vinos Malbec al Mundo.<sup>84</sup>
- Manejo adecuado y sustentable de los residuos domiciliarios generados en la microrregión a través de la implementación de un régimen integral de tratamiento de los mismos.
- Diseño de los circuitos turísticos *Alto Valle del Río Mendoza y Religioso*.
- Participación en la *Feria Internacional de Turismo 2004*, realizada en Madrid.
- Suscripción de acuerdos de colaboración mutua con diversas instituciones públicas y privadas, entre ellas: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Fundación Linx, Universidad Nacional de Cuyo, Universidad Aconcagua y Dirección de Pequeñas y Medianas Empresas del Gobierno de Mendoza.

A pesar de la amplia variedad de iniciativas emprendidas por los municipios de Luján de Cuyo y Maipú en el marco de la microrregión homónima, el denominador común de las acciones más significativas y

---

<sup>84</sup> Esta iniciativa de carácter bianual se llevó a cabo por primera vez en el año 2000, con participación de vinos argentinos exclusivamente. Luego, en el año 2002, se extendió al resto del continente americano, para expandirse posteriormente al resto del mundo. Actualmente, la Organización Internacional de la Vid y el Vino considera a este concurso como uno de los más importantes del mundo en su categoría.

con mayor impacto giró en torno de la promoción del sector vitivinícola y de la gestión integral de residuos domiciliarios, relegándose a un segundo plano cuestiones tan importantes como la resolución del conflicto limítrofe que aún mantienen ambos departamentos (aunque no así la satisfacción de las necesidades de los habitantes de esta zona), la eliminación de los asentamientos poblacionales de emergencia y la realización de diversas obras de infraestructura que mejoren la calidad y cobertura de los servicios públicos.

En el año 2010 un equipo de la Universidad Nacional de Cuyo elaboró un proyecto de creación de un *Distrito Vitivinícola Turístico* en la microrregión, una iniciativa que podría generar múltiples beneficios a los sectores productivos e industriales de los municipios asociados pero que, sin embargo, no despertó el interés de los intendentes, tal cual sucediera con otros proyectos que fueron dejados de lado debido a la inexistencia de funcionarios o equipos técnicos que tomaran a su cargo el estudio o la gestión de los mismos, lo cual puede señalarse como un importante déficit organizacional.

Según se estableció en el artículo 2º del acta de acuerdo fundacional, la puesta en marcha, seguimiento y evaluación de los proyectos microrregionales debía estar garantizada por una comisión cuyos miembros serían designados de común acuerdo por los departamentos ejecutivos municipales. De acuerdo a la información suministrada por los funcionarios encuestados, esta comisión sólo funcionó por un breve período de tiempo y con un objetivo concreto: elaborar una propuesta de zonificación para la zona de conflicto limítrofe interdepartamental. En adición a lo anterior, no se detectaron mecanismos formales de seguimiento y control, reuniones periódicas entre los intendentes y concejales ni una estructura permanente que coordine la ejecución de tareas, gestione su financiamiento o resuelva problemas.

Esta ausencia de institucionalidad se presenta actualmente como una de las principales debilidades de la microrregión, puesto que deja supeditada la continuidad de las iniciativas y proyectos a la exclusiva voluntad de los intendentes y de algunos de sus colaboradores más

cercanos, dificultándose el intercambio de ideas y opiniones entre funcionarios municipales, empresarios y organizaciones de la sociedad civil radicadas en la microrregión.

El escaso nivel de institucionalización de la microrregión se manifiesta y profundiza, además, en el ámbito legislativo. En este sentido, a mediados del año 2002 el HCD de Maipú sancionó la Ordenanza N° 3.114 por la cual se creó el *Foro Legislativo Interdepartamental de la Microrregión*. Dos años más tarde, el HCD de Luján de Cuyo sancionó la Ordenanza N° 3.835 instituyendo el *Parlamento de la Microrregión*. Ambas ordenanzas pretendían instaurar instancias intermunicipales de debate para la planificación del crecimiento conjunto, la resolución del conflicto limítrofe interdepartamental y la sanción de normas jurídicas en materias que requerían (y aun hoy requieren) armonización y/o uniformización de criterios. Lamentablemente, ninguna de estas iniciativas fue acompañada por los concejales del departamento vecino, por lo que actualmente descansan en los respectivos archivos municipales.

#### 5.5- Balance de las microrregiones intermunicipales.

Las articulaciones intermunicipales analizadas poseen diferentes niveles de complejidad dependiendo, fundamentalmente, del grado de desarrollo organizacional alcanzado y de las variaciones que presentan en la cantidad, pertenencia territorial y características de los actores involucrados. En este sentido, una microrregión que incorpora un número pequeño de gobiernos locales homogéneos en términos económicos, políticos, demográficos y culturales resulta menos compleja que una articulación que incluye una mayor cantidad de gobiernos locales con características heterogéneas y pertenencias territoriales diversas. A su vez, una articulación intermunicipal que incorpora a instituciones públicas de diferentes jurisdicciones resulta más compleja que las articulaciones anteriores, aunque no así respecto de otra que además incluye a actores provenientes del sector privado y de la sociedad civil, por más que no sea dentro de los estatutos fundacionales del organismo sino para articular la ejecución de uno o más programas o proyectos.

A comienzos del presente capítulo se efectuó un análisis exhaustivo sobre el marco normativo que regula la conformación de organismos intermunicipales en la Provincia de Mendoza, a partir del cual se detectaron numerosas restricciones institucionales que han condicionado la dinámica de creación, formas organizativas y prácticas de gestión de los mismos. Ahora bien, existen otras restricciones que a priori y de manera inequívoca también limitan las estrategias asociativas municipales, entre ellas la falta de recursos presupuestarios, físicos o humanos suficientes; las distancias geográficas que separan a los gobiernos locales entre sí; las demandas y aspiraciones de diversos grupos sociales, políticos o económicos que interactúan en el territorio; las pertenencias político-partidarias de las autoridades locales y la ineficiencia y/o disfuncionalidad de la estructura interna de los municipios o microrregiones al momento de ejecutar y/o controlar los programas y proyectos.

A continuación se presenta un balance sobre estos y otros factores para el caso de las microrregiones intermunicipales creadas en la Provincia de Mendoza, con especial atención a las tres que mostraron un mayor grado de actividad, coordinación de acciones y sostenibilidad desde su creación. El análisis comparativo efectuado sobre las tres iniciativas en lo que respecta al origen, base estructural, forma de institucionalización, gestión y financiamiento de las mismas nos ha permitido identificar de manera anticipatoria los principales factores que generaron las restricciones y déficits de capacidad detectados tras el análisis de los programas intermunicipales ejecutados por la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú.

#### 5.5.1- Base estructural.

El desempeño y sostenibilidad de las microrregiones se encuentra fuertemente condicionado por su “base estructural”, esto es, por la combinación de diversos factores o elementos (en algunos casos externos a la gestión, por lo tanto fuera del control de las autoridades

locales) entre los que se destacan la población que concentran, su superficie, la densidad poblacional, la red de comunicaciones y las distancias que separan a los núcleos urbanos y rurales de los gobiernos locales asociados.

Si la base estructural de una microrregión resulta *inadecuada*, esta situación seguramente incidirá en la calidad o cobertura de los servicios prestados por la misma y/o en el nivel de eficiencia, eficacia o sostenibilidad de los programas, proyectos o actividades que ejecute. En este sentido, la relación entre el número de habitantes y la superficie que comprenden las asociaciones intermunicipales, por ejemplo, puede condicionar la prestación de ciertos servicios, específicamente por parte de aquellas iniciativas conformadas por gobiernos locales con elevados índices de inframunicipalismo.<sup>85</sup>

A partir del análisis efectuado sobre las características demográficas de las asociaciones intermunicipales creadas en Mendoza (ver Tabla N° 8) se deduce, en primer término, que el rango poblacional de las microrregiones analizadas no es uniforme, oscilando entre los 36.000 y 370.000 habitantes, aproximadamente, con un promedio de 214.176 habitantes por microrregión. En cuanto al territorio de las mismas se destaca la extensa superficie que comprenden las microrregiones *Mendosur* (que abarca el 58.4% del territorio de la Provincia de Mendoza) e *Intermunicipal Cuyana Andina* (MICA), que se extiende por el territorio de dos provincias (Mendoza y San Juan) y que por un breve período de tiempo también se extendió por la V Región de Chile.

En lo que respecta a la densidad poblacional de las microrregiones, cuatro (4) de los seis (6) organismos analizados poseen índices inferiores al de la Región Nuevo Cuyo (7,86 hab/km<sup>2</sup>) e incluso al de la Provincia de Mendoza (11,7 hab/km<sup>2</sup>), lo que nos indica que los mismos fueron conformados por gobiernos locales con características eminentemente rurales. Esta situación queda de manifiesto en los objetivos que motivaron

---

<sup>85</sup> Diversos estudios realizados en España consideran que la economía de escala para la prestación de servicios municipales se alcanza a partir de los 15 mil a los 20 mil habitantes (MERINO ESTRADA; 2005), una cifra fácil de alcanzar en la Región Nuevo Cuyo pero muy difícil en otras provincias y regiones argentinas.

la conformación de las microrregiones en cuestión, así como también en las actividades que efectivamente llevaron adelante, las cuales giran mayormente en torno a la promoción de actividades productivas, mineras y ganaderas.

**TABLA Nº 8**  
**Microrregiones de la Provincia de Mendoza según población, superficie y densidad poblacional**

| Nombre de la Microrregión (MR)   | Población      | Superficie              | Densidad Poblacional     |
|----------------------------------|----------------|-------------------------|--------------------------|
| <b>MR Luján de Cuyo – Maipú</b>  | 292.220 hab.   | 5.464 km <sup>2</sup>   | 53,5 hab/km <sup>2</sup> |
| <b>MR Mendosur</b>               | 262.107 hab.   | 87.000 km <sup>2</sup>  | 3,1 hab/km <sup>2</sup>  |
| <b>MR del Noreste de Mendoza</b> | 57.507 hab.    | 25.827 km <sup>2</sup>  | 2,2 hab/km <sup>2</sup>  |
| <b>MR Centro</b>                 | 366.518 hab.   | 6.968 km <sup>2</sup>   | 52,6 hab/km <sup>2</sup> |
| <b>MICA</b>                      | 271.123 hab.   | 60.934 km <sup>2</sup>  | 4,4 hab/km <sup>2</sup>  |
| <b>MR CUEMECO</b>                | 35.583 hab.    | 42.911 km <sup>2</sup>  | 0,8 hab/km <sup>2</sup>  |
| <b>TOTAL</b>                     | 1.285.058 hab. | 229.104 km <sup>2</sup> | 5,6 hab/km <sup>2</sup>  |

Fuente: Elaboración propia según datos del INDEC (Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001 y 2010).<sup>86</sup>

En cuanto a los dieciséis (16) gobiernos locales que conforman las microrregiones analizadas, su población promedio asciende a 60.323 habitantes, aproximadamente, con una alta dispersión que va desde los 1.098 habitantes (Barrancas, Neuquén) a los 203.666 habitantes (Las Heras, Mendoza).<sup>87</sup> Este importante desequilibrio poblacional (especialmente entre gobiernos locales de San Juan y Neuquén con respecto a los municipios del Gran Mendoza) permite inferir las

<sup>86</sup> Los datos demográficos de las microrregiones fueron extraídos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda inmediatamente anterior a la fecha de conformación de cada una de las mismas.

<sup>87</sup> Para el análisis no se tomaron en cuenta las comunas pertenecientes a la V Región de Chile, las cuales se asociaron por un breve período de tiempo a la MICA. En cuanto a los gobiernos locales que participan en dos microrregiones intermunicipales, sólo se contabilizaron una vez para la obtención de promedio poblacional.

disparidades existentes en el interior de las microrregiones intermunicipales en materia de recursos físicos, humanos y presupuestarios; desarrollo e incorporación de tecnologías de gestión; estructura administrativa y capacidades institucionales disponibles, factores estrechamente relacionados con el fenómeno del inframunicipalismo institucional que caracteriza a los municipios de la región.

#### 5.5.2- Origen e institucionalización de las iniciativas.

Diferentes razones, según los casos, motivaron el surgimiento de las microrregiones intermunicipales analizadas, destacándose entre ellas la necesidad de generar sinergias productivas y económicas que motoricen los procesos de desarrollo local y la resolución de problemáticas compartidas por gobiernos locales geográficamente cercanos entre sí. En este sentido, la totalidad de las microrregiones creadas en Mendoza (e incluso en la Región Nuevo Cuyo) fueron conformadas por gobiernos locales limítrofes, lo que nos habla de la importancia que todavía conserva la dimensión territorial y las relaciones de vecindad en el ámbito local.

Esto no significa, sin embargo, que los municipios o microrregiones no mantengan relaciones cooperativas con otros gobiernos locales ajenos a su provincia o país. La *Microrregión Luján de Cuyo - Maipú*, por ejemplo, ha suscripto numerosos convenios de hermanamiento con gobiernos locales extranjeros, entre los que se destacan los acuerdos firmados con la Comuna de Canelli (Italia, 2001) y con la Prefeitura Municipal de Cruz Alta (Brasil, 2003) con el propósito de intercambiar conocimientos y de colaborar en la búsqueda de soluciones a problemáticas compartidas.

En cuanto a los promotores de estas iniciativas, los funcionarios consultados coincidieron en destacar el rol de los intendentes municipales, a quienes se considera como los principales impulsores y sostenes de estas iniciativas surgidas “desde abajo”, esto es, de manera voluntaria y sin mediar mandato de niveles superiores de gobierno. En

este sentido, la totalidad de las experiencias analizadas fueron creadas por iniciativa de las autoridades locales, lo que confirma la falta de interés de los gobiernos provinciales por la promoción de estos procesos, así como también (aunque en menor medida) del gobierno nacional, el cual ha promovido este arreglo institucional de manera intermitente desde comienzos de la década pasada a través de diversos planes y programas.

Desde el punto de vista político, no se observa que la pertenencia político-partidaria de los intendentes se presente como una variable que incida en los procesos de conformación de las articulaciones. De esta forma, como puede observarse en la Tabla N° 9 todas las microrregiones fueron creadas por intendentes de diferente signo político. En lo que respecta al sostenimiento de las iniciativas, tampoco parece haber incidido el color político de los intendentes. En este sentido, ante la ocurrencia de recambios en los departamentos ejecutivos municipales las microrregiones no se desactivaron, sino que siguieron ejecutando sus actividades normalmente. Estos datos demuestran que a la hora de avanzar en los proyectos asociativos las autoridades locales parecen haber dejado de lado los enfoques partidocráticos tradicionales, incorporando una visión de la política mucho más consensuada, amplia y plural, tendiente a aunar esfuerzos y capacidades en pos de la obtención de soluciones comunes.

En lo que respecta a la institucionalización de las iniciativas microrregionales, en todos los casos las autoridades municipales han optado por la suscripción de convenios o actas de compromiso intermunicipales, las cuales luego fueron enviadas en casi todos los casos a los respectivos Concejos Deliberantes para su ratificación. Para el caso de las microrregiones *Luján de Cuyo – Maipú, Centro, CUEMECO* y *Noreste de Mendoza* los respectivos Concejos Deliberantes ratificaron los convenios intermunicipales suscriptos por los intendentes mediante ordenanzas (luego promulgadas por los Departamentos Ejecutivos). En el resto de los casos, por su parte, los Concejos Deliberantes involucrados optaron por instrumentos legales diferentes. Así, en *San Rafael (Mendosur)* y *Lavalle (MICA)* se sancionaron

Tabla Nº 9

Pertenencia político-partidaria de los intendentes

| Nombre de la Microrregión (MR) y año de creación | Municipio            | Partido político gobernante al momento de la creación | Intendente reelecto | Continuidad partidaria en el 1° recambio de autoridades | Continuidad partidaria en el 2° recambio | Continuidad partidaria en el 3° recambio |
|--|----------------------|---|---------------------|---|--|--|
| MR Luján de Cuyo - Maipú (2000)                  | Luján                | PD  | NO                  | SI  | SI                                       | NO                                       |
|  | Maipú                | PJ  | SI                  | SI  | SI                                       | SI                                       |
| MR Mendosur (2000)                               | Gral. Alvear         | Alianza   | NO                  | NO  | NO                                       | SI                                       |
|  | Malargüe             | PJ  | NO                  | SI  | SI                                       | SI                                       |
|  | San Rafael           | Alianza   | NO                  | NO  | SI                                       | SI                                       |
| MR Noreste Mendocino (2001)                      | Lavalle              | PJ  | -                   | -   | -  | -  |
|  | La Paz               | Alianza   | -                   | -   | -  | -  |
|  | Santa Rosa           | PD  | -                   | -   | -  | -  |
| MR Centro (2004)                                 | Luján                | PD  | -                   | -   | -  | -  |
|  | Maipú                | FPV   | -                   | -   | -  | -  |
|  | San Martín           | FPV   | -                   | -   | -  | -  |
| MICA (2004)                                      | Las Heras            | FPV   | SI                  | SI  | SI                                       | -  |
|  | Lavalle              | FPV   | SI                  | SI  | SI                                       | -  |
|  | Calingasta           | FMVC  | NO                  | NO  | SI                                       | -  |
|  | Sarmiento            | FPV   | NO                  | SI  | SI                                       | -  |
| CUEMECO (2009)                                   | Malargüe             | FPV   | SI                  | SI  | -  | -  |
|  | Rincón de los Sauces | FPV   | NO                  | NO  | -  | -  |
|  | Barrancas            | MPN   | NO                  | SI  | -  | -  |
|  | Buta Ranquil         | MPN   | NO                  | SI  | -  | -  |

**Referencias:**

**FMVC:** Frente Movimiento Vida y Compromiso

**FPV:** Frente para la Victoria

**PJ:** Partido Justicialista

**PD:** Partido Demócrata

**MPN:** Movimiento Popular Neuquino

Fuente: Elaboración propia.

ordenanzas de ratificación, mientras que en Malargüe y General Alvear (*Mendosur*) se aprobaron resoluciones. Finalmente, resta mencionar el caso de Las Heras (MICA), que ratificó el Acta Complementaria al convenio marco de la microrregión ampliada hacia la V Región de Chile mediante un decreto de la Intendencia, sin dar intervención al Concejo Deliberante departamental.

### 5.5.3- Modalidad de gestión microrregional.

La organización administrativa de los organismos intermunicipales debe ser visualizada como un medio eficiente para el logro de resultados, que simplifique, agilice y haga más transparente la realización de las operaciones (Molina y Cuellar, 2001: 15). No se trata de crear entidades intermunicipales sin una estructura organizativa que garantice la representación de todos los gobiernos locales asociados y que coordine la realización de las actividades y tareas previstas. Tampoco de sobrecargar las endeble economías municipales mediante la manutención de estructuras administrativas exageradas que no se correspondan con los objetivos del ente.

La organización que se impongan los organismos intermunicipales (en base a la libre creación, organización y/o elección de sus órganos de gobierno, representantes, reglamentos internos, manuales de funciones, programas, planes estratégicos, etc.) es importante porque favorece la institucionalización de sus objetivos y porque otorga continuidad a los programas y proyectos emprendidos por los municipios asociados, más allá de los períodos de gobierno y del color político de las autoridades locales.

En la República Argentina la gestión de los entes intermunicipales responde a dos grandes modelos, los cuales han sido descriptos por Daniel Cravacuore (2006) en un difundido artículo publicado hace unos años: el modelo de *gerencia autónoma* (por el cual los gobiernos locales delegan la coordinación del ente a uno o más funcionarios contratados especialmente a estos efectos, quienes deben dedicarse de manera

exclusiva a su gestión) y el modelo de *coordinación delegada* del ente en uno o más funcionarios pertenecientes a las plantas de personal temporario o permanente de los municipios asociados.

Para el caso de los organismos intermunicipales analizados, no se detectó que los gobiernos locales hayan asignado la dirección y/o coordinación de los mismos a uno o más funcionarios contratados especialmente para desempeñar esta tarea, por lo que al respecto podemos concluir que la dirección de los mencionados organismos recayó directamente en la figura de los intendentes o bien en algunos de sus colaboradores más cercanos.<sup>88</sup> Esta modalidad de gestión no resulta del todo conveniente para Daniel Cravacuore (2006), puesto que en su opinión se corre el riesgo de que los intendentes y/o funcionarios locales a cargo de la coordinación delegada de los organismos intermunicipales presten más atención a las necesidades de sus propios municipios que a los intereses del conjunto.

Debido a esta razón, se sugiere que los organismos intermunicipales cuenten con una organización administrativa sólida y compleja, esto es, con órganos de gobierno con competencias y funciones claramente diferenciadas (v.gr., órganos directivos, deliberativos, equipos técnicos y órganos de control), representativos de todos los actores que intervienen en el mismo. Para el caso de las microrregiones analizadas, su estructura administrativa se encuentra muy poco desarrollada, lo que dificultó la ejecución de numerosas acciones, así como la continuidad del trabajo asociativo intermunicipal. En este sentido, con excepción de la *Microrregión Intermunicipal Cuyana Andina* (MICA), el resto de las microrregiones nunca contaron con una estructura interna formalizada, ya sea en las actas de acuerdo fundacionales o en otros documentos internos.

En lo que respecta a los mecanismos establecidos para la toma de decisiones, en ninguna de las microrregiones se detectó la existencia de

---

<sup>88</sup> Si bien la dirección de los organismos intermunicipales siempre recayó en alguno de los intendentes asociados, en numerosas oportunidades se detectó la aplicación del modelo de gerencia autónoma para la gestión de uno o más proyectos o programas. Tal es el caso de la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú, que designó al Cdor. Edgardo Ordóñez como coordinador del programa “Así en la tierra como en el cielo”, analizado en capítulo siguiente.

voto ponderado (en base a la cantidad de población, superficie o presupuesto que posean los gobiernos locales que las integran), lo que indica que estas entidades se conducen según el principio de igualdad entre las partes (un municipio = un voto).

Ya nos referimos al frustrado intento de organización administrativa en la *Microrregión Mendosur*, así como a la inexistencia de las “comisiones” previstas en el acta de acuerdo fundacional de la *Microrregión Luján de Cuyo - Maipú*. En ambos casos, son los propios intendentes municipales y algunos de sus colaboradores más cercanos quienes conducen los organismos intermunicipales, lo que revela el alto grado de personalismo que afecta a la gestión intermunicipal en la provincia. El cuadro de debilidad institucional que afecta a estas articulaciones se agrava, finalmente, por la ausencia de planes estratégicos intermunicipales, estatutos, reglamentos internos y/o manuales de funciones que aseguren la implementación de los programas y proyectos asociativos, lo que da cuenta del escaso nivel de complejidad organizacional que poseen las microrregiones y de su disfuncionalidad estructural para el logro de los objetivos y metas propuestas.

#### 5.5.4- Financiamiento de los organismos microrregionales.

La insuficiencia de recursos presupuestarios se presenta como uno de los principales problemas que afecta la gestión de los organismos intermunicipales en la Provincia de Mendoza. En este sentido, la totalidad de los funcionarios locales encuestados identificó esta variable como uno de los problemas que más ha dificultado la ejecución y continuidad de los proyectos intermunicipales emprendidos, obligando a las autoridades locales a recurrir periódicamente a diversas fuentes de financiamiento externo para evitar la paralización de las iniciativas.

En términos generales, todos los organismos intermunicipales –cualquiera sea su naturaleza o procedencia- se sostienen en base a una o más de las siguientes fuentes de financiamiento:

- Aportaciones ordinarias o extraordinarias realizadas por los gobiernos locales, de acuerdo a los criterios establecidos en los estatutos o actas de acuerdo fundacionales.
- Cobro de tasas por la prestación de servicios, establecidas por el organismo intermunicipal titular del servicio.
- Obtención de subsidios para la realización de inversiones, pago de gastos corrientes, ejecución de programas, proyectos o estudios de factibilidad, etcétera.
- Realización de operaciones de crédito ante organismos nacionales y/o internacionales, tanto de carácter público como privado.

La tendencia general es que las microrregiones se financien en base a una combinación entre dos fuentes de financiamiento, por un lado, a las aportaciones ordinarias que suelen realizar los gobiernos locales asociados y por el otro, a los subsidios que eventualmente reciban. Para el caso de las microrregiones de Mendoza, los subsidios provinieron mayormente del gobierno nacional, quien financió la realización de estudios técnicos y la ejecución de numerosos proyectos, principalmente durante las etapas iniciales de los procesos asociativos intermunicipales.

En cuanto a la realización de operación de crédito, ninguna de las microrregiones solicitó préstamos o emitió obligaciones negociables para financiar inversiones, ejecutar proyectos o efectuar el pago de gastos corrientes, lo que nos parece prudente puesto que si bien no existen limitaciones normativas específicas que impidan a las mismas celebrar este tipo de operaciones crediticias, si se utilizara esta herramienta de manera frecuente o irresponsable se correría el riesgo de que las obligaciones de pago asumidas por las autoridades locales trasciendan los períodos de gobierno de los municipios asociados, comprometiendo futuros ejercicios presupuestarios.<sup>89</sup> Por otra parte, en el caso de que las

---

<sup>89</sup> Una restricción indirecta (o encubierta) a la realización de este tipo de operaciones vigente en muchas provincias argentinas (incluida Mendoza) radica en la imposibilidad de que las microrregiones tramiten una personería jurídica de carácter público, requisito indispensable para postular a numerosas líneas de crédito nacionales e internacionales.

microrregiones consiguieran endeudarse a mediano o largo plazo se condicionaría la permanencia de los gobiernos locales a las mismas (violándose de esta forma el principio de voluntariedad), puesto que los gobiernos locales deberían permanecer forzosamente dentro de ellas, al menos hasta que cancelen la parte que les corresponda del crédito.

En relación al establecimiento de tasas, ninguna de las microrregiones ha considerado hasta el momento la posibilidad de avanzar en este sentido en el futuro. Esta pérdida de potencial recaudatorio entraña una gran debilidad para las mismas, puesto que el cobro de tasas por la prestación de servicios disminuiría la dependencia que actualmente poseen frente a los subsidios nacionales y provinciales y a los aportes ordinarios y extraordinarios que realizan los municipios.

## Capítulo VI

### **Análisis de las capacidades institucionales**

#### 6.1- Criterios para la selección de las unidades de análisis.

El empleo exitoso de la metodología utilizada para realizar el análisis de capacidad institucional efectuado en el presente tesis se encuentra supeditado a la correcta utilización de una jerarquía de elementos estrechamente relacionados entre sí, la cual principia con la explicitación del **objetivo general** de la institución o área administrativa evaluada, así como también del programa o proyecto seleccionado para el análisis de capacidad institucional. En este sentido, debe determinarse en primer término si se va a evaluar la capacidad de la totalidad de la institución o bien de alguna de sus partes, y en segundo lugar, cuáles serán los programas o proyectos específicos que se seleccionarán como unidades de análisis, a los efectos de facilitar la operacionalización de los datos necesarios para realizar la evaluación de capacidad institucional.

Una vez precisado el objetivo general de los programas seleccionados de forma clara y precisa deben detallarse los **objetivos específicos** asociados al mismo, los cuales deben cumplirse necesariamente para garantizar el logro del objetivo general. En este punto deben suministrarse los indicadores de cumplimiento (cuantitativos, cualitativos y cronológicos) correspondientes a cada uno de los objetivos específicos definidos, el impacto esperado de los mismos, el tipo de valor que se espera producir (externo u organizacional) y el listado de los beneficiarios mediatos e inmediatos de las acciones que se pretenden ejecutar.

Realizado lo anterior, corresponde precisar las **actividades** que deben realizarse para garantizar el cumplimiento de los objetivos específicos identificados, para lo cual resulta necesario consignar de la forma más precisa posible de qué manera deben combinarse los recursos

disponibles con el fin de alcanzar los resultados buscados. Esto implica definir la logística operativa y estimar los gastos e inversiones que involucrará la ejecución de cada actividad en rubros tan variados como personal, viajes, viáticos, honorarios profesionales, mobiliario y/o alquileres de bienes inmuebles.

Posteriormente, deben desagregarse las actividades en **tareas**. Esto entraña identificar aquellas acciones a cargo de una o más áreas, departamentos o individuos que deben ser ejecutadas en un plazo temporal preciso con el fin de obtener un producto intermedio, servicio o beneficio concreto. El nivel más desagregado posible consiste en registrar sólo una tarea por cada producto externo (bienes, servicios, obra pública, etc.) u organizacional (capacitación del recurso humano, incorporación de tecnología de gestión, infraestructura, entre otros) que se espere obtener. El nivel de desagregación de las actividades en tareas dependerá del grado de precisión con el que se desee evaluar la capacidad institucional.

Los objetivos específicos del programa se alcanzarán acabadamente cuando todas las actividades comprendidas en los mismos se cumplan de manera exitosa, para lo cual se requiere necesariamente la ejecución satisfactoria -en tiempo y forma- de todas las tareas que forman parte de cada actividad. Si esto no ocurriera, si el cumplimiento de una o más tareas se viera afectado por alguna circunstancia o elemento de naturaleza especial que hiciera fracasar la consecución de al menos una actividad prevista, estaríamos en presencia de una restricción contextual o déficit de capacidad institucional que podría llegar a comprometer la suerte del programa entero.

Según Jorge Hintze (s/f.: 17) “los déficits de capacidad institucional se *materializan* en la no generación de valor, aunque se *ocasionan* en los procesos de gestión mediante los cuales se produce tal valor”. Por esta razón, resulta sumamente preciso identificar las actividades y tareas con el mayor nivel de detalle posible, lo que luego nos permitirá establecer cuáles son los DCI y RC que las afectan, su índole (financieros, físicos, organizativos, procedimentales, asociados a la distribución de funciones, al enfoque de planificación estratégica o a la capacidad de los individuos

a cargo de la ejecución de tareas) y el grado estimado de magnitud de los DCI y/o RC detectados en relación a la criticidad de los procesos afectados por los mismos.

De ahí la importancia de identificar todas las actividades y tareas que componen a los objetivos específicos de los programas analizados, así como también de determinar si las mismas se ejecutaron en tiempo y forma<sup>90</sup>, puesto que si esto no se hace de la manera más detallada posible se corre el riesgo de que ciertas tareas escondan obstáculos, problemas o trabas (algunas de ellas asociadas a factores externos que escapan al control de las entidades analizadas) que difícilmente podrían ser identificadas y, por tanto, corregidas.

En el marco de la presente investigación se evaluó la capacidad institucional de la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú para gestionar programas intermunicipales orientados a promover la actividad turística, el desarrollo económico, el cuidado del medio ambiente y la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la zona limítrofe interdepartamental. En las etapas preparatorias de la investigación se realizaron entrevistas y encuestas semi-estructuradas a funcionarios de los municipios asociados y a otros actores claves que participaron de forma directa o indirecta en la gestión de la microrregión, tales como: concejales, legisladores, funcionarios provinciales, catedráticos y consultores privados. Se analizó también información obtenida de numerosas fuentes secundarias, entre ellas material bibliográfico especializado, artículos periodísticos, discursos, ordenanzas, convenios, leyes provinciales y nacionales, constituciones y toda otra que ayudara a precisar con mayor especificidad el funcionamiento de la experiencia asociativa analizada.

En cuanto al estudio de capacidades institucionales, en primer término se efectuó una caracterización de los gobiernos locales argentinos, con especial atención a los cambios evidenciados en sus funciones y competencias como resultado de los procesos globalizadores,

---

<sup>90</sup> A los efectos de determinar si cada una de las tareas desagregadas pudo ser ejecutada o no, se incluyó en el Formulario C la sección “Ejecución de la tarea”, la cual consta de tres columnas: Si, No y Parcialmente (Pa). Cabe aclarar que el hecho de que una o más tareas se hayan ejecutado no implica que la misma no haya sido afectada por al menos un DCI y/o RC, los cuales pueden haber provocado retrasos o problemas de diversa naturaleza asociados a su cumplimiento.

de Reforma del Estado y descentralización de la administración pública nacional. Adicionalmente, se analizó el marco legal constitucional e infraconstitucional que regula la organización y funcionamiento de los gobiernos locales y la conformación de organismos intermunicipales en Argentina, lo que nos permitió determinar el grado de autonomía que efectivamente detentan los municipios y las principales restricciones institucionales al asociativismo municipal en la Provincia de Mendoza.

En cuanto a la dinámica de creación, objetivos, financiamiento, modalidades organizativas y de gestión de los organismos intermunicipales creados en Mendoza, en primer término se realizó una descripción de los mismos, con especial atención a las actividades realizadas y resultados alcanzados por las microrregiones intermunicipales que mostraron un grado importante de actividad, coordinación y sostenibilidad desde el momento de su conformación. La información utilizada para efectuar esta caracterización se obtuvo a partir del análisis de las fuentes documentales, encuestas y entrevistas realizadas, lo que facilitó la posterior selección de la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú para el análisis de capacidad institucional.

En cuanto a los programas intermunicipales, se los seleccionó teniendo en cuenta su correspondencia con las principales problemáticas identificadas por los intendentes municipales al momento de la firma del acta constitutiva de la microrregión, a saber: el subdesarrollo económico y del sector turístico, la disposición final de residuos domiciliarios y la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la zona limítrofe interdepartamental, por lo general desatendidas como consecuencia del conflicto limítrofe que dividió a los departamentos durante más de una centuria. Adicionalmente, se seleccionó a los programas evaluados atendiendo a los siguientes criterios: sostenibilidad y formalización de las iniciativas (programas ejecutados o en proceso de ejecución, no meros proyectos); accesibilidad a la información (a través de fuentes primarias y secundarias suficientes y confiables, que permitieran analizar en detalle la ejecución de los programas) y potencialidad para la obtención de

sinergias o resultados que sin la cooperación intermunicipal los gobiernos locales no hubieran podido alcanzar.

Conforme a estos criterios se seleccionaron tres programas ejecutados por las autoridades municipales a cargo de la Microrregión *Luján de Cuyo – Maipú*, los cuales se presentan a continuación tal como fueron concebidos inicialmente por los gobiernos locales involucrados, a los efectos de facilitar la posterior detección de los déficits de capacidad institucional y/o restricciones contextuales que comprometieron la realización de las actividades y tareas, y por ende, el cumplimiento de los objetivos intermunicipales.

La información obtenida sobre los mencionados programas fue sistematizada en un conjunto de formularios elaborados de acuerdo a las recomendaciones metodológicas efectuadas por Tobelem (1992), Oszlak y Orellana (1993) y Hintze (s/f y 2002), aunque adaptados a las modificaciones metodológicas y aportes teóricos efectuados. El objetivo general de la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú y el resumen ejecutivo de los programas seleccionados se encuentra en los **Formularios A1**, cuya muestra se incluye como anexo al final del presente documento. En los **Formularios A2**, por su parte, se registran los objetivos específicos de los programas seleccionados; los indicadores de cumplimiento cuantitativos, cualitativos y cronológicos correspondientes a cada uno de los objetivos; los principales impactos esperados por los responsables de ejecutar los programas; el tipo de valor que se espera producir (externo u organizacional) y los posibles beneficiarios del cumplimiento de los objetivos.

En cuanto a las actividades y tareas, las primeras se encuentran registradas en los **Formularios B: “Procesos y Recursos”** y las segundas en los **Formularios C: “Tareas”**. La desagregación de las actividades en tareas y el procesamiento del resto de la información contenida en ambos formularios (descripción de las tareas, criticidad estimada de las mismas, resultados alcanzados, fecha de conclusión y unidad o ejecutor responsable) se realizó de manera conjunta con los informantes clave encargados de ejecutar o coordinar la ejecución de las

actividades y tareas, quienes a su vez también participaron en el proceso de evaluación de su factibilidad.

La descripción de los déficits de capacidad institucional y restricciones contextuales que comprometieron y/o impidieron la ejecución de las tareas dentro del marco institucional vigente y/o con los recursos disponibles a la fecha se realiza en los **Formularios D1 a D6**, dependiendo del tipo de DCI o RC que se trate. En las tres columnas ubicadas a la izquierda de la descripción de los DCI o RC detectados se encuentra codificado el número de objetivo específico, de la actividad y la tarea correspondiente a cada uno de los mismos. A la derecha de las descripciones, por su parte, se registra la magnitud estimada de cada RC y DCI detectado según los criterios que figuran en la Tabla N° 4: “Escala de calificación de magnitud de DCI y RC”, reproducida en el *Capítulo IV*, la cual contiene valores que van del 0 al 4, en donde 4 implica la imposibilidad de ejecutar la tarea debido a la existencia de uno o más déficits o restricciones contextuales y 0 la ausencia de problemas o impedimentos relacionados con su ejecución.

La estimación de la criticidad de todas las tareas asociadas a las actividades comprendidas en los tres programas evaluados (efectuado en los Formularios C según los criterios que figuran en la Tabla N° 5) y la asignación y justificación del puntaje otorgado a los déficits de capacidad institucional y restricciones contextuales en los Formularios D1 a D6, se realizó en base a la información técnica y presupuestaria recabada sobre los programas analizados y a las opiniones suministradas por los responsables de su diseño o ejecución.

Una vez estimada la criticidad de todas las tareas se procedió a analizar los déficits y restricciones contextuales detectados de manera agregada, lo que permitió determinar el nivel de gravedad estimada de los mismos a partir de la vinculación entre los resultados obtenidos en ambas escalas, la de magnitud de los DCI y RC y la de criticidad de las tareas o procesos. En este sentido, una vez ponderada la magnitud de los déficits de capacidad y restricciones contextuales por la criticidad de los

respectivos procesos a los que se refieren los resultados obtenidos se realizó una evaluación del grado de gravedad estimada de los DCI y RC en los términos que se muestran en la Tabla N° 6: “Relación entre magnitud de los DCI y RC y criticidad de los procesos”. Finalmente, se proponen algunas alternativas para superar los déficits de capacidad y/o las restricciones contextuales detectadas.

## 6.2- Los programas intermunicipales seleccionados.

A continuación se presentan los programas intermunicipales seleccionados para el análisis de evaluación de capacidad institucional. Se trata de tres programas diseñados y ejecutados por los funcionarios a cargo de la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú con el objetivo de atender a las tres principales problemáticas identificadas en el acta constitutiva de la microrregión: el subdesarrollo económico y del sector turístico; la disposición final de residuos y la mejora de la calidad de vida de los habitantes que residen en la zona limítrofe interdepartamental. Los programas seleccionados se destacan por la alta complejidad de las tareas ejecutadas y por los importantes resultados alcanzados, particularmente ligados a la generación de valor externo para el sector privado y las comunidades locales.

En primer lugar nos ocuparemos del *Programa de Promoción Turística y Productiva de la Microrregión Luján de Cuyo - Maipú* en los vuelos nacionales e internacionales de la empresa Aerolíneas Argentinas S.A. (ARSA) implementado durante el período 2002 – 2007. En segundo término, del *Programa de Traslado y Disposición Final de Residuos Sólidos y Urbanos (RSU)* desde el Departamento de Luján de Cuyo a la Planta de Tratamiento y Disposición Final de RSU en el Distrito de Barrancas (Maipú), implementado durante el período 2005 - 2010. Finalmente, analizaremos el *Programa de Gestión Asociada en la Zona de Conflicto Limítrofe Interdepartamental*, cuyo período de ejecución comenzó con el nacimiento de la microrregión en el año 2000, ejecutándose hasta el momento de cierre de la presente investigación.

A los efectos de no interferir con la secuencia establecida en la metodología utilizada para evaluar las capacidades institucionales de la Microrregión Luján de Cuyo - Maipú, en primer término se procedió a describir el origen, elaboración y contenido de los programas intermunicipales seleccionados; las actividades y tareas ejecutadas y los principales resultados alcanzados en el marco de los mismos (apartados a, b y c), postergando la clasificación, descripción y consolidación de las restricciones contextuales y déficits de capacidad institucional para el apartado 6.3 “Consolidación, ordenamiento y balance de los DCI y RC”, en el cual se los analizó de manera agregada.

Como mencionamos anteriormente, la metodología utilizada en la presente investigación incluyó la realización de entrevistas en profundidad y encuestas semi-estructuradas a funcionarios provinciales y municipales y a actores no estatales involucrados en la gestión de los programas intermunicipales, el análisis de numerosas fuentes documentales y la observación directa de los casos seleccionados, lo que nos permitió determinar el grado de ejecución de las tareas previstas y las unidades administrativas y ejecutores responsables.

Toda la información obtenida durante el proceso de investigación se encuentra procesada en los formularios A1, A2, B, C y D1 a D6, dispuestos a continuación de las respectivas descripciones de los programas intermunicipales. Puede consultarse estos formularios para ampliar la información suministrada sobre los objetivos específicos de los programas evaluados, para conocer el detalle de las actividades y tareas ejecutadas, pendientes o en proceso de ejecución y para la tipificación de los DCI y RC detectados, incluida su descripción y la explicación de los impactos negativos.

### 6.2.1- Programa N° 1.



Departamento de Maipú



**Nombre: “Así en la tierra como en el cielo”.**

**Microrregión: Luján de Cuyo – Maipú.**

Instrumento de formalización: Acuerdo de Mutua Cooperación suscripto por los Departamentos Ejecutivos municipales de Luján de Cuyo y Maipú (Provincia de Mendoza) y la empresa Aerolíneas Argentinas S.A. (ARSA).

Periodo de ejecución: noviembre de 2002 – Junio de 2007.

Actores comprometidos: Municipalidad de Luján de Cuyo y Municipalidad de Maipú (Mendoza); Empresa Aerolíneas Argentinas S.A.; sector empresario de la microrregión (bodeguero, hotelero, gastronómico, entre otros) y pequeños y medianos productores locales; operadores turísticos; Bodegas Argentinas; Asociación de Profesionales en Enología y Alimentos de Argentina (APEAA); Centro de Licenciados en Enología e Industrias Frutihortícolas de la República Argentina (CLEIFRA); Centro de Lic. en Enología de Mendoza (CLEM); Facultad de Ciencias Agrarias (FCA-UNCuyo); Facultad de Enología Don Bosco (FEDB); Facultad de Enología Juan Agustín Mazza (FEJAM); Fundación Fórum Empresario; Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV); Organización Internacional de la Vid y el Vino (OIV), Subsecretaría de Turismo de la Provincia de Mendoza y Universidad Tecnológica Nacional (UTN).

a- Origen y contenido del programa.

El 28 de noviembre del año 2002 los Departamentos Ejecutivos municipales de Luján de Cuyo y Maipú suscribieron un Acuerdo de Mutua Cooperación con la empresa Aerolíneas Argentinas S.A. (en adelante ARSA), ratificado posteriormente por los respectivos Concejos Deliberantes, con el objetivo de promover la oferta turística y productos vitivinícolas de la microrregión en los vuelos nacionales e internacionales de la línea aérea. Según lo estipulado en el acuerdo, las municipalidades se comprometieron a renovar en forma trimestral la carta de vinos ofrecidos por la aerolínea (previa conformidad del área de compras de la empresa en lo que respecta al costo y calidad de los productos ofertados), para lo cual convocaron a todas las bodegas de la microrregión a que envíen sus muestras para participar del proceso de selección de variedades. Adicionalmente los municipios se ofrecieron a costear los servicios de un catador, quien tendría a su cargo la selección de los vinos que luego serían ofertados a ARSA, según el rango de precios y las condiciones de compra establecidas por la empresa.

En otro orden de asuntos, las municipalidades se comprometieron a gestionar ante las autoridades de las bodegas el traslado de los productos adquiridos por la aerolínea desde la microrregión hasta los depósitos designados por la empresa y a capacitar al personal de a bordo de ARSA en materia de degustación, conocimiento de cepajes y maridaje de vinos. Por su parte, Aerolíneas Argentinas accedió a promocionar la oferta turística y productos de la microrregión en su revista de vuelo mensual (asumiendo los municipios los costos publicitarios) y a insertar en los bolsillos de los asientos de sus aeronaves los folletos turísticos elaborados por las áreas de prensa y turismo municipales.

En ningún momento la empresa se obligó contractualmente a adquirir los vinos preseleccionados por la microrregión, sino simplemente a renovar su carta de vinos de manera periódica atendiendo a las recomendaciones realizadas por los municipios, los cuales realizaron un

esfuerzo enorme por abaratar los costos del procedimiento de compras utilizado tradicionalmente por la compañía para adquirir estos productos. En este sentido, antes de la suscripción del acuerdo, ARSA adquiriría la totalidad de los vinos servidos a bordo (aproximadamente unas 50.000 botellas mensuales) desde su sede central en Buenos Aires a través de un procedimiento administrativo preestablecido sumamente lento que le imponía, entre otros requisitos, contar con tres presupuestos previos a la decisión de compra.<sup>91</sup>

A partir del análisis de ese procedimiento, los municipios constataron que las compras de vino que efectuaba la empresa generalmente se realizaban al mismo grupo reducido de bodegas de la microrregión, las que, por otra parte, eran las únicas que tenían la posibilidad de presupuestar. Esta situación llevó a las autoridades municipales a elaborar un proyecto orientado a elevar la cantidad de establecimientos vitivinícolas en condiciones de presupuestar sus productos a ARSA, lo que se terminó instrumentando a través del precitado Acuerdo de Mutua Cooperación suscripto con Aerolíneas Argentinas en noviembre del año 2002.

#### b- Ejecución de actividades y tareas.

El proceso de ejecución del acuerdo programático comenzó inmediatamente después de la firma del mismo y se extendió hasta comienzos del año 2007. La convocatoria a las bodegas de la microrregión estuvo a cargo de las Intendencias y Direcciones de Desarrollo Económico de los municipios de Luján de Cuyo y Maipú, quienes se pusieron en contacto con los responsables de las áreas de venta de las mismas para invitarlos a presenciar el acto de la firma del acuerdo con Aerolíneas Argentinas.

---

<sup>91</sup> De acuerdo a los datos oficiales, promediando el año 2002 Aerolíneas Argentinas aprovisionaba sus vuelos con casi 50 mil botellas de vino por mes, de las cuales 32 mil eran consumidas por los pasajeros de la clase turista y el resto por los pasajeros de las clases de mayor nivel (Diario Digital Infobae, 01-09-2006).

A los efectos de poner en marcha la ejecución de las tareas previstas, los intendentes designaron con el cargo de Coordinador General del Acuerdo al Director de Desarrollo Económico de la Municipalidad de Luján de Cuyo (el que se constituyó en *Municipio Coordinador*), a quien se asignó la coordinación, seguimiento y control de todas las acciones orientadas a alcanzar los objetivos establecidos en el acuerdo.

No se creó un área o estructura específica dentro de los municipios ni se asignaron partidas presupuestarias al programa. De hecho, la totalidad de los gastos que acarreó el mismo fueron absorbidos por los propios municipios, utilizando el personal y los recursos de las áreas existentes sin generar costos adicionales. Esto generó algunos inconvenientes durante las etapas iniciales del programa, especialmente con el grupo de enólogos convocados a integrar el comité de degustación del Concurso Internacional de Vinos *Malbec al Mundo*.<sup>92</sup> En este sentido, si bien inicialmente se acordó que los mismos realizarían sus actividades de manera gratuita (los municipios sólo accedieron a pagarles viáticos) cuando el concurso comenzó a ganar prestigio internacional los mismos exigieron que se les pagara por los servicios prestados. Esto obligó a las autoridades municipales a aumentar el costo de inscripción que pagaban las bodegas por cada muestras de vino presentada en el concurso, lo que les permitió afrontar el pago solicitado por los enólogos. En otro orden de asuntos, la carencia de partidas presupuestarias y/o de personal con dedicación exclusiva al programa generó demoras en la ejecución de algunas tareas, tales como el envío de las invitaciones y formularios de inscripción a las bodegas y el retiro de las muestras para participar en la preselección de vinos.

Dada la enorme afluencia de muestras recibidas en la primera preselección de vinos realizada en el año 2002 y el elevado volumen de

---

<sup>92</sup> El concurso es organizado cada dos años por la microrregión con el auspicio del Centro de Licenciados en Enología e Industrias Frutihortícolas de Argentina, del INV y de la OIV. En su primera edición efectuada en el año 2000 el concurso recibió un total de 80 muestras pertenecientes a 27 bodegas de la microrregión. Dos años después el concurso se amplió a todo el continente y en el 2004 al resto del mundo, multiplicándose desde entonces la cantidad y calidad de las muestras presentadas, las cuales superan actualmente las quinientas por edición (Diario del Vino, 06-08-2006).

compras que ARSA preveía realizar durante los próximos años (más de 600.000 botellas anuales) las autoridades de la microrregión decidieron continuar apostando al Concurso Internacional de Vinos *Malbec al Mundo* para realizar la preselección, lo que garantizó la transparencia del procedimiento a todas las bodegas participantes.<sup>93</sup>

En cuanto a la promoción de la oferta turística y productiva microrregional, se realizó una convocatoria abierta a los representantes de los sectores turístico, hotelero y gastronómico de ambos departamentos, a quienes se invitó a participar en la elaboración del material publicitario segmentado por temporada (otoño, invierno, primavera y verano) que luego sería distribuido en los vuelos nacionales e internacionales de Aerolíneas Argentinas. El diseño e impresión de los folletos de a bordo estuvo a cargo de la Fundación Fórum Empresario, a la que se autorizó a vender publicidad para afrontar el costo de impresión. Para la temporada otoño de 2003 se imprimieron 450.000 folletos, los cuales fueron distribuidos en la ruta Buenos Aires – Mendoza, principalmente.<sup>94</sup>

En adición a lo anterior, se llevaron a cabo numerosas acciones orientadas a promocionar la oferta turística y productiva de la microrregión, entre las que se destacó la elaboración de gacetillas de prensa para su publicación en la revista de vuelo de Aerolíneas Argentinas (con cargo a la microrregión); el obsequio de botellas de vino y otros presentes a los pasajeros durante la semana de la Fiesta Nacional de la Vendimia<sup>95</sup> y la promoción de la oferta turística, vinos y productos regionales de la microrregión en las oficinas comerciales, ferias y eventos nacionales e internacionales, con el auspicio de ARSA.

---

<sup>93</sup> A los efectos de cumplir con los criterios comerciales definidos por el área de compra de Aerolíneas Argentinas, a la oferta de vinos de alta gama galardonados en el Concurso Internacional de Vinos Malbec al Mundo se agregaron vinos de otros varietales y/o de menor precio.

<sup>94</sup> Entrevista realizada en mayo de 2012 al Cdor. Edgardo Ordóñez, Coordinador General del Acuerdo entre la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú y Aerolíneas Argentinas S.A.

<sup>95</sup> Las botellas fueron provistas por el Gerente de la Bodega Don Bosco, Carlos Aranda, gerente a su vez de la Fundación Fórum Empresario. La entrega de las botellas se realizó en el stand de ARSA ubicado en el Aeropuerto de Mendoza a través de un sistema de *vouchers* entregados durante el vuelo a los pasajeros.

Dado los importantes beneficios alcanzados por los actores públicos y privados involucrados en el programa (municipios, asociaciones de licenciados en enología, bodegas, operadores turísticos, pequeños y medianos productores locales, etc.), el 20 de mayo de 2004 las autoridades de ARSA y los intendentes de Luján de Cuyo y Maipú firmaron una prórroga del Acuerdo de Mutua Cooperación por dos años más, extendiendo la agenda colaborativa a otras actividades de interés mutuo. Entre las principales acciones promovidas en esta segunda etapa se destaca la elaboración de un video institucional de la microrregión (de tres minutos de duración) para ser proyectado en los vuelos internacionales de Aerolíneas Argentinas, el cual fue proyectado en diversos eventos en los que participó la microrregión aunque nunca en los vuelos de ARSA debido al alto costo que debían abonar los municipios en concepto de publicidad.

Otra actividad que acaparó la atención de las autoridades locales en esta segunda etapa fue la creación de un sistema para la venta de paquetes turísticos y productos regionales a los pasajeros y empleados de Aerolíneas Argentinas. A estos efectos, se convocó a los productores vitivinícolas, olivícolas y apícolas de la microrregión a una reunión con los Intendentes y el Coordinador General del Acuerdo, quienes les ofrecieron la posibilidad de incluir sus productos y servicios en un *Catálogo de Venta Directa* al personal y pasajeros de ARSA. De acuerdo a la información suministrada por las autoridades municipales, la iniciativa fue muy bien recibida por los productores y agentes turísticos locales, los que se ofrecieron a recepcionar los pedidos, entregar los productos y cobrar a los empleados y pasajeros de ARSA que efectúen compras a través del Catálogo de Venta Directa.

Lamentablemente, la iniciativa no obtuvo buenos resultados debido a la estricta política corporativa de Aerolíneas Argentinas, que sólo autorizó la creación de un Catálogo Virtual de productos regionales (a través de la intranet de la empresa) sólo disponible para el personal de la aerolínea, que por ese entonces ascendía a 7.000 empleados, aproximadamente. En este sentido, el catálogo aprobado por ARSA

excluyó a la oferta turística, hotelera y gastronómica de la microrregión y prohibió la venta de productos regionales a los pasajeros, lo que desvirtuó el objetivo inicial del proyecto y desalentó a los operadores turísticos y productores locales. Estas trabas, sumadas al poco interés de los empleados de ARSA en los productos ofertados eventualmente determinaron el cese del proyecto.

#### c- Principales resultados alcanzados.

En términos cualitativos, la ejecución del programa “*Así en la tierra como en el cielo*” demuestra el potencial del asociativismo intermunicipal para la generación de sinergias entre el sector público y privado orientadas a promover procesos de desarrollo local inclusivos y sustentables. El principal logro alcanzado por la microrregión en el marco del referido programa consiste en haber facilitado el acceso de los productores vitivinícolas de la microrregión a mercados y oportunidades de negocios nacionales e internacionales a través de la promoción de sus productos en una vidriera de carácter mundial. En segundo lugar, se destaca el incentivo a la llegada de turistas e inversiones a los departamentos asociados a través de la difusión de los atractivos turísticos y culturales y de la producción regional en los vuelos de la empresa Aerolíneas Argentinas. En este sentido, finalizada la primera experiencia de preselección de vinos, las autoridades municipales consiguieron que el 70% de los vinos servidos a bordo de los vuelos de Aerolíneas Argentinas durante el año 2003 fueran de procedencia “Microrregión Luján de Cuyo - Maipú”, lo que significó la venta de más de 400.000 botellas de vino a la aerolínea.<sup>96</sup> (Los Andes; 26-05-2004).

Por otro lado, resulta interesante destacar que la experiencia cooperativa generó resultados no previstos por las partes al momento de la firma del acuerdo. En este sentido, además de la promoción de la oferta

---

<sup>96</sup> Entrevista realizada en mayo de 2012 al Cdor. Edgardo Ordóñez, Coordinador General del Acuerdo entre la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú y Aerolíneas Argentinas S.A. El dato referido también se encuentra citado en el formulario de presentación al “Reconocimiento a la buena gestión municipal 2004” otorgado anualmente por la Comisión de Asuntos Administrativos y Municipales del H. Senado de la Nación. Buenos Aires, agosto de 2004.

turística y producción vitivinícola de la microrregión en todas las categorías de vuelo y recorridos de ARSA, los municipios fueron invitados a colocar stands de degustación de vinos y promoción turística y gastronómica en diversas ferias y eventos de carácter internacional con el auspicio de Aerolíneas Argentinas. Entre los principales eventos en los que participó la microrregión se destacan:

- Presentación de la nueva Imagen Corporativa de ARSA en el Hotel Hilton, Buenos Aires (Mayo de 2003).
- Presentación del Jet Ejecutivo de Aerolíneas Argentinas y de la nueva Imagen Corporativa de ARSA, en el Hotel Meliá Castilla, Madrid (Noviembre de 2003).
- Instalación de un stand promocional de la microrregión en el sector VIP del Aeropuerto de Ezeiza (Año 2003).
- XXIV Feria Internacional del Turismo (FITUR), realizada en Madrid, España (Enero - febrero de 2004).
- Feria Internacional del Turismo (BIT), realizada en Verona, Italia (febrero de 2004).
- Vuelo de Bautismo “El sueño de volar”, destinado a niños de bajos recursos, en conjunto con la Fundación CONIN y la Fundación de ARSA (Año 2004).
- Reapertura de la ruta Buenos Aires–Bogotá, en el Hotel Casa Dann Carlton, Bogotá, Colombia (Año 2004).

Todas estas acciones promocionales contribuyeron a posicionar a la Microrregión Luján de Cuyo - Maipú como “Eje del Desarrollo Productivo de la Provincia de Mendoza” y “Primera Zona Vitivinícola del País”, a lo que también contribuyó el Concurso *Malbec Al Mundo*, una iniciativa novedosa que comenzó a desarrollarse con anterioridad a la firma del convenio con ARSA y que luego se articuló con las acciones previstas en el mismo, especialmente en lo que respecta a la tarea de preselección de los vinos que luego serían ofertados a la aerolínea.

De acuerdo a la información recabada, hasta el momento el concurso internacional de vinos de la microrregión ha sido replicado en otras provincias y regiones del mundo, entre ellas en Chile con la cepa Carménere, en Uruguay con su cepaje emblemático Tannat y en España, que en el año 2005 lanzó el concurso “*Tempranillo al Mundo*”, lo que pone en evidencia la potencialidad de la iniciativa para la promoción de la oferta vitivinícola local en el plano nacional e internacional.

### GRÁFICO Nº 3

#### Afiches de los concursos internacionales de vinos



d- Procesamiento de los Formularios

**Formulario A1: Objetivo general de la Microrregión y del programa.**

|   |  |                          |                        |
|---|--|--------------------------|------------------------|
| <b>Municipios</b>   | Luján de Cuyo y Maipú (Provincia de Mendoza) | <b>Microrregión (MR)</b> | Luján de Cuyo – Maipú. |
| <b><u>Objetivo general de la Microrregión:</u></b><br><br><i>“Consensuar objetivos y definir estrategias comunes orientadas a resolver los problemas que afectan a ambos departamentos, a promover el desarrollo económico y turístico, el cuidado del medio ambiente y la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la microrregión”.</i>  |  |                          |                        |
| <b><u>Nombre del programa:</u></b> <i>“Así en la tierra como en el cielo”.</i>  |  |                          |                        |
| <b><u>Objetivo general del programa:</u></b><br><br><i>“Promocionar la oferta turística y productos regionales elaborados en los Departamentos de Luján de Cuyo y Maipú en todos los vuelos nacionales e internacionales, bases operativas y eventos organizados por la empresa Aerolíneas Argentinas S.A.”</i>   |  |                          |                        |
| <b><u>Resumen:</u></b><br><br>En el año 2002, la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú suscribió un Acuerdo de Mutua Cooperación con la empresa Aerolíneas Argentinas S.A. (ARSA). Por medio de este acuerdo las municipalidades mendocinas se comprometieron a renovar trimestralmente la carta de vinos de la aerolínea (previa conformidad del área de compras de la empresa en lo que respecta al costo y calidad de los productos ofertados), para lo cual se ofrecieron a costear los servicios de un catador, quien tendría a su cargo la selección de las variedades que luego serían ofertadas a ARSA, según el rango de precios y las condiciones de compra establecidas por la empresa. Por su parte, Aerolíneas Argentinas se comprometió a promocionar la oferta turística, productiva y cultural de la microrregión en sus vuelos nacionales e internacionales y en diversos eventos y ferias auspiciados por la compañía. Dado el éxito alcanzado por este programa, en el año 2004 las partes accedieron a prorrogar el acuerdo hasta mediados del año 2006, extendiendo la agenda cooperativa a otras actividades de interés mutuo. |  |                          |                        |

### **Formulario A2: Objetivos específicos del programa.**

| Cód.   | Objetivos específicos  | Indicadores  | Impactos esperados   | Beneficiarios  |
|--------|--|--|--|--|
| Obj. 1 | <b>Promocionar la calidad de los vinos producidos en la MR</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cantidad de hectáreas plantadas con vid en la MR/ año.</li> <li>- Cantidad de bodegas radicadas en la MR.</li> <li>- Cantidad de hectolitros de vino producidos en la MR/ año.</li> <li>- Exportaciones vitivinícolas de la MR/ tipo de vino y año.</li> <li>- Cantidad de bodegas que participaron en el proceso de preselección de vinos.</li> <li>- Grado de satisfacción de los empresarios bodegueros con los resultados alcanzados en el marco del programa.</li> </ul>                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Generación de nuevas oportunidades de negocios para las bodegas de la MR.</li> <li>- Creación de fuentes de empleo directas e indirectas.</li> <li>- Expansión de la cultura exportadora.</li> <li>- Estimular la producción y el consumo razonable del vino.</li> </ul>  | Sector bodeguero.<br>Empleados de las bodegas.<br>Fisco nacional, provincial y municipal.<br>Fuerza de trabajo desocupada.                 |
| Obj. 2 | <b>Incentivar la llegada de turistas a la MR</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cantidad de turistas que ingresan a la MR/ año y nacionalidad.</li> <li>- Gasto promedio diario per cápita de los turistas/ nacionalidad.</li> <li>- Cantidad de noches promedio de permanencia de los turistas en la MR.</li> <li>- Procedencia y medio de transporte utilizado por los turistas que visitan la MR.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoción de la MR como polo de atracción turístico nacional e internacional.</li> <li>- Creación de fuentes de empleo directas e indirectas.</li> <li>- Aumento de los ingresos genuinos por pago de servicios directos e indirectos vinculados a la actividad turística.</li> </ul>   | Sector comercial, hotelero, gastronómico e inmobiliario.<br>Operadores turísticos.   |
| Obj. 3 | <b>Establecer mecanismos institucionales que posibiliten la oferta de productos regionales y servicios turísticos de la MR a los pasajeros y empleados de ARSA</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cantidad de establecimientos productivos y turísticos per cápita radicados en la MR.</li> <li>- Potencialidad de crecimiento de los pequeños y medianos establecimientos productivos, gastronómicos, hoteleros y turísticos ante un aumento de la demanda.</li> <li>- Grado de vinculación de los productores locales y empresarios turísticos entre sí para la obtención de beneficios mutuos.</li> <li>- Proporción de productores de la MR que participaron en el proceso de preselección de vinos.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación y fortalecimiento de negocios productivos regionales y/o turísticos en la MR.</li> <li>- Promoción de la cultura micro - emprendedora.</li> <li>- Promoción del asociativismo entre los pequeños y medianos productores de la MR con el fin de alcanzar la escala necesaria para vender sus productos a ARSA.</li> </ul> | Sector productivo, gastronómico, hotelero y empresarial local.<br>Fuerza de trabajo desocupada.<br>Fisco nacional, provincial y municipal. |

### Formulario B: Procesos / Recursos.

| Municipios |      | Luján de Cuyo y Maipú (Mendoza).  | Microrregión (MR)  | Luján de Cuyo – Maipú.                               | Programa   | “Así en la tierra como en el cielo”.                                       |  |
|------------|------|---|--|--|--|--|--|
| Cód.       |      | Descripción de la actividad   | Logística  | Gasto en personal                                    | Viajes y viáticos  | Honorarios profesionales   | Gastos Generales   |
| Obj        | Act. |   |  |  |  |  |  |
| 1          | 1.1  | Organizar el Concurso Internacional de Vinos <i>Malbec al Mundo</i> .   | Mobiliario municipal y compra de insumos varios.<br>Alquiler de salones. | Personal municipal.<br>Pago de honorarios a enólogos | Pago de viáticos a enólogos.   | -  | Actos de apertura, <i>lunchs</i> y cenas de premiación.<br>Costo de alquiler de salones. |
| 1          | 1.2  | Aumentar la presencia de los vinos de la MR en los vuelos nacionales e internacionales de ARSA.   | Computadoras y teléfonos municipales.<br>Vehículos oficiales.            | Personal municipal.                                  | Pago de viáticos a facilitadores de la MR                            | -  | Gacetillas de prensa.  |
| 2          | 2.1  | Promocionar la oferta turística y vinos de la MR en los vuelos nacionales e internacionales de ARSA.  | Teléfonos municipales.   | Personal municipal.                                  | -  | Equipo Técnico Audiovisual a cargo de la elaboración del video de a bordo. | -  |
| 2          | 2.2  | Promocionar la oferta turística y vinos de la MR en las oficinas comerciales y eventos organizados por ARSA.  | Stands para la promoción turística.                                      | Personal municipal.                                  | Pago de viáticos para los Intendentes y el Coord. Gral. del Acuerdo. | -  | Impresión de afiches de la MR para ser exhibidos en las oficinas comerciales de ARSA.    |
| 3          | 3.1  | Generar vínculos asociativos entre los productores locales de la MR, a los efectos de que alcancen la escala necesaria para vender su producción en los vuelos de ARSA. | Salones de reuniones y teléfonos municipales.                            | Personal municipal.                                  | -  | -  | -  |
| 3          | 3.2  | Implementar un sistema para la venta de productos regionales elaborados en la MR a los pasajeros y empleados de ARSA.   | -  | Personal municipal.                                  | -  | -  | -  |
| 3          | 3.3  | Implementar un sistema para la venta de paquetes turísticos y la oferta de servicios hoteleros y gastronómicos a los pasajeros y empleados de ARSA.                     | -  | Personal municipal.                                  | -  | -  | -  |

### Formulario C: Tareas.

| Municipios |      |      | Luján de Cuyo y Maipú (Mendoza).  | Microrregión (MR) | Luján de Cuyo – Maipú.  | Programa              | “Así en la tierra como en el cielo”. |    |  |  |
|------------|------|------|---|-------------------|---|-----------------------|--------------------------------------|----|--|--|
| Cód.       |      |      | Descripción de la Tarea   | Crit.             | Resultados alcanzados   | Ejecución de la tarea |                                      |    | Fecha  | Unidad / ejecutor responsable  |
| Obj.       | Act. | Tar. |   |                   |   | Si                    | No                                   | Pa |  |  |
| 01         | 01   | 005  | Elaborar las bases del Concurso Internacional de Vinos <i>Malbec al Mundo</i> .   | 0                 | Inicialmente la organización del concurso (elaboración de las bases, criterios de selección, formularios de inscripción para el concurso, etc.) corrió por cuenta exclusiva de los municipios. Posteriormente, instituciones como CLEIFRA y APEAA reclamaron más participación, ocasionando conflictos de poder con la MR.  | X                     |                                      |    | Segundo semestre año 2000. Actualización permanente. | Intendencias, Direcciones de Desarrollo Económico de Luján de Cuyo y Maipú; CLEIFRA y APEAA. |
| 01         | 01   | 010  | Convocar a todas las bodegas de la MR a participar del Concurso Internacional de Vinos <i>Malbec al Mundo</i> .   | 2                 | La primera edición del Concurso <i>Malbec al Mundo</i> , realizada en el año 2000, reunió 80 muestras pertenecientes a 27 bodegas de Luján de Cuyo y Maipú. En el año 2002 el concurso se amplió a Sudamérica y en 2004 al resto del mundo. En la edición 2006 se presentaron un total de 578 muestras pertenecientes a más de 40 bodegas.  |                       |                                      | X  | Agosto-octubre de 2000, 2002, 2004 y 2006.           | Intendencias y Direcciones de Desarrollo Económico de Luján de Cuyo y Maipú.                 |
| 01         | 01   | 015  | Gestionar el préstamo o alquiler de salones y la compra, préstamo o alquiler de muebles, insumos y demás elementos necesarios para la realización del acto de apertura del concurso, organización de conferencias, cata de las muestras presentadas y cena de premiación. | 0                 | La Coord. Gral. del Acuerdo gestionó el préstamo en el año <u>2002</u> del Museo Casa de Fáder (apertura), Museo Nac. del Vino y la Vendimia (cata) y Country La Vacherie (conferencias y cena); en el <u>2004</u> de la Casa de Fáder (apertura) y Country La Vacherie (cena); en el <u>2006</u> del Museo Nac. del Vino y la Vendimia (apertura), Hotel San Francisco (cata) y Casa del Fundador (cena). En cuanto a la compra de insumos, su costo fue absorbido en partes iguales por los municipios asociados. | X                     |                                      |    | Agosto - octubre de 2000, 2002, 2004 y 2006.         | Direcciones de Desarrollo Económico de Luján de Cuyo y Maipú.                                |

| Cód. |      |      | Descripción de la Tarea   | Crit. | Resultados alcanzados   | Ejecución de la tarea |    |    | Fecha  | Unidad / ejecutor responsable   |
|------|------|------|---|-------|---|-----------------------|----|----|--|---|
| Obj. | Act. | Tar. |   |       |   | Si                    | No | Pa |  |   |
| 01   | 01   | 020  | Diseñar un sistema informático para la carga de los resultados del concurso.                                      | 0     | Elaboración de un sistema informático para la tabulación de los resultados del concurso, según categoría y grupo asignado a las muestras, a cargo de la UTN.  | X                     |    |    | Año 2006.  | Universidad Tecnológica Nacional.   |
| 01   | 01   | 025  | Recolectar y trasladar las muestras de vinos suministradas por las bodegas hasta la sede del Concurso.            | 1     | Las autoridades de la MR solicitaron a las bodegas dos botellas de muestra por cada vino inscripto en el concurso, las cuales fueron abiertas en las degustaciones.   | X                     |    |    | Primera semana de nov. Años 2000, 2002, 2004 y 2006  | Direcciones de Desarrollo Económico de Luján de Cuyo y Maipú.                 |
| 01   | 01   | 030  | Evaluar las muestras de vinos presentadas en el concurso.   | 3     | A pesar de los inconvenientes presentados a la hora de afrontar el pago solicitado por los enólogos, se evaluaron todas las muestras de vinos presentadas en todas las ediciones del concurso, lo que permitió determinar la calidad de los vinos malbec producidos en la MR y en el resto del mundo. | X                     |    |    | Primera semana de nov. Años 2000, 2002, 2004 y 2006. | CLEIFRA y OIV   |
| 01   | 01   | 035  | Enviar a las bodegas los resultados de la evaluación junto con la ficha de los catadores que evaluaron sus vinos. | 1     | Transparencia y seriedad al momento de comunicar los resultados del Concurso Internacional de Vinos <i>Malbec al Mundo</i> . Adicionalmente se fortalecieron los lazos de confianza entre el sector público y privado departamental.  | X                     |    |    | Última semana de nov. Años 2000, 2002, 2004 y 2006.  | Direcciones de Desarrollo Económico de Luján de Cuyo y Maipú.                 |
| 01   | 01   | 040  | Organizar un acto de premiación para los vinos que resulten ganadores en cada categoría.                          | 1     | Estimulo a la producción de vino malbec de alta calidad en la MR. Adicionalmente se fortalecieron las relaciones de camaradería y confianza entre los municipios y el sector bodeguero de ambos departamentos.  | X                     |    |    | Segunda semana de nov. Años 2002, 2004 y 2006.       | Direcciones de Desarrollo Económico de Luján de Cuyo y Maipú. CLEIFRA y APEAA |

| Cód. |      |      | Descripción de la Tarea   | Crit. | Resultados alcanzados   | Ejecución de la tarea |    |    | Fecha  | Unidad / ejecutor responsable  |
|------|------|------|---|-------|---|-----------------------|----|----|--|--|
| Obj. | Act. | Tar. |   |       |   | Si                    | No | Pa |  |  |
| 01   | 01   | 045  | Publicitar los resultados del Concurso Internacional de Vinos <i>Malbec al Mundo</i> .  | 0     | Difusión de la amplia gama de vinos malbec producidos en el mundo y de la calidad superior de los vinos malbec producidos en la MR. La difusión se hizo sólo en medios de comunicación locales.   |                       |    | X  | Nov. y dic. Años 2002, 2004 y 2006.            | Dir. de Des. Económico de Luján de Cuyo y Maipú.   |
| 01   | 02   | 005  | Suscribir un Acuerdo de Colaboración Mutua con ARSA.  | 4     | Suscripción de un convenio de colaboración mutua entre la MR y ARSA, el cual fue renovado en el año 2004 hasta mediados del año 2006, extendiendo la agenda cooperativa a otras actividades de interés mutuo. Se designó al Cdor. Edgardo Ordóñez (Municipalidad de Luján de Cuyo) como Coordinador General del Acuerdo.  | X                     |    |    | 28/11 Año 2002                                 | Intendencias, Asesorías Letradas; Dir. de Prensa de Luján de Cuyo y Maipú.                     |
| 01   | 02   | 010  | Informar a todas las bodegas de la MR el contenido del acuerdo suscripto con ARSA, especialmente en lo que respecta a la utilización del Concurso <i>Malbec al Mundo</i> como marco para la preselección de vinos que serán ofertados a la aerolínea. | 3     | No se realizó una buena difusión del contenido del acuerdo suscripto. Solamente se invitó a las bodegas a asistir a la firma del mismo.   |                       |    | X  | Dic. 2002.                                     | Dir. de Desarrollo Económico de Luján de Cuyo y Maipú y Coordinación Gral. del Acuerdo.        |
| 01   | 02   | 015  | Invitar a todas las bodegas a participar en el proceso de preselección de vinos para ARSA, a realizarse en el marco del Concurso Malbec al Mundo.   | 3     | Se invitó a las mismas bodegas que participaron en la primera edición del Concurso <i>Malbec al Mundo</i> . Se creó una base de datos de las bodegas y vinos producidos en la MR (según varietal, categoría, precio y calidad) que facilitó la comparación entre los mismos a potenciales compradores nacionales extranjeros.                                       |                       |    | X  | Dic. 2002 – enero y feb. de 2003.              | Dir. de Des. Econ. de Luján de Cuyo y Maipú y Coord. Gral. del Acuerdo.                        |
| 01   | 02   | 020  | Seleccionar los vinos que serán ofertados a ARSA para su compra, según el rango de precios y las condiciones de compra establecidas por la empresa.   | 2     | Se convocó a numerosas instituciones a participar en el proceso de selección de vinos. La primera preselección la efectuaron los facilitadores de la MR, en base a las muestras recibidas por las bodegas que se adhirieron al programa. A partir del año 2003, la preselección se realizó en el marco del Concurso Internacional de Vinos <i>Malbec al Mundo</i> . | X                     |    |    | Feb. 2003. Segunda semana de nov. 2004 y 2006. | Coord. Gral. del Acuerdo y enólogos (ARSA), CLEIFRA, CLEM, INTA, FCA-UNCuyo, INV, FEDB, FEJAM. |

| Cód. |      |      | Descripción de la Tarea   | Crit. | Resultados alcanzados  | Ejecución de la tarea en t/f  |    |   | Fecha   | Unidad / ejecutor responsable  |
|------|------|------|---|-------|--|---|----|---|---|--|
| Obj. | Act. | Tar. |   |       |  | Si  | No | Pa  |   |  |
| 01   | 02   | 025  |   |       |  | Elevar a las autoridades de ARSA un informe sobre los vinos preseleccionados y la base de datos actualizada de las bodegas oferentes. | 0  | Se facilitó el contacto entre las bodegas ofertantes y ARSA. Además se abarataron los costos y tiempos del procedimiento de compras utilizado por ARSA para adquirir vino para sus vuelos. Finalmente, se fortaleció el procedimiento de compra de vino utilizado por ARSA a través de la provisión de una base de datos de bodegas oferentes mucho más completa. |   |  |
| 01   | 02   | 030  | Publicitar los nombres de las bodegas y vinos adquiridos por ARSA para ser servidos en sus vuelos nacionales e internacionales.         | 0     | Con el fin de reconocer a las bodegas que participaron en el proceso de preselección se publicitaron los nombres de los vinos adquiridos por ARSA en los diarios provinciales y en la página web de los municipios, aunque no así en medios nacionales e internacionales. Finalizada la primera preselección se logró que el 100% de los vinos servidos a bordo de los vuelos de ARSA durante el año 2003 fueran de procedencia "Mendoza" y el 70% de la MR. |   |    | X   | Marzo de 2003.<br>Última semana de nov.<br>Años 2004 y 2006.            | Direcciones de Prensa de Luján de Cuyo y Maipú.<br>Coordinación Gral. del Acuerdo. |
| 01   | 02   | 035  | Trasladar las botellas de vino adquiridas por ARSA desde las bodegas de la MR hasta los depósitos designados por Aerolíneas Argentinas. | 1     | Abastecimiento permanente de vinos a ARSA.   | X   |    |   | Ejecución periódica.<br>Tiempos de entrega convenidos entre las partes. | Bodegas oferentes.   |
| 01   | 02   | 040  | Elaborar una Carta de Vinos de la MR para los pasajeros de ARSA.  | 1     | Posicionamiento de la MR como Primera Zona Vitivinícola del país.<br>Publicidad de los vinos de la MR en una vidriera de carácter internacional.   | X   |    |   | Marzo – abril de 2003.<br>Renovación periódica.                         | Coordinación Gral. del Acuerdo;<br>ARSA y Bodegas de la MR.                        |

| Cód. |      |      | Descripción de la Tarea  | Crit. | Resultados alcanzados   | Ejecución de la tarea |    |    | Fecha   | Unidad / ejecutor responsable  |
|------|------|------|--|-------|---|-----------------------|----|----|---|--|
| Obj. | Act. | Tar. |  |       |   | Si                    | No | Pa |   |  |
| 01   | 02   | 045  | Capacitar al personal de a bordo de ARSA en materia de degustación, conocimiento de cepajes y maridaje de vinos elaborados en la MR. | 2     | Debido a que las autoridades de ARSA se negaron a afectar al personal de bordo a los cursos de degustación (por no contar con los reemplazos suficientes) desde la Coordinación General del Acuerdo se sugirió capacitar al Responsable de Servicios de Vuelo de la aerolínea, quien luego se encargó de transmitir lo aprendido al personal de abordó. |                       | X  |    | Ejecución periódica durante procesos de preselección. (2002-2006) | Bodegas oferentes. CLEIFRA. Coordinación Gral. del Acuerdo.                                |
| 02   | 01   | 005  | Diseñar los folletos publicitarios de la MR que serán distribuidos en los vuelos de ARSA (uno por cada temporada).                   | 2     | El diseño de los folletos estuvo a cargo de la Fundación Fórum Empresario, con la colaboración de la Coordinación Gral. del Acuerdo. Por su intermedio se publicitó la oferta turística, gastronómica y vitivinícola de la MR, segmentada por temporada.  | X                     |    |    | Feb. de 2003. Actualización trimestral                            | Fundación Fórum Empresario y Coordinación Gral. del Acuerdo.                               |
| 02   | 01   | 010  | Enviar el folleto publicitario a las autoridades de ARSA para la revisión del contenido y aprobación final.                          | 1     | Corrección de errores u omisiones de información en el folleto.   | X                     |    |    | Feb. de 2003. Repetición trimestral                               | Coordinación Gral. del Acuerdo.  |
| 02   | 01   | 015  | Imprimir los folletos publicitarios de la MR que serán distribuidos en los vuelos de ARSA.   | 1     | La impresión estuvo a cargo de la Fundación Fórum Empresario, a la que se autorizó a vender publicidad para cubrir su costo. Para la temporada otoño de 2003 se imprimieron 450.000 folletos, los cuales fueron distribuidos principalmente en la ruta Buenos Aires – Mendoza.  | X                     |    |    | Marzo de 2003.  | Fundación Fórum Empresario.  |
| 02   | 01   | 020  | Abastecer a todos los vuelos nacionales e internacionales de ARSA con el folleto de a bordo.   | 4     | La Fundación Fórum Empresario proveyó los folletos de a bordo a la Gerencia de Tripulaciones de Cabina y Servicios en Vuelo y a la Gerencia de Aeroparque de ARSA. El principal resultado alcanzado fue la difusión permanente de la oferta turística, vitivinícola, cultural, gastronómica y hotelera de la MR.  | X                     |    |    | Marzo de 2003. Ejecución permanente.                              | Gerencia de Tripulaciones de Cabina y Servicios en Vuelo y Gerencia de Aeroparque de ARSA. |

| Cód. |      |      | Descripción de la Tarea  | Crit. | Resultados alcanzados   | Ejecución de la tarea |    |    | Fecha   | Unidad / ejecutor responsable   |
|------|------|------|--|-------|---|-----------------------|----|----|---|---|
| Obj. | Act. | Tar. |  |       |   | Si                    | No | Pa |   |   |
| 02   | 01   | 025  | Reemplazar el folleto de a bordo antes del comienzo de cada temporada.   | 4     | Renovación y/o actualización de la oferta turística de la MR antes del comienzo de cada temporada.  | X                     |    |    | Fin de temporada.                               | Coord. Gral. del Acuerdo, Fundación Fórum Empresario; Gerencia Comercial, de Tripulaciones de Cabina y Servicios en Vuelo y Gerencia de Aeroparque. |
| 02   | 01   | 030  | Elaborar las gacetillas de prensa (con información institucional de la MR y los departamentos que la componen) que serán incluidas en la revista de a bordo de ARSA. | 3     | Las gacetillas de prensa fueron elaboradas por la Coordinación General del Acuerdo. Por su intermedio se dio publicidad a la oferta turística, cultural y gastronómica de la MR, segmentada según temporada y departamentos.  | X                     |    |    | Jun. 2003 – dic. 2006. Actualización trimestral | Coordinación Gral. del Acuerdo.   |
| 02   | 01   | 035  | Elaborar un video institucional de la MR para ser proyectado en los vuelos internacionales de ARSA (a cargo de la Municipalidad de Maipú).                           | 3     | La Municipalidad de Maipú afrontó los gastos de producción del video (de 3 minutos de duración), el cual fue elaborado por un equipo de profesionales radicados en el departamento de Maipú.  | X                     |    |    | Primer semestre 2003.                           | Dir. de Prensa de Maipú.  |
| 02   | 01   | 040  | Proyectar el video institucional de la MR en los vuelos nacionales e internacionales.  | 3     | El video fue proyectado en diversos eventos públicos aunque no en los vuelos de ARSA debido al alto costo que debían abonar los municipios en concepto de publicidad.   |                       | X  |    | Primer semestre 2003.                           | Coordinación Gral. del Acuerdo.   |
| 02   | 01   | 045  | Obsequiar botellas de vino a todos los pasajeros de ARSA que arriben a la Provincia de Mendoza durante la semana de la Fiesta Nacional de la Vendimia.               | 0     | Se obsequiaron botellas de vino de 750 cc a los pasajeros que arribaron a Mendoza durante la semana de Vendimia. Las botellas fueron provistas por el gerente de la Bodega Don Bosco y de la Fundación Fórum Empresario, Carlos Aranda. La entrega la realizó el personal de ARSA en el Aeropuerto de Mendoza a través de un sistema de <i>vouchers</i> . | X                     |    |    | Primera semana de marzo de 2003.                | Facultad de Enología Don Bosco y Fundación Fórum Empresario.  |

| Cód. |      |      | Descripción de la Tarea   | Crit. | Resultados alcanzados   | Ejecución de la tarea |    |    | Fecha   | Unidad / ejecutor responsable   |
|------|------|------|---|-------|---|-----------------------|----|----|---|---|
| Obj. | Act. | Tar. |   |       |   | Si                    | No | Pa |   |   |
| 02   | 02   | 005  | Colocar un stand para la degustación de vinos y promoción de la oferta turística de la MR en el Aeropuerto de Mendoza.  | 1     | La Coordinación General del Acuerdo solicitó a la Subsecretaría de Turismo de la provincia de Mendoza la provisión del stand, el que fue suministrado a la MR a comienzos del 2003.   | X                     |    |    | Dic. de 2003.   | Coordinación Gral. del Acuerdo.   |
| 02   | 02   | 010  | Colocar stands de degustación de vinos y promoción turística de la MR en las oficinas comerciales de ARSA.  | 1     | Sólo se instaló por un breve periodo de tiempo un stand de la MR en el sector VIP del Aeropuerto de Ezeiza. Adicionalmente se Suscribió un acuerdo con Antonio Mata, presidente de ARSA, para la exhibición de afiches de la MR durante 30 días en las 150 oficinas comerciales de ARSA en el mundo.  |                       |    | X  | Año 2003<br>Año 2004                                  | Intendencias Municipales.<br>Coordinación Gral. del Acuerdo.            |
| 02   | 02   | 015  | Colocar stands de degustación de vinos y promoción turística de la MR en eventos organizados por ARSA.  | 1     | Se colocaron stands de los municipios y la MR en los siguientes eventos:<br>- Presentación de la nueva Imagen Corporativa de ARSA en el Hotel Hilton, Puerto Madero, Buenos Aires.<br>- Presentación del Jet Ejecutivo, en el Hotel Melia Castilla, Madrid.<br>- Vuelo de Bautismo destinado a niños de bajos recursos, en conjunto con la Fundación CONIN y ARSA.<br>- Reapertura de la ruta Bs. As.– Bogotá, en el Hotel Casa Dann Carlton, Colombia. | X                     |    |    | Mayo de 2003<br>Nov.2003<br>Año 2004<br>Junio de 2004 | Intendencias Municipales.<br>Coordinación Gral. del Acuerdo.            |
| 02   | 02   | 020  | Promocionar los vinos y la oferta turística de la MR en ferias turísticas nacionales e internacionales, con el auspicio de ARSA.  | 1     | Se colocaron stands de los municipios y la MR en las siguientes ferias:<br>- XXIV Feria Internacional del Turismo (FITUR) Madrid, España.<br>- Feria Internacional del Turismo (BIT) Verona, Italia.  | X                     |    |    | Enero y feb. de 2004<br>Feb. de 2004.                 | Intendencias Municipales.<br>Coordinación Gral. del Acuerdo.            |
| 03   | 01   | 005  | Convocar a los productores de la MR a una reunión informativa, con el fin de explicarles el contenido del acuerdo suscripto con ARSA y los alcances del programa instrumentado. | 1     | Involucramiento de numerosos productores locales en el programa, a quienes les interesaba promocionar y vender sus productos en los vuelos nacionales e internacionales de ARSA.  | X                     |    |    | —   | Dir. de Des. Econ. de Luján de Cuyo y Maipú y Coord. Gral. del Acuerdo. |

| Cód. |      |      | Descripción de la Tarea  | Crit. | Resultados alcanzados   | Ejecución de la tarea |    |    | Fecha                     | Unidad / ejecutor responsable   |
|------|------|------|--|-------|---|-----------------------|----|----|---------------------------|---|
| Obj. | Act. | Tar. |  |       |   | Si                    | No | Pa |                           |   |
| 03   | 01   | 010  | Impulsar a los productores y microemprendedores radicados en la MR a que se asocien entre sí para realizar operaciones de venta conjunta a ARSA.   | 2     | A pesar de la falta de planificación evidenciada para llevar adelante esta tarea se consiguió crear algunos grupos de productores y microemprendedores locales afines entre sí, a los efectos de unificar y armonizar la oferta productiva de la MR y de obtener la escala necesaria para negociar.                         | X                     |    |    | —                         | Direcciones de Desarrollo Económico de Luján de Cuyo y Maipú y Coord. Gral. del Acuerdo.  |
| 03   | 01   | 015  | Otorgar apoyo y asistencia técnica a los productores locales para la creación de cooperativas, para el diseño y evaluación de proyectos de inversión y para la realización de estudios de oportunidades de negocios y estudios de mercado. | 2     | Asesoramiento a numerosos productores de la MR interesados en ampliar sus oportunidades de ventas fuera del territorio provincial y nacional. No se conformaron cooperativas aunque sí grupos de productores afines.  | X                     |    |    | —                         | Direcciones de Desarrollo Económico de Luján de Cuyo y Maipú y Coord. Gral. del Acuerdo.  |
| 03   | 02   | 005  | Acordar con las autoridades de ARSA la venta de productos regionales de la MR en los vuelos de la aerolínea.   | 3     | Autorización de ARSA para la confección de un Catálogo de Venta Directa de productos regionales de la MR, disponible sólo para el personal (con excepción de los pasajeros). El catálogo digital fue habilitado en la intranet de ARSA en julio de 2004.  | X                     |    |    | Julio de 2004             | Intendencias municipales. Coordinación Gral. del Acuerdo.   |
| 03   | 02   | 010  | Elaborar el <i>Catálogo de Venta Directa de Productos Regionales al Personal de ARSA</i> .   | 1     | Apoyo a los pequeños y medianos productores de la MR vinculados a los sectores olivícolas, vitivinícolas, artesanales, apícolas y afines.   | X                     |    |    | Primer semestre año 2007. | Intendencias municipales, Coord. Gral. del Acuerdo y productores locales.   |
| 03   | 02   | 015  | Recepcionar los pedidos, entregar los productos y cobrar a los empleados de ARSA que efectúen compras a través del Catálogo de Venta Directa.  | 3     | Inicialmente sólo participó en la iniciativa la Bodega Don Bosco, luego se sumaron otros productores locales. No se realizaron ventas significativas de productos de la MR por este medio debido a las dificultades existentes para que empleados municipales o productores locales puedan trabajar adentro del aeropuerto. |                       |    | X  | —                         | Direcciones de Desarrollo Económico de Luján de Cuyo y Maipú y productores locales (no se recargó con tareas adicionales al personal de ARSA) |

| Cód. |      |      | Descripción de la Tarea  | Crit. | Resultados alcanzados  | Ejecución de la tarea |    |    | Fecha | Unidad / ejecutor responsable   |
|------|------|------|--|-------|--|-----------------------|----|----|-------|---|
| Obj  | Act. | Tar. |  |       |  | Si                    | No | Pa |       |   |
| 03   | 02   | 020  | Actualizar la oferta de productos incluidos en el Catálogo de Venta Directa al Personal de ARSA antes de que se produzcan los cambios de temporada.            | 1     | El catálogo elaborado al comenzar el proyecto nunca fue actualizado.   | X                     |    |    | —     | Direcciones de Desarrollo Económico de Luján de Cuyo y Maipú y productores locales.   |
| 03   | 03   | 005  | Acordar con las autoridades de ARSA la venta de paquetes turísticos y la oferta de servicios gastronómicos y hoteleros de la MR en los vuelos de la aerolínea. | 2     | A pesar de las gestiones realizadas, la empresa no autorizó la venta de paquetes turísticos ni la oferta de servicios gastronómicos u hoteleros a empleados o pasajeros de ARSA. |                       | X  |    | —     | Intendencias municipales. Coordinación Gral. del Acuerdo.   |
| 03   | 03   | 010  | Elaborar el <i>Catálogo de Venta Directa de Paquetes Turísticos Regionales al Personal de ARSA</i> .   | 2     | El catálogo nunca fue realizado.   |                       | X  |    | —     | Intendencias municipales, Coordinación Gral. del Acuerdo y productores locales.   |
| 03   | 03   | 015  | Recepcionar los pedidos, entregar los productos y cobrar a los empleados de ARSA que efectúen compras a través del Catálogo de Venta Directa.                  | 3     | Debido a la negativa de ARSA, no se ofertaron paquetes turísticos ni servicios gastronómicos u hoteleros.  |                       | X  |    | —     | Direcciones de Desarrollo Económico de Luján de Cuyo y Maipú, operadores turísticos locales y empresarios gastronómicos y hoteleros de la MR. |

### Formulario D1: RC relacionados con las reglas de juego

| Municipios           | Luján de Cuyo y Maipú<br>(Mendoza). |  | Microrregión (MR)   | Luján de Cuyo –<br>Maipú. | Programa | “Así en la tierra como en el cielo”. |   |   |  |  |
|----------------------|-------------------------------------|--|---|---------------------------|----------|--------------------------------------|---|---|--|--|
| Código               |                                     |  | Descripción de la RC y explicación de sus impactos negativos  | Magnitud de la RC         |          |                                      |   |   |  |  |
| Obj.                 | Act.                                | Tar.                                   |   | 0                         | 1        | 2                                    | 3 | 4 |  |  |
| 01<br>01<br>02       | 01<br>02<br>01                      | 015<br>005<br>015<br>035               | La falta de reconocimiento de la autonomía municipal en la Constitución Provincial atentó contra el dinamismo que requiere la gestión microrregional, imponiendo restricciones legales a la cooperación económica - financiera entre los municipios (realización de gastos comunes y contratación de personal técnico en conjunto).   |                           |          |                                      | X |   |  |  |
| 01<br>03             | 01<br>02<br>01                      | 020<br>045<br>015                      | La ausencia de normas, programas o políticas públicas nacionales o provinciales que promuevan la cooperación y el asociativismo intermunicipal dificultó la ejecución de ciertas tareas que requerían o dependían del asesoramiento, asistencia técnica y/o recursos económicos, físicos y humanos provenientes de niveles superiores de gobierno.  |                           |          | X                                    |   |   |  |  |
| 02                   | 02                                  | 010<br>015<br>020                      | Prevalencia de una lógica competitiva e individualista entre los municipios, renuente al trabajo en equipo y orientada a la obtención de beneficios exclusivos o superiores a los alcanzados por la contraparte municipal. Esto se hizo particularmente evidente en los eventos públicos en los que participaron los intendentes, quienes se preocuparon más por promocionar las respectivas ofertas turísticas y vitivinícolas municipales antes que las microrregionales. |                           | X        |                                      |   |   |  |  |
| 01<br>02<br>03<br>03 | 02<br>02<br>02<br>03                | 045<br>010<br>015<br>005<br>010<br>015 | La política institucional de Aerolíneas Argentinas condicionó e impidió la ejecución de ciertas actividades y tareas, entre ellas la capacitación del personal de a bordo de ARSA; el trabajo del personal municipal en el interior de los aeropuertos de Mendoza, Aeroparque y Ezeiza y la venta de paquetes turísticos y productos regionales a los pasajeros de ARSA.  |                           |          | X                                    |   |   |  |  |
|                      |                                     |  |   |                           |          |                                      |   |   |  |  |

**Formulario D2: RC relacionadas con las relaciones interinstitucionales e interjurisdiccionales**

| Municipios     |          |                          | Luján de Cuyo y Maipú (Mendoza).  | Microrregión (MR) | Luján de Cuyo – Maipú. | Programa | “Así en la tierra como en el cielo”. |   |   |   |   |
|----------------|----------|--------------------------|---|-------------------|------------------------|----------|--------------------------------------|---|---|---|---|
| Código         |          |                          | Descripción de la RC y explicación de sus impactos negativos  |                   |                        |          | Magnitud de la RC                    |   |   |   |   |
| Obj.           | Act.     | Tar.                     |   |                   |                        |          | 0                                    | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 01<br>01       | 01<br>02 | 010<br>010<br>015        | Inexistencia de una tradición cooperativa entre el sector público y privado. Durante las etapas iniciales del programa esta situación ocasionó que los responsables de las bodegas de la MR no confiaran en los intereses de los municipios y/o en las capacidades de los funcionarios locales para llevar adelante los puntos contenidos en el acuerdo suscripto con ARSA.   |                   |                        |          |                                      | X |   |   |   |
| 01<br>01<br>02 | 01<br>02 | 045<br>005<br>030<br>040 | Falta de compromiso y desinterés de niveles superiores de gobierno, los que se mostraron poco colaborativos con los municipios porque no se sentían directamente “beneficiados” por el programa. Esto se tradujo en la poca o nula difusión que hizo el gobierno provincial y nacional sobre el acuerdo suscripto entre la MR y ARSA o sobre los resultados del Concurso Internacional de Vinos Malbec al Mundo. También en la negativa de la Secretaría de Turismo Provincial a financiar el costo publicitario que demandaba la proyección del video institucional de la MR en los vuelos de ARSA por considerar que correspondía promocionar la oferta turística provincial antes que la microrregional. |                   |                        |          |                                      |   | X |   |   |
| 02             | 01       | 015<br>020<br>025        | Demoras en la ejecución de algunas tareas que dependían del accionar, recursos o apoyo de organizaciones o actores ajenos a la MR, las cuales retrasaron el cumplimiento de algunos de los objetivos fijados. Las tareas afectadas por este tipo de déficits fueron la impresión, abastecimiento y reemplazo periódico de los folletos publicitarios de la oferta turística de la MR en los vuelos de ARSA.   |                   |                        |          |                                      | X |   |   |   |
| 01             | 01       | 005<br>030<br>040        | Conflictos de poder entre los actores responsables de ejecutar ciertas tareas, o entre alguno de estos actores y otras instituciones, empresas, asociaciones civiles u organismos gubernamentales.  |                   |                        |          |                                      | X |   |   |   |
|                |          |                          |   |                   |                        |          |                                      |   |   |   |   |
|                |          |                          |   |                   |                        |          |                                      |   |   |   |   |

**Formulario D3: RC relacionadas con la situación socioeconómica y política**

| Municipios |      |      | Luján de Cuyo y Maipú (Mendoza).                             | Microrregión (MR) | Luján de Cuyo – Maipú. | Programa | “Así en la tierra como en el cielo”. |   |   |   |   |
|------------|------|------|--|-------------------|------------------------|----------|--------------------------------------|---|---|---|---|
| Código     |      |      | Descripción de la RC y explicación de sus impactos negativos |                   |                        |          | Magnitud de la RC                    |   |   |   |   |
| Obj.       | Act. | Tar. |  |                   |                        |          | 0                                    | 1 | 2 | 3 | 4 |
|            |      |      |  |                   |                        |          |                                      |   |   |   |   |
|            |      |      |  |                   |                        |          |                                      |   |   |   |   |
|            |      |      |  |                   |                        |          |                                      |   |   |   |   |
|            |      |      |  |                   |                        |          |                                      |   |   |   |   |
|            |      |      |  |                   |                        |          |                                      |   |   |   |   |
|            |      |      |  |                   |                        |          |                                      |   |   |   |   |

**Formulario D4: DCI relacionados con la organización interna**

| Municipios           |                      |                          | Luján de Cuyo y Maipú (Mendoza).   | Microrregión (MR) | Luján de Cuyo – Maipú. | Programa | “Así en la tierra como en el cielo”. |   |   |   |   |
|----------------------|----------------------|--------------------------|--|-------------------|------------------------|----------|--------------------------------------|---|---|---|---|
| Código               |                      |                          | Descripción del DCI y explicación de sus impactos negativos.   |                   |                        |          | Magnitud del DCI                     |   |   |   |   |
| Obj.                 | Act.                 | Tar.                     |  |                   |                        |          | 0                                    | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 03                   | 01                   | 010<br>015               | La ausencia de planificación estratégica en la gestión intermunicipal dificultó y retrasó la ejecución de numerosas tareas, impidiendo que se alcancen los resultados esperados por los municipios. En este sentido, en muy pocas oportunidades se definió con anticipación que unidades organizativas serían las responsables de ejecutar las tareas, si la estructura o tamaño de estas unidades guardaba relación con las funciones asignadas a las mismas y/o el grado de interdependencia que poseían los distintos actores encargados de su ejecución. |                   |                        |          |                                      |   | X |   |   |
| 01                   | 01                   | 010<br>015<br>025        | Coordinación de tareas deficiente entre ciertas áreas municipales, lo que repercutió negativamente en el cumplimiento de algunos de los objetivos específicos del programa.  |                   |                        |          |                                      |   |   | X |   |
| 02                   | 01                   | 040<br>005<br>030        |  |                   |                        |          |                                      |   |   |   |   |
| 01<br>01<br>02       | 01<br>02<br>01       | 045<br>005<br>030<br>035 | Escasa difusión de las actividades realizadas y logros alcanzados por la MR como consecuencia de la inexistencia de un área de prensa microrregional. En este sentido, las direcciones de prensa municipales sólo se encargaron de difundir las actividades realizadas por los intendentes, lo que invisibilizó el accionar de la MR.  |                   |                        |          |                                      |   |   | X |   |
| 01<br>01             | 01<br>02             | 010<br>025<br>010<br>015 | Dificultades logísticas para la ejecución de numerosas tareas derivadas del escaso personal asignado por los municipios para su ejecución, monitoreo y control. Las tareas que se vieron más afectadas por este DCI son la notificación a las bodegas de la MR del acuerdo suscripto con ARSA, la invitación a las mismas a participar en el Concurso Internacional de Vinos <i>Malbec al Mundo</i> y la recolección de las muestras para el concurso.   |                   |                        |          |                                      |   | X |   |   |
| 01<br>01<br>02<br>03 | 01<br>02<br>01<br>01 | 010<br>015<br>005<br>015 | Inadecuada distribución de roles y funciones entre los municipios, lo que se tradujo en la falta de participación de la Municipalidad de Maipú en la ejecución de algunas tareas y en la recarga de las funciones asignadas al Coordinador General del Acuerdo (perteneciente a la Municipalidad de Luján de Cuyo).  |                   |                        |          |                                      |   | X |   |   |

|                      |                      |                          |   |   |  |   |   |   |
|----------------------|----------------------|--------------------------|---|---|--|---|---|---|
| 01                   | 02                   | 005                      | La MR carece de una estructura organizacional que garantice la participación de todas las áreas administrativas de los municipios asociados (incluidos los HCD) y que otorgue continuidad a los programas y proyectos emprendidos más allá de los períodos de gobierno, de los funcionarios de turno y del color político de las autoridades locales.   |   |  | X |   |   |
| 01<br>01             | 01<br>02             | 010<br>045<br>010<br>015 | Retrasos en la toma de decisiones y ejecución de tareas ocasionados por la ausencia de un equipo técnico intermunicipal abocado a la gestión del programa. En este sentido, todos los agentes municipales involucrados en el programa (incluido el Coordinador General del Acuerdo) desempeñaban otras funciones dentro del municipio, lo que disminuyó la eficiencia y la eficacia de la gestión intermunicipal. |   |  |   | X |   |
| 01<br>01<br>02<br>03 | 01<br>02<br>02<br>01 | 010<br>015<br>020<br>010 | Carencia de un sistema meritocrático de selección y promoción del personal (a través de concursos públicos de antecedentes) y de un sistema de incentivos virtuoso (a través del otorgamiento de estímulos y recompensas), lo cual repercutió negativamente en la gestión de la MR.   | X |  |   |   |   |
| 01                   | 02                   | 005                      | Inestabilidad laboral de los funcionarios y agentes municipales involucrados en la gestión del ente microrregional y dependencia de los mismos ante los cambios políticos ocurridos en las gestiones municipales, lo que influyó negativamente en la continuidad de los programas y acciones emprendidas.   |   |  |   |   | X |
| 01                   | 02                   | 005<br>010               | Excesiva centralización de los procesos de toma de decisiones intermunicipales en la figura de los intendentes.   |   |  | X |   |   |
|                      |                      |                          |   |   |  |   |   |   |
|                      |                      |                          |   |   |  |   |   |   |

**Formulario D5: DCI relacionados con la capacidad financiera y física de la organización**

| Código   |          |                   | Descripción del DCI y explicación de sus impactos negativos  | Magnitud del DCI |   |   |   |   |
|----------|----------|-------------------|--|------------------|---|---|---|---|
| Obj.     | Act.     | Tar.              |  | 0                | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 01       | 01<br>02 | 020<br>015        | Carencia de tecnología para el diseño de un sistema informático para la carga de los resultados del Concurso Internacional de Vinos <i>Malbec al Mundo</i> y la creación de una base de datos de las bodegas de la microrregión.   |                  | X |   |   |   |
| 01<br>02 | 01<br>01 | 030<br>015<br>040 | Recursos económicos insuficientes para la ejecución de tareas. Por ejemplo, para pagar el costo de impresión de los folletos turísticos de la MR distribuidos en los vuelos de Aerolíneas Argentinas, la proyección del video de abordaje y el salario de los enólogos. En este sentido, si bien inicialmente sólo se pagó viáticos a los mismos por su participación en el Concurso <i>Malbec al Mundo</i> , cuando se comenzó a utilizar este evento para realizar la preselección de vinos para ARSA los enólogos exigieron que se les pague por los servicios prestados. |                  |   |   | X |   |
| 02       | 01       | 020               | Imposibilidad de abastecer a todos los vuelos nacionales e internacionales de Aerolíneas Argentinas con el folleto de a bordo. Para ello se hubiera requerido una estructura logística (recursos humanos, económicos y físicos) de dimensiones considerables y con asiento permanente en Capital Federal.  |                  |   |   |   | X |
| 02       | 01       | 035               | Carencia del recurso humano calificado para la elaboración del video institucional de la MR a ser proyectado en los vuelos nacionales e internacionales de ARSA.   |                  | X |   |   |   |
|          |          |                   |  |                  |   |   |   |   |
|          |          |                   |  |                  |   |   |   |   |

**Formulario D6: DCI relacionados con la capacidad individual de quienes ejecutan tareas**

| <b>Municipios</b> |      | Luján de Cuyo y Maipú (Mendoza).                               |              |                 |                | <b>Microrregión (MR)</b>   | Luján de Cuyo – Maipú.  | <b>Programa</b> | “Así en la tierra como en el cielo”. |   |   |   |  |
|-------------------|------|--|--------------|-----------------|----------------|--|---|-----------------|--------------------------------------|---|---|---|--|
| Código            |      | Número, pertenencia institucional y categoría de los empleados |              |                 |                | Naturaleza y magnitud del DCI  |   |                 |                                      |   |   |   |  |
| Obj.              | Act. | Categoría A - I  | Fuera escala | Inten - dentes. | Consul - tores | Competencia profesional  | Motivación  | 0               | 1                                    | 2 | 3 | 4 |  |
| 01                | 01   | 10   | 2            | 1               | 0              | Capacidad técnica insuficiente para elaborar un sistema informático para la tabulación de los resultados del concurso Malbec al Mundo. | -   |                 | X                                    |   |   |   |  |
|                   |      | 0  | 1            | 1               | 0              |  |   |                 |                                      |   |   |   |  |
|                   | 02   | 5  | 3            | 1               | 0              | -  | -   |                 |                                      |   |   |   |  |
|                   |      | 5  | 2            | 1               | 0              |  |   |                 |                                      |   |   |   |  |
| 02                | 01   | 4  | 1            | 1               | 0              | Conocimiento y/o capacidad técnica insuficiente para la elaboración del video institucional de la MR.                                  | Desinterés de los responsables de las áreas de turismo municipales. |                 | X                                    |   |   |   |  |
|                   |      | 1  | 1            | 1               | 0              |  |   |                 |                                      |   |   |   |  |
|                   | 02   | 4  | 1            | 1               | 0              | -  | Desinterés de los responsables de las áreas de turismo municipales. |                 | X                                    |   |   |   |  |
|                   |      | 0  | 0            | 1               | 0              |  |   |                 |                                      |   |   |   |  |
| 03                | 01   | 4  | 1            | 1               | 0              | Conocimiento insuficiente sobre planificación estratégica  | -   |                 |                                      | X |   |   |  |
|                   |      | 1  | 1            | 1               | 0              |  |   |                 |                                      |   |   |   |  |
|                   | 02   | 4  | 1            | 1               | 0              | -  | -   |                 |                                      |   |   |   |  |
|                   |      | 0  | 0            | 1               | 0              |  |   |                 |                                      |   |   |   |  |

**Referencias:** RRHH Luján de Cuyo



RRHH Maipú



## 6.2.2- Programa N° 2.

Departamento de Maipú



GOBIERNO DE  
MENDOZA



**Nombre: “Traslado, tratamiento y disposición final de RSU”.**

**Microrregión: Luján de Cuyo – Maipú.**

Instrumento de formalización: Convenio suscripto por los Departamentos Ejecutivos municipales de Luján de Cuyo y Maipú (Provincia de Mendoza) y la Secretaría de Ambiente del Gobierno de la Provincia de Mendoza.

Periodo de ejecución: 28 septiembre de 2005 – 02 diciembre de 2010.

Actores comprometidos: Municipalidad de Luján de Cuyo y Municipalidad de Maipú (Mendoza), Ministerio de Ambiente y Obras Públicas de Mendoza (posteriormente Secretaría de Ambiente del Gobierno de Mendoza) y Empresa CLEAR S.A.; Municipalidad de Lavalle (Provincia de Mendoza); Facultad de Ciencias Agrarias (UNCuyo), Instituto de Educación Superior. Bruno Ragusa 9-023 (Maipú).

a- Origen y contenido del programa.

A través del Decreto 2.022 del día 28 de septiembre de 2005 el gobernador de Mendoza, Ing. Julio Cobos, aprobó el “*Convenio para el Mejoramiento de la Gestión y Tratamiento de los Residuos Sólidos Urbanos en los Departamentos de Luján de Cuyo y Maipú*”, suscripto entre los intendentes de los referidos departamentos y el gobierno provincial. Resulta interesante señalar que la firma del convenio estuvo propiciada por un conflicto judicial que comenzó en el año 1994 cuando el gobernador Rodolfo Gabrielli decidió construir un nuevo complejo penitenciario. A estos efectos se creó una Comisión de Estudios y Concursos de Relocalización de la Penitenciaría Provincial, la cual aconsejó la ocupación de un terreno fiscal ubicado en el distrito de Agrelo, Departamento de Luján de Cuyo. Esta decisión desencadenó una serie de protestas y manifestaciones vecinales en contra de la iniciativa, fundadas en la creencia que la construcción de la nueva penitenciaría provocaría el deterioro de las tierras productivas del distrito y perjudicaría la radicación de emprendimientos turísticos en el departamento.

La coincidencia partidaria entre el gobernador Rodolfo Gabrielli (PJ) y el intendente de Luján de Cuyo Luis Carral (PJ) favoreció el acercamiento entre las partes, hecho que se hizo patente cuando la provincia aceptó el ofrecimiento del municipio de localizar la cárcel en el paraje conocido como Campo Cacheuta, en el distrito de Perdriel, en donde funcionaba un vertedero municipal de residuos desde el año 1991 en cual se encontraban acopiados unos 300.000 m<sup>3</sup> de residuos aproximadamente.<sup>97</sup> Ahora bien, debido a los efectos de la crisis económica de 2001, el gobernador Roberto Iglesias (UCR) no concretó el llamado a licitación para la construcción de la obra. Este retraso desató en el año 2003 una polémica entre el gobernador Julio Cobos (UCR) y el intendente de Luján, Omar De Marchi (PD), quien alegó que la evaluación de impacto ambiental se encontraba desactualizada. Por esta contienda se generaron dos normativas contradictorias. Por un lado, la

---

<sup>97</sup> El 10-02-1999 el HCD de Luján de Cuyo aprobó la Ordenanza N° 1.328 mediante la cual se autorizó la construcción de la nueva cárcel en el Distrito de Perdriel, procedimiento que se completó con la Resolución N° 2.405/99, que otorgó la factibilidad ambiental al proyecto.

Ordenanza Municipal N° 3.512/2004 que revocó la autorización concedida en 1999 y, por otro, la Resolución N° 858/2004 del Ministerio de Ambiente y Obras Públicas, que dio inicio a los procedimientos administrativos para licitar la ejecución de la obra (Levatino, 2012: 108; Los Andes, 25-03-2004).

Conforme con lo dispuesto en la Constitución Provincial, la Suprema Corte de Justicia de la provincia dirimió el conflicto el 21 de diciembre de 2004 a favor del gobierno provincial sobre la base del principio de irrevocabilidad de los actos administrativos y de la inexistencia de una declaración de impacto ambiental negativa sobre el proyecto de construcción del complejo penitenciario.<sup>98</sup> Como resultado de este fallo la Corte impuso a la Municipalidad de Luján de Cuyo un plazo de tres meses para que diera una solución definitiva a su sistema de disposición final de residuos (no sólo en Campo Cacheuta sino en todo el departamento), atendiendo a lo dispuesto por la normativa de derecho ambiental vigente en la provincia. Esto obligaba al municipio a clausurar el vertedero de residuos ubicado en el sitio en donde se iba a localizar el nuevo complejo penitenciario, lo que llevó al intendente De Marchi a tratar de arribar a un acuerdo económico de último momento con el gobierno provincial que le permitiera afrontar el costo del cierre del vertedero ubicado en Campo Cacheuta.

Ante la negativa inicial del gobierno provincial de otorgar un resarcimiento económico al municipio lujanino, el Intendente De Marchi se reunió con su par maipucino, Adolfo Bermejo (PJ), a los efectos de encontrar una solución al problema del tratamiento y disposición final de los residuos domiciliarios generados en su departamento, tomando como base la tradición cooperativa intermunicipal y la buena gestión llevada a cabo por Maipú desde el año 2000 en la Planta Departamental de Tratamiento de Residuos Sólidos y Urbanos (PTRSU).

La planta maipucina fue inaugurada en el año 1994 en el Distrito de General Ortega, contando inicialmente con una capacidad de procesamiento de 15 toneladas diarias (alrededor del 25% de la cantidad de residuos generados por día en el departamento). Promediando el año 1998, el municipio decidió relocalizar la planta y

---

<sup>98</sup> Este principio sostiene que aquellos actos administrativos creadores de derechos no pueden ser revocados en sede administrativa una vez que se ha notificado al beneficiario.

ampliar su capacidad de procesamiento, para lo cual llamó a una licitación pública para su construcción y manejo, la cual fue ganada por la empresa CLEAR S.R.L. de Comodoro Rivadavia por un período de diez años.<sup>99</sup> Dicha empresa invirtió más de dos millones de pesos en la construcción de una nueva planta en el Distrito de Barrancas con capacidad para procesar 160 toneladas diarias, la cual fue inaugurada en el mes de noviembre del año 2000 bajo la atenta supervisión de técnicos y autoridades municipales, provinciales y de la UNCuyo.

La enorme capacidad de procesamiento de la nueva planta respondió a un pedido expreso de las autoridades municipales de Maipú, quienes siempre consideraron importante que la misma trabajara de manera articulada con otros municipios, empresas u organismos de gobierno. A estos efectos, el municipio incluyó una cláusula en el pliego licitatorio por medio de la cual se estableció que la capacidad de la planta debía superar ampliamente los residuos generados diariamente en Maipú, lo que obligaría a la empresa concesionaria a trabajar de manera mancomunada con otros municipios y entidades públicas o privadas.

Esta situación, sumada a la tradición cooperativa existente entre los municipios desde el año 2000, facilitó el entendimiento entre los intendentes y el posterior acercamiento de los mismos con el gobierno provincial para encontrar una solución al problema planteado en Campo Cacheuta. De hecho, la colaboración intermunicipal en materia de disposición final de residuos ocupó un lugar central en el acta de acuerdo de creación de la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú, erigiéndose como una de las principales problemáticas a resolver de manera asociada por parte de los municipios.

Como consecuencia, en el mes de diciembre del año 2005 se firmó el “*Convenio para el Mejoramiento de la Gestión y Tratamiento de los Residuos Sólidos Urbanos en los Departamentos de Luján de Cuyo y Maipú*”, aprobado posteriormente mediante el Decreto 2.022/05. De acuerdo a lo estipulado en el convenio, se incorporó la Planta de Tratamiento de RSU ubicada en Maipú al *Plan*

---

<sup>99</sup> El convenio estableció la posibilidad de prorrogar la concesión por un período de cinco años. Extinguido el plazo el municipio puede optar por hacerse cargo de las instalaciones ubicadas en el predio que ocupa la planta, las que quedarían en su poder.

*Provincial de Residuos Sólidos Urbanos*<sup>100</sup> con el objetivo de mejorar la situación de disposición final de este tipo de residuos en Luján de Cuyo. Adicionalmente, el Ministerio de Ambiente y Obras Públicas de Mendoza accedió a otorgar un subsidio anual a este último municipio para cubrir el costo del traslado (no del procesamiento y disposición final) de sus residuos a la Planta de Tratamiento de Maipú durante un período de cinco años con la condición de que el mismo garantice el cese de la disposición de residuos en lugares no autorizados.<sup>101</sup> En cuanto al subsidio a otorgar, se estableció un monto máximo de \$1.377.000 (con un proporcional para el año de inicio de las actividades) que iría decreciendo desde el 100% en agosto de 2005 hasta rondar entre el 10% al 31 de diciembre de 2010, aproximadamente, fecha en la cual estaba prevista la finalización del convenio (ver Tabla N° 10).

**Tabla N° 10**

**Distribución del subsidio otorgado a la Municipalidad de Luján de Cuyo**

| <b>Año</b> | <b>Costo total aproximado del servicio de traslado</b> | <b>Porcentaje a transferir al municipio</b> |
|------------|--|---|
| 2005       | \$573.750  | 100%  |
| 2006       | \$1.377.000  | 95%   |
| 2007       | \$1.377.000  | 75%   |
| 2008       | \$1.377.000  | 55%   |
| 2009       | \$1.377.000  | 35%   |
| 2010       | \$1.377.000  | 10%   |

Fuente: Dirección de Protección Ambiental del Gobierno de Mendoza.

<sup>100</sup> El Plan Provincial de RSU( implementado en el marco de las leyes N° 5.961 de Preservación, Conservación y Mantenimiento de Ambiente y N° 5.970/92 de Residuos Urbanos tiene como objetivo optimizar y sistematizar la gestión de RSU atendiendo a una política regional que permita reducir los costos de inversión y operación. El Plan comprende seis etapas: generación, disposición inicial, recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos, dividiendo a la provincia en cuatro grandes regiones: Metropolitana, Centro, Este y Sur.

<sup>101</sup> La ley N° 5.970 estableció la obligación a los municipios de erradicar todos los basurales a cielo abierto. La ley también intimó a los municipios a impedir el vuelco de RSU en cauces de riego o el mal enterramiento de los mismos. En otro orden de asuntos, estableció la obligación de los municipios de realizar controles sanitarios que eviten y sancionen la contaminación producida por la manipulación clandestina de basura y el vuelco en lugares no autorizados por parte de empleados municipales o de empresas concesionarias.

En lo que respecta a las obligaciones que atañen a los municipios, la Municipalidad de Luján de Cuyo se comprometió a tomar los recaudos necesarios para cesar la disposición de residuos provenientes del municipio en cualquier sitio no autorizado; a trasladar la totalidad de los RSU existentes en el vertedero de Campo Cacheuta y los que se generen en el futuro en el ámbito de su territorio (con excepción de los residuos de jardín, poda, inertes y voluminosos) a la PTRSU de Maipú (alrededor de 1.200 toneladas mensuales) y a afrontar el costo económico que surja de la diferencia entre el subsidio recibido por parte del gobierno provincial para el traslado de los RSU y el costo total de tratamiento y disposición final abonado a la empresa CLEAR S.R.L. En cuanto a la Municipalidad de Maipú, se comprometió a aceptar los residuos provenientes de Luján de Cuyo durante el plazo de duración del convenio y a permitir su tratamiento y disposición final en la planta de Barrancas. Adicionalmente se comprometió a trasladar la totalidad de residuos generados en el departamento a la PTRSU, para lo cual se estableció un precio inicial de \$85 por tonelada a abonar por el municipio de Maipú (y también Luján) a la empresa concesionaria. Finalmente, en lo que respecta a la empresa concesionaria, según quedó estipulado en el pliego de licitación de la planta una vez que la misma procese los residuos y perciba el dinero correspondiente por este servicio deberá tributar al municipio de Maipú el 10% del monto total facturado (neto de IVA) al municipio de Luján de Cuyo y a las empresas u organismos públicos que procesan sus residuos en la misma.

En otro orden de asuntos, los municipios accedieron a dos pedidos del gobierno provincial. Por un lado se comprometieron a adherir a la constitución de un *Consortio Público de Gestión Intermunicipal de Residuos Sólidos de la Zona Metropolitana* como ente público estatal de jurisdicción intermunicipal, y por el otro, a designar mediante decretos municipales a un profesional con conocimientos en la temática ambiental para que integre una Comisión de Coordinación Técnica, en el marco del Plan Provincial de RSU.

La constatación de algunos inconvenientes vinculados con el cumplimiento del convenio motivaron su modificación el 04 de agosto de 2008 a través de un acta de acuerdo complementaria aprobada por el Decreto 2.703. En este sentido, debido

a que la Municipalidad de Luján de Cuyo no trasladó la cantidad de toneladas de residuos prevista en el convenio sino una cifra muy inferior, las partes acordaron ajustar el monto del subsidio establecido en la Tabla N° 10 por el traslado de RSU desde Luján a la planta. Dicho monto, sin embargo, fue luego incrementado como resultado del reclamo efectuado por el intendente lujanino al gobierno de Mendoza, quien amenazó con abandonar el programa como resultado del aumento evidenciado en el costo operativo de la empresa prestadora del servicio (transferido a los municipios a través de continuos aumentos en el valor de la tonelada de residuo procesada).<sup>102</sup>

En la Tabla N° 11 puede observarse los fondos transferidos por el gobierno provincial en el marco del Plan Provincial de RSU a la Municipalidad de Luján de Cuyo para el traslado de sus residuos en comparación con los pagos anuales realizados a la empresa CLEAR S.R.L. para su procesamiento y disposición final. Como puede apreciarse la diferencia negativa a favor del municipio fue creciendo considerablemente hasta el año de finalización del convenio, cuando el municipio comenzó a menguar sensiblemente la cuantía de recursos trasladados a la planta con el objetivo de reducir el déficit.

En el año 2009 el gobierno provincial y los municipios suscribieron una nueva acta complementaria (aprobada por el Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 3.231) que no modificó el valor del costo de la tonelada de RSU, aunque sí el porcentaje de recursos transferidos al municipio de Luján de Cuyo, conforme estaba previsto en el convenio inicial. Dicha acta fue suscripta en diciembre de 2009 y estuvo vigente por un período de doce meses, hasta la finalización del convenio ocurrida como consecuencia de la disminución progresiva del subsidio otorgado a la municipalidad de Luján de Cuyo y de la decisión política del intendente de no asumir el costo del traslado de RSU.

---

<sup>102</sup> Dicho aumento se hizo conforme el siguiente detalle: de \$85 por tonelada de residuos en el año 2005 a \$107 en 2007, \$125 para el primer trimestre de 2008 y \$133 para el segundo y tercer trimestre de 2008.

**Tabla N° 11**  
**Costo presupuestario del programa para la Municipalidad**  
**de Luján de Cuyo**

| <b>Año</b>   | <b>Fondos transferidos al municipio de Luján de Cuyo</b> | <b>Fondos pagados a CLEAR por el municipio de Luján de Cuyo</b> | <b>Diferencia a cargo de Luján de Cuyo</b> |
|--------------|--|---|--|
| 2005         | \$573.750  | \$354.348   | + \$119.402                                |
| 2006         | \$680.727  | \$1.343.834   | - \$563.107                                |
| 2007         | \$1.418.801  | \$1.472.610   | - \$53.809                                 |
| 2008         | \$774.180  | \$2.236.099   | - \$1.461.919                              |
| 2009         | \$316.800  | \$2.198.642   | - \$1.881.842                              |
| 2010         | \$137.700  | \$407.033   | - \$407.033                                |
| <b>Total</b> | <b>\$3.764.258</b>                                       | <b>\$8.012.049</b>  | <b>- \$4.247.791</b>                       |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Protección Ambiental del Gobierno de Mendoza y de la Dirección de Contaduría de la Municipalidad de Luján de Cuyo.

b- Ejecución de actividades y tareas.

En lo que respecta a las principales actividades y tareas operativas ejecutadas por los municipios, se destaca por su importancia vital para el funcionamiento del programa la recolección diaria de residuos, en los días, horarios y con los recursos humanos y materiales dispuestos por las respectivas Direcciones de Servicios Públicos Municipales. En segundo lugar, el traslado de los residuos en camiones compactadores hasta el distrito Barrancas, en donde fueron separados, procesados y, en la medida de lo posible, reciclados por el personal de la PTRSU. De acuerdo a los datos obtenidos en las entrevistas realizadas, se calcula que durante el período en que estuvo vigente el convenio ingresaron a la misma unas 60 toneladas de basura diarias provenientes del Departamento de Maipú, a las que se sumaron otras 30 toneladas provenientes de Luján de Cuyo, aproximadamente, y unas 10 toneladas de residuos y/o productos confiscados provenientes de diferentes

empresas u organismos públicos, como la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) (Entrevista con Adolfo Bermejo, 13/11/2011 y con Omar Parisi, 16-10-2011).

En cuanto al funcionamiento de la planta, en la misma trabajan unos 50 operarios, quienes dedican su tiempo al reciclado de residuos inorgánicos y orgánicos. Los residuos inorgánicos (papel, plástico, metal, cartón, telas, vidrio, etc.) son procesados y enfundados para su posterior comercialización entre las empresas manufactureras de la región.<sup>103</sup> Los orgánicos, en cambio, son lavados, procesados y reconvertidos en un abono natural (denominado “compost”) certificado por la Facultad de Ciencias Agrarias de la UNCuyo que luego es comercializado por la empresa CLEAR S.R.L. en distintos sectores productivos de nuestra provincia y el mundo.<sup>104</sup>

En lo que respecta al resto de los residuos que ingresan a la planta y que por diversas razones no pueden ser reciclados (alrededor del 40% del total) son enterrados por la empresa concesionaria en un vertedero controlado de su propiedad.<sup>105</sup> Esta situación llevó a los municipios a implementar una serie de acciones complementarias (no acordadas en el marco del convenio suscripto sino durante la ejecución del mismo) orientadas a promover la valorización de los residuos a partir de su clasificación en origen y recolección diferenciada, con el fin de tornar más eficiente la tarea realizada en la planta.<sup>106</sup> Así, en el año 2009 se realizó una prueba piloto en cuatro barrios del Distrito de Chacras de Coria (Luján de Cuyo), en donde se trabajó de manera asociada con las uniones vecinales en la capacitación de los vecinos para que depositen los residuos orgánicos e inorgánicos

---

<sup>103</sup> A modo de ejemplo, el cartón, los trapos y las botellas fueron vendidas a empresas manufactureras mendocinas; los envases plásticos a China; la hojalata a Constitución (Provincia de Buenos Aires) y el aluminio a Puerto Madryn (Río Negro).

<sup>104</sup> La Facultad de Ciencias Agrarias de la UNCuyo asesoró a la empresa para la obtención de este producto que no estaba en el mercado y que actualmente es muy requerido por empresas agropecuarias de la región, ya que no posee aditivos ni elementos químicos.

<sup>105</sup> Un alto porcentaje de los residuos ingresados a la planta no pueden ser comercializados por su naturaleza (como los residuos de la construcción). En otros casos, los residuos no pueden ser reciclados porque se contaminaron dentro de las bolsas de basura, lo que impide su posterior clasificación (Entrevista realizada a Eduardo Mezzabotta; 15-11-2013).

<sup>106</sup> Se entiende por valorización a todo procedimiento que permita el aprovechamiento de los recursos contenidos en los residuos, mediante el reciclaje en sus formas físicos, químicos, mecánicos o biológicos, y la reutilización.

generados en sus domicilios en unos contenedores diferenciados que la comuna se comprometió a retirar periódicamente para luego trasladarlos en forma separada a la planta de Maipú. Debido a los resultados favorables alcanzados, en el año 2010 el municipio extendió la campaña “Chacras recicla” a un total de ocho barrios, a los que se sumó la Facultad de Ciencias Agrarias de la UNCuyo. Adicionalmente se tomaron una serie de medidas orientadas a mejorar el servicio de limpieza departamental y a generar conciencia ecológica entre los ciudadanos, entre las cuales se destaca la rediagramación del servicio de recolección domiciliaria de residuos; el establecimiento de horarios estrictos para que los vecinos saquen sus residuos a la calle; el cierre de lotes baldíos (con multas que llegan hasta los \$5.000) y la habilitación de una línea telefónica gratuita para que los vecinos hagan denuncias y eleven reclamos de diversa naturaleza.

En cuanto a Maipú, el programa de clasificación en origen y recolección diferenciada comenzó a instrumentarse en junio de 2010 a través de una prueba piloto realizada en el sector delimitado entre las calles Maza, Juan B. Justo, Arenales y ruta 10 (que nuclea a unas 4.000 familias, aproximadamente). En esta zona se promovió la clasificación diferenciada entre residuos orgánicos (recolectados los días domingos, martes y jueves), inorgánicos (recolectados los días lunes y jueves) y sanitarios o patológicos (embolsados en forma especial y retirados los días domingos, martes y viernes). Adicionalmente se organizaron numerosas visitas de alumnos de colegios primarios y secundarios a la planta y se firmó un convenio con el Instituto de Educación Superior Bruno Ragusa N° 9-023 por medio del cual 10 alumnos de la carrera de Gestión Ambiental se incorporaron como pasantes en el municipio, siendo capacitados para que visiten a los vecinos y les entreguen bolsas diferenciadas y folletería en la que se explica el funcionamiento del programa (Los Andes, 23-07-2010). Por último, la municipalidad decidió otorgar un incentivo a los habitantes que residían en barrios en donde se clasificaban residuos por medio de una reducción en el pago de tasas municipales. Esta medida, además de colaborar con la generación de conciencia ecológica ciudadana, permitió reducir la frecuencia de los recorridos de los camiones recolectores y mejorar el procesamiento de los residuos ingresados a la Planta de Tratamiento.

Cable aclarar que desde el año 2004, tanto la recolección domiciliaria como el proceso de tratamiento y disposición final de los residuos que lleva adelante la planta de tratamiento de Barrancas se encuentran certificados con Normas ISO 9001 versión 2000, lo que garantiza la calidad de los métodos utilizados por la municipalidad y la empresa privada concesionaria en todo el proceso (Diario Uno, 17/02/2008). En este sentido, todos los residuos se procesan el mismo día que ingresan a la planta. Adicionalmente, todos los equipos, sectores de trabajo y maquinarias utilizadas durante el proceso de reciclaje se lavan y desinfectan al finalizar la tarea diaria de separación y procesamiento de residuos. Finalmente, el agua empleada en la limpieza de la planta es reutilizada luego para el riego de forestales, jardines y plantas de olivo ubicadas en el perímetro del predio, las cuales producen aceitunas que luego son comercializadas por la empresa.

c- Principales resultados alcanzados.

La Microrregión Luján de Cuyo-Maipú se erige como la única microrregión de la provincia que ha emprendido acciones concretas en materia de tratamiento y disposición final de RSU, lo cual realizó de manera coordinada con el gobierno provincial y con otros entes no estatales (destacándose la participación del sector empresario), lo que permitió mejorar la gestión ambiental de los residuos urbanos en ambos departamentos.

Desde el punto de vista político, no se observa que la pertenencia partidaria de los gobernadores e intendentes se presente como una variable relevante tanto para la creación y sostenimiento de la microrregión como para la eficacia de las acciones previstas por el *Programa de Traslado y Disposición Final de RSU*. En este sentido, el convenio firmado en el año 2005 fue suscripto por representantes de los tres partidos políticos más importantes de la provincia, lo que demuestra que a la hora de avanzar en la resolución de problemas medioambientales pueden alcanzarse consensos amplios que superen los enfoques partidocráticos tradicionales. Esto no significa que no hayan surgido conflictos entre las partes, de hecho el convenio mismo surgió como consecuencia de un fallo judicial de la

Suprema Corte de Justicia de Mendoza a favor del gobierno provincial y en contra de la Municipalidad de Luján de Cuyo, el cual posibilitó la articulación interjurisdiccional que nos ocupa.

Desde el punto de vista organizacional, el programa analizado generó algunos avances importantes en lo que se refiere al modelo de gestión de RSU utilizado por los municipios en el ámbito de sus territorios. En este sentido, se destaca el traslado y procesamiento de miles de toneladas de residuos a la Planta de Barrancas (incluidos los residuos provenientes de Luján de Cuyo, que colaboraron con la disminución de la capacidad ociosa estructural de la planta de tratamiento) y el cierre temporal (mientras duró el convenio) del vertedero de residuos domiciliarios ubicado en el Campo Cacheuta.

Adicionalmente los municipios (especialmente Maipú) clausuraron con éxito numerosos basurales a cielo abierto ubicados en sus jurisdicciones, lo que repercutió favorablemente en la calidad de vida de los habitantes de la microrregión. De acuerdo a los datos suministrados por la Dirección de Protección Ambiental de la Provincia, Maipú fue el departamento que más avanzó al respecto, ya que según el relevamiento realizado durante el período 2009 - 2011 en el Gran Mendoza (excepto Capital y Las Heras) allí sólo existen 7 de los 48 basurales detectados. En lo que respecta al Departamento de Luján de Cuyo, se evidencia un fuerte retroceso en este indicador ya que el estudio revela la existencia de 25 de los 48 basurales existentes en el área metropolitana, quince de los cuales están clasificados con un riesgo alto.

Otro logro importante alcanzado en el marco del programa fue la inclusión social de las familias que trabajaban en condiciones informales en el basural de Campo Cacheuta. En este sentido, si bien el nivel de conflictividad social en torno al basural era relativamente bajo en comparación con otros vertederos del Gran Mendoza, las 12 o 15 familias que se dedicaban al cirujeo pudieron acceder a un plan social o un empleo formal en las instalaciones de Planta de Maipú con la condición de que abandonaran su antigua actividad laboral (Los Andes, 25-03-2005).

En otro orden de asuntos, se evidenciaron notables mejoras en la eficiencia y eficacia del proceso de recolección de residuos implementado por la Municipalidad

de Luján de Cuyo, la cual se benefició de la larga tradición en materia de cuidado del medio ambiente del municipio maipucino, reconocida incluso por el Senado de la Nación cuando le otorgara en el año 2003 el Premio Nacional a la Calidad luego de convertirse en el primer municipio en América Latina en certificar normas ISO 9002 en los procesos de recolección domiciliaria de residuos (Los Andes, 18-06-2003).

Desde esta perspectiva se percibe como positiva la tendencia hacia la incorporación de herramientas gerenciales tendientes a facilitar las actuaciones del sector privado y a asignar de una manera más eficiente los recursos municipales. De hecho, la implementación de este tipo de mejoras en la gestión municipal propició la atracción de inversiones a los municipios asociados, principalmente asociadas al sector inmobiliario. En este sentido, de acuerdo a lo expresado por el ex intendente de Maipú Adolfo Bermejo, la radicación del complejo urbanístico de capitales españoles El Torreón se realizó en el departamento únicamente “porque en el mismo se trataban los residuos y se certificaba la calidad en los servicios municipales” (Entrevista con Adolfo Bermejo, 13/11/2011). Adicionalmente la AFIP eligió a la PTRSU para la destrucción de todo el material ilegal incautado en el país porque la misma cuenta con la certificación ISO 9000 en lo que hace al tratamiento y destrucción de desechos.

Ahora bien, a modo de balance general del programa analizado se concluye que los resultados no han sido del todo satisfactorios ya que, con la caída del convenio a fines del año 2010, la Municipalidad de Luján de Cuyo dejó de trasladar sus residuos a la planta de Maipú y retornó a la antigua modalidad de gestión de RSU en su jurisdicción, reabriendo el vertedero de Campo Cacheuta. En cuanto a la planta, luego de la caída del convenio el gobierno provincial se vio obligado a continuar subsidiando a la misma, lo que en parte se explica por la cercanía política existente entre el gobernador y el intendente. Al respecto se destaca que el monto del subsidio otorgado a la misma representó en un año un tercio del total de los recursos descentralizados a Luján en los cinco años de vigencia del convenio entre la Provincia y este municipio (Levatino; 2013:116). Actualmente la planta es administrada por la propia municipalidad de Maipú, ya que concluido el periodo de licitación y la opción de cinco años a cargo de la empresa CLEAR S.A. el municipio

decidió hacerse cargo de su gestión. Al presente la planta procesa unas 100 toneladas de residuos diarios (generados en su totalidad en el departamento) y el producto de la comercialización del compost y del reciclaje de los residuos inorgánicos ingresa a las arcas municipales con el objetivo de tornar sustentable el proceso de gestión integral departamental de RSU.

En lo que concierne a las causas que motivaron la finalización del convenio interjurisdiccional, por un lado se encuentra el incumplimiento de la Municipalidad de Luján de Cuyo en cuanto a la cantidad de toneladas de RSU diarias que debía trasladar a la planta de Maipú para su tratamiento, la cual nunca superó el 30% del total de residuos generados en el departamento a pesar de que el mismo estipulaba el 100%. Consultadas al respecto, las autoridades municipales alegaron la falta de acompañamiento presupuestario del gobierno provincial en los últimos años de vigencia del convenio, hecho que se derivó de la disminución progresiva del porcentaje de recursos económicos que la provincia debía transferir al municipio lujanino anualmente. En palabras del intendente Omar Parisi de Luján de Cuyo, “sin el incentivo fiscal, las probabilidades de articulación son prácticamente nulas. Al municipio le cuesta un millón de pesos enterrar la basura contra los ocho o nueve millones que nos costaría enviarlos a la planta de Maipú. Prefiero destinar ese dinero a la construcción de obra pública, como hacen en otros municipios” (Entrevista con Omar Parisi, 16-10-2011).

Finalmente, resta referirnos a un último punto contenido en el convenio suscripto en el año 2005, la creación del *Consorcio Público de Gestión Intermunicipal de Residuos Sólidos de la Zona Metropolitana* para la erradicación de los basurales a cielo abierto y el mejoramiento de la gestión de residuos en el área conocida como Gran Mendoza. Al respecto podemos decir que los resultados alcanzados por el Plan Provincial de RSU han sido insuficientes ya que el mismo nunca fue conformado. Ciertamente esto no constituye un problema que pueda achacarse a los municipios de Luján de Cuyo y Maipú, quienes sí coordinaron acciones con el gobierno provincial en el marco del referido plan para mejorar la gestión integral de RSU en el ámbito de sus jurisdicciones.

### **Formulario A1: Objetivo general de la Microrregión y del programa.**

|                   |  |                          |                        |
|-------------------|--|--------------------------|------------------------|
| <b>Municipios</b> | Luján de Cuyo y Maipú (Provincia de Mendoza) | <b>Microrregión (MR)</b> | Luján de Cuyo – Maipú. |
|-------------------|--|--------------------------|------------------------|

#### **Objetivo general de la Microrregión:**

*“Consensuar objetivos y definir estrategias comunes orientadas a resolver los problemas que afectan a ambos departamentos, a promover el desarrollo económico y turístico, el cuidado del medio ambiente y la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la microrregión”.*

**Nombre del programa:** *“Programa de Traslado, Tratamiento y Disposición Final de RSU”.*

#### **Objetivo general del programa:**

*“Lograr un manejo adecuado y sustentable de los residuos domiciliarios generados en la Microrregión a través de la implementación de un régimen integral de tratamiento de los mismos que prevenga y minimice los posibles impactos negativos sobre el ambiente y la calidad de vida de la población”*

#### **Resumen:**

En el año 2005, las Municipalidades de Luján de Cuyo y Maipú, en el marco de la microrregión homónima, suscribieron un acuerdo con el gobierno provincial orientado a encontrar una solución al problema del tratamiento y disposición final de los residuos generados por los habitantes del municipio lujanino y a disminuir los costos que afronta la Municipalidad de Maipú por el tratamiento de sus residuos en la Planta Departamental de Tratamiento de Residuos Sólidos y Urbanos ubicada en el Distrito de Barrancas. En este sentido, por medio de éste acuerdo la Municipalidad de Luján de Cuyo se comprometió cesar la disposición de residuos en lugares no autorizados y a trasladar todos los RSU generados en su jurisdicción a la Planta Departamental de Tratamiento de Residuos Sólidos y Urbanos ubicada en el Distrito de Barrancas (Maipú), para lo cual el gobierno provincial se comprometió a otorgarle un subsidio por un período de cinco años, el cual fue decreciendo desde el 100% en agosto de 2005 hasta rondar entre el 5% y el 15% al 31 de diciembre de 2010, fecha en la cual se produjo la finalización del convenio.

### Formulario A2: Objetivos específicos del programa.

| Cód.   | Objetivos específicos  | Indicadores   | Impactos esperados   | Beneficiarios   |
|--------|--|---|--|---|
| Obj. 1 | <b>Evitar la proliferación de basurales a cielo abierto en la MR</b>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cobertura del servicio municipal de recolección/ depto.</li> <li>- Cantidad de toneladas de RSU recolectados por los servicios municipales/ año y depto.</li> <li>- Cantidad de toneladas diarias de RSU trasladadas a la Planta de Barrancas/ depto.</li> <li>- Costo de tratamiento de RSU/ tonelada.</li> <li>- Cantidad de basurales a cielo abierto/ depto.</li> <li>- Superficie cubierta por basurales a cielo abierto/ depto.</li> <li>- Volumen y peso estimado de RSU dispuestos en basurales a cielo abierto/ depto.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eliminación de focos infecciosos.</li> <li>- Reducción de fauna nociva.</li> <li>- Creación de áreas verdes.</li> <li>- Protección de las napas freáticas.</li> <li>- Mejora en la calidad de vida de los habitantes de la MR.</li> <li>- Disminución de enfermedades infecciosas</li> <li>- Creación de fuentes de empleo directas e indirectas.</li> <li>- Disminución de la cantidad de residuos enterrados en vertederos no controlados.</li> <li>- Reestructuración de las prácticas administrativas convencionales de recolección de RSU.</li> <li>- Abaratamiento del costo de tratamiento de RSU por tonelada.</li> </ul> | <p>Habitantes de los Departamentos de Luján de Cuyo y Maipú.<br/>Empresa CLEAR S.R.L.<br/>Fisco nacional, provincial y municipal.</p>   |
| Obj. 2 | <b>Promover la valorización de los residuos domiciliarios generados en la MR</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cantidad de toneladas diarias de RSU tratadas en la planta/ año y procedencia.</li> <li>- Cantidad de toneladas diarias de RSU Enterradas en rellenos sanitarios/ año y procedencia.</li> <li>- Porcentaje de RSU tratados en la planta en relación con el total de residuos generados/ año y depto.</li> <li>- Porcentaje de RSU clasificados en relación al total de residuos ingresados a la planta/ tipo de residuo.</li> <li>- Cantidad de folletos impresos y repartidos a los vecinos sobre el contenido de los programas de educación ambiental/ depto.</li> <li>- Cantidad de infracciones labradas por incumplimiento de normativas ambientales/ depto.</li> <li>- Generación total y per cápita de RSU/ año y depto.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Disminución del costo de tratamiento y disposición final de RSU.</li> <li>- Reestructuración de las prácticas administrativas convencionales de manejo y disposición final de RSU.</li> <li>- Involucramiento de las comunidades locales en el cuidado del ambiente.</li> <li>- Disminución en la generación de residuos per cápita/depto.</li> <li>- Desarrollo de mercados permanentes para el compost y los productos reciclados</li> </ul>  | <p>Habitantes de los Departamentos de Luján de Cuyo y Maipú.<br/>Familias que trabajaban en Campo Cacheuta y fuerza de trabajo desocupada.<br/>Empresa CLEAR S.R.L.<br/>Fisco nacional, provincial y municipal.</p> |

### **Formulario B: Procesos / Recursos.**

| <b>Municipios</b> |             | Luján de Cuyo y Maipú (Mendoza).  | <b>Microrregión (MR)</b>        |  | Luján de Cuyo – Maipú.   | <b>Programa</b>   | <i>“Traslado, Tratamiento y Disposición Final de RSU”.</i>   |
|-------------------|-------------|---|---------------------------------|--|--------------------------|---|--|
| <b>Cód.</b>       |             | <b>Descripción de la actividad</b>  | <b>Logística</b>                | <b>Gasto en personal</b>   | <b>Viajes y viáticos</b> | <b>Honorarios profesionales</b>   | <b>Gastos Generales</b>  |
| <b>Obj</b>        | <b>Act.</b> |   |                                 |  |                          |   |  |
| 1                 | 1.1         | Disminuir la cantidad de RSU enterrados en vertederos no controlados (a cielo abierto)                              | Autos y camionetas municipales. | Personal municipal (trabajadoras sociales- Funcionarios y cuadrillas de limpieza de las Secretarías de Servicios y Obras Públicas) | -                        | 2 profesionales designados en la Comisión de Coordinación Técnica del Plan Prov. de RSU | Cartelería en vertederos ilegales clausurados. Costo del servicio de recolección.                  |
| 1                 | 1.2         | Mejorar la eficiencia de los servicios municipales de limpieza y recolección de RSU                                 | Camiones recolectores           | Personal municipal (cuadrillas de limpieza, choferes, recolectores)  | -                        | -   | Contenedores de residuos. Costo del servicio de recolección.                                       |
| 1                 | 1.3         | Trasladar los RSU generados en los departamentos de Luján de Cuyo y Maipú a la PTRSU                                | Camiones recolectores           | Personal municipal (choferes)  | -                        | -   | Traslado subsidiado. Costo de procesamiento de RSU trasladados desde Luján a la PTRSU: \$4.247.791 |
| 2                 | 2.1         | Colaborar con el proceso de reciclado de RSU orgánicos e inorgánicos realizado en la PTRSU                          | -                               | Personal municipal afectado a la PTRSU y pasantes del Instituto Bruno Ragusa 9-023 (Maipú)   | -                        | -   | Contenedores para clasificación diferenciada.  |
| 2                 | 2.2         | Difundir la experiencia de reciclaje llevada a cabo en la PTRSU   | -                               | Intendentes, funcionarios y áreas de prensa municipales.   | -                        | -   | Impresión de folletos publicitarios. Gacetillas de prensa  |
| 2                 | 2.3         | Promover acciones que generen conciencia ciudadana sobre protección ambiental y disposición responsable de residuos | -                               | Personal municipal   | -                        | -   | -  |

### Formulario C: Tareas.

| Municipios |      |      | Luján de Cuyo y Maipú (Mendoza).  | Microrregión (MR) | Luján de Cuyo – Maipú.   | Programa              | "Traslado, Tratamiento y Disposición Final de RSU". |    |                              |   |
|------------|------|------|---|-------------------|--|-----------------------|---|----|------------------------------|---|
| Cód.       |      |      | Descripción de la Tarea   | Crit.             | Resultados alcanzados  | Ejecución de la tarea |   |    | Fecha                        | Unidad / ejecutor responsable   |
| Obj.       | Act. | Tar. |   |                   |  | Si                    | No  | Pa |                              |   |
| 01         | 01   | 005  | Suscribir un convenio con el Gobierno de Mendoza.   | 4                 | En el acto participaron el gobernador Julio Cobos y los intendentes de Luján, Omar De Marchi, y de Maipú, Adolfo Bermejo, y los directivos de Clear SRL. El acuerdo tiene validez hasta el 31 de diciembre de 2009, aunque luego fue prorrogado.   | X                     |   |    | 28-09<br>Año 2005            | Ministerio de Ambiente y Obras Públicas<br>Intendencias, Asesorías Letradas; Dir. de Prensa de Luján de Cuyo y Maipú. |
| 01         | 01   | 010  | Designar a uno o más profesionales con conocimientos en la temática ambiental para que integren una Comisión de Coordinación Técnica, en el marco del Plan Provincial de RSU. | 3                 | A pedido del gobierno provincial, los decretos de designación de los profesionales debían ser aprobados con anterioridad a la transferencia de fondos al municipio de Luján de Cuyo. Cada municipio designó a un funcionario para participar en las reuniones de la comisión y efectuar el seguimiento del programa.   | X                     |   |    | Octubre de 2005              | Intendencias y Asesorías Letradas de Luján de Cuyo y Maipú.   |
| 01         | 01   | 015  | Identificar y clasificar los focos clandestinos de concentración de RSU en ambos departamentos.   | 1                 | Cada municipio identificó sus focos de vertido de RSU. Para cada basural se efectuó un diagnóstico multidimensional orientado a determinar su tamaño (volumen estimado de basura a trasladar), toxicidad de los RSU acumulados, requerimientos para su disposición final, situación urbana colindante y propiedad de los terrenos. Los diagnósticos elaborados por los municipios no se hicieron públicos. | X                     |   |    | Nov. de 2005 – fines de 2006 | Secretarías de Servicios y Obras Públicas de Luján de Cuyo y Maipú.   |

| Cód. |      |      | Descripción de la Tarea  | Crit. | Resultados alcanzados   | Ejecución de la tarea |    |    | Fecha                        | Unidad / ejecutor responsable  |
|------|------|------|--|-------|---|-----------------------|----|----|------------------------------|--|
| Obj. | Act. | Tar. |  |       |   | Si                    | No | Pa |                              |  |
| 01   | 01   | 020  | Desactivar paulatinamente los basurales a cielo abierto detectados.  | 3     | De acuerdo a lo convenido, la Municipalidad de Luján clausuró el basural de Campo Cacheuta. Adicionalmente los municipios tomaron medidas para garantizar el cese de la descarga de residuos en lugares no autorizados, lo que se cumplió parcialmente ya que Luján de Cuyo trasladó parte de sus RSU a un nuevo basural ubicado en el pedemonte de Chacras de Coria. Finalizado el convenio en 2010, la Municipalidad de Luján reabrió numerosos basurales clausurados, entre ellos el de Campo Cacheuta. En cuanto a Maipú, se erradicaron todos los basurales a cielo abierto en su territorio |                       |    | X  | Nov. de 2005 – fines de 2010 | Ministerio de Ambiente y Obras Públicas de Mza y Secretarías de Obras y Servicios y Obras Públicas de Luján de Cuyo y Maipú. |
| 01   | 01   | 025  | Facilitar el acceso al empleo a las familias que trabajaban informalmente en los basurales a cielo abierto detectados. | 2     | Los trabajadores sociales de ambos municipios realizaron numerosas visitas a las familias que trabajaban informalmente en los basurales a cielo abierto detectados. Se consiguió trabajo formal y/o planes sociales a 15 familias que residían en las inmediaciones de Campo Cacheuta.  |                       |    | X  | Nov. de 2005 – fines de 2010 | Direcciones de Acción Social de Luján de Cuyo y Maipú  |
| 01   | 01   | 030  | Custodiar los vertederos clandestinos saneados.  | 2     | A través de los controles periódicos realizados se evitó que la población vuelva a volcar residuos en los vertederos clandestinos saneados. Adicionalmente a algunos predios utilizados como vertederos clandestinos se les otorgó un uso nuevo como plaza o parque público.  |                       |    | X  | Nov. de 2005 – fines de 2010 | Ministerio de Ambiente y Obras Públicas de Mza y Secretarías de Servicios y Obras Públicas de Luján de Cuyo y Maipú.         |
| 01   | 02   | 005  | Aumentar la frecuencia y cobertura del servicio de limpieza y barrido (manual y mecánico) de calles.                   | 1     | Con esta medida los municipios lograron mejorar el servicio de limpieza y barrido departamental, disminuyendo la rotura de bolsas de basura por parte de animales y la disposición descontrolada de residuos en lugares u horarios prohibidos.  | X                     |    |    | Dic. de 2005 en adelante.    | Secretarías de Servicios y Obras Públicas de Luján de Cuyo y Maipú.  |

| Cód. |      |      | Descripción de la Tarea   | Crit. | Resultados alcanzados  | Ejecución de la tarea en t/f |    |    | Fecha                               | Unidad / ejecutor responsable                                       |
|------|------|------|---|-------|--|------------------------------|----|----|-------------------------------------|---|
| Obj. | Act. | Tar. |   |       |  | Si                           | No | Pa |                                     |   |
|      |      |      |   |       |  |                              |    |    |                                     |   |
| 01   | 02   | 010  | Disponer contenedores en todos los barrios del departamento.                        | 2     | No se colocaron contenedores en todos los barrios. Sólo se priorizaron aquellos que participaron en experiencias piloto de clasificación de RSU. Adicionalmente la gente se opuso a los contenedores porque no quería tener residuos en la puerta de su casa y los utilizó mal o quemó.  |                              |    | X  | Agosto de 2009<br>diciembre de 2010 | Secretarías de Servicios y Obras Públicas de Luján de Cuyo y Maipú. |
| 01   | 02   | 015  | Eficientizar el servicio de recolección domiciliar de residuos.                     | 1     | Se incorporaron camiones recolectores y se asignaron nuevos recorridos a los mismos. Adicionalmente se reprogramaron los recorridos efectuados por los camiones recolectores existentes.   |                              |    |    | Año 2005 en adelante.               | Secretarías de Servicios y Obras Públicas de Luján de Cuyo y Maipú. |
| 01   | 02   | 020  | Establecer un servicio de recolección diferenciado para grandes generadores de RSU. | 1     | El servicio de recolección diferenciada de RSU incluye a hoteles, edificios públicos, centros comerciales, restaurantes, comercios en general, hospitales y clínicas.  | X                            |    |    | Año 2007                            | Secretarías de Servicios y Obras Públicas de Luján de Cuyo y Maipú. |
| 01   | 02   | 025  | Establecer horarios estrictos para que los vecinos saquen sus residuos a la calle   | 0     | Con esta medida se evita que la gente saque sus residuos a la calle en cualquier hora del día, lo que provoca una imagen de suciedad permanente. Además este tipo de prácticas aumenta la rotura de bolsas de residuos por parte de canes y otros animales salvajes.   | X                            |    |    | Año 2007                            | Secretarías de Servicios y Obras Públicas de Luján de Cuyo y Maipú. |
| 01   | 02   | 030  | Recolectar los RSU generados diariamente en los departamentos.                      | 2     | Para el caso de Luján las bolsas de RSU se retiran seis veces a la semana, por lo que el servicio se presta 312 días en el año en base a 18 recorridos diarios, lo que equivale a 5.616 viajes anuales o 22.000 km. En lo que respecta a Maipú, los residuos también se retiran seis veces a la semana, aunque se realiza un mayor número de viajes y recorridos diarios debido a su mayor concentración poblacional. Durante el período de vigencia del convenio estos guarismos se mantuvieron constantes. | X                            |    |    | Sept. de 2005 – diciembre de 2010.  | Secretarías de Servicios y Obras Públicas de Luján de Cuyo y Maipú. |

| Cód. |      |      | Descripción de la Tarea   | Crit. | Resultados alcanzados  | Ejecución de la tarea |    |    | Fecha                              | Unidad / ejecutor responsable   |
|------|------|------|---|-------|--|-----------------------|----|----|------------------------------------|---|
| Obj. | Act. | Tar. |   |       |  | Si                    | No | Pa |                                    |   |
| 01   | 03   | 005  | Adherir a la constitución de un <i>Consortio Público de Gestión Intermunicipal de Residuos Sólidos de la Zona Metropolitana</i> . | 1     | Si bien los municipios manifestaron su conformidad al Secretario de Ambiente, Guillermo Carmona (quien en repetidas oportunidades convocó a todos los intendentes del área metropolitana a dialogar sobre la iniciativa), el consorcio nunca fue conformado. En consecuencia, la mayor parte de la basura generada en otras comunas se dispone en basrales a cielo abierto sin que se recuperen residuos. De conformarse el consorcio, se hará funcionar doble turno a la planta de Barrancas, lo que aumentaría su capacidad de procesamiento a 400 toneladas de basura diaria, aproximadamente.                          | X                     |    |    | Sept. de 2005                      | Intendencias de Luján de Cuyo y Maipú.  |
| 01   | 03   | 010  | Reducir paulatinamente el traslado de RSU verdes y de construcción a la PTRSU de Maipú.   | 1     | Por decisión de los intendentes, los Secretarios de Obras y Servicios Públicos dispusieron lugares específicos para la disposición de este tipo de residuos, puesto que los mismos no pueden ser procesados en la planta.  | X                     |    |    | Sept. de 2005                      | Intendencias y Secretarías de Servicios y Obras Públicas de Luján de Cuyo y Maipú |
| 01   | 03   | 015  | Enviar los RSU recolectados a la PTRSU.   | 4     | Inicialmente se previó que la Municipalidad de Luján de Cuyo trasladaría alrededor de 1.200 toneladas mensuales de RSU, lo que sólo se cumplió en el año 2006 y 2008 cuando según Parisi se trasladaron 14.600 toneladas y 18.500 toneladas a la PTRSU, respectivamente (Los Andes, 15-7-2009). El resto de los años el municipio trasladó mucho menos residuos de lo previsto (alrededor de 30 toneladas diarias, lo que representa aproximadamente el 30% de los RSU generados en el depto.). En cuanto a Maipú, trasladó la totalidad de los residuos generados en el departamento (alrededor de 60 toneladas diarias). |                       |    | X  | Sept. de 2005 – diciembre de 2010. | Secretarías de Servicios y Obras Públicas de Luján de Cuyo y Maipú.               |

| Cód. |      |      | Descripción de la Tarea  | Crit. | Resultados alcanzados   | Ejecución de la tarea |    |    | Fecha                                    | Unidad / ejecutor responsable                      |
|------|------|------|--|-------|---|-----------------------|----|----|--|--|
| Obj. | Act. | Tar. |  |       |   | Si                    | No | Pa |  |  |
| 01   | 03   | 020  | Pagar a la empresa CLEAR S.R.L. por el servicio de tratamiento y disposición final de RSU.   | 4     | Durante todo el período del convenio la Municipalidad de Luján pagó \$\$8.012.049 a CLEAR SRL   | X                     |    |    | Todos los meses (2005-2010)              | Secretarías de Hacienda de Luján de Cuyo y Maipú.  |
| 01   | 03   | 025  | Cobrar un porcentaje del importe facturado por la empresa CLEAR S.R.L. a la Municipalidad de Luján de Cuyo y a todas las empresas u organismos públicos que envíen residuos a la PTRSU (a c/ Municipalidad de Maipú) | 0     | La PTRSU pagó a Maipú el 10% del monto total facturado (neto de IVA) a Luján y a las empresas u organismos que procesaron sus RSU en la misma. Dicho monto se deposita hasta el día 20 del mes posterior a la fecha de la factura. Entre los organismos que solicitaron los servicios de CLEAR se encuentra la AFIP, la cual envía todo el material secuestrado en el país. | X                     |    |    | Sept. de 2005 – dic. de 2010             | Secretarías de Hacienda de Luján de Cuyo y Maipú.  |
| 01   | 03   | 030  | Cobrar el subsidio otorgado por el gobierno provincial (a c/ Municipalidad de Luján de Cuyo)   | 0     | Los fondos fueron transferidos a la Municipalidad de Luján de Cuyo por la Dirección de Saneamiento y Control Ambiental de la Secretaría de Ambiente de la Provincia.  | X                     |    |    | Oct. de 2005, 1° trimestre 2006/7/8/9/10 | Secretaría de Hacienda de Luján de Cuyo.           |
| 01   | 03   | 035  | Rendir cuentas ante el H. Tribunal de Cuentas por los fondos recibidos en los plazos establecidos (a c/ Municipalidad de Luján de Cuyo)  | 0     | La Municipalidad de Luján de Cuyo rindió cuentas del subsidio percibido ante el H. Tribunal de Cuentas de la Provincia, conforme con lo establecido en el Acuerdo N° 2514/1997 del H.T.C.   | X                     |    |    | Primer trimestre años 2006/7/8/9/10/11   | Secretaría de Hacienda de Luján de Cuyo.           |
| 01   | 03   | 040  | Presentar ante la Dirección de Saneamiento y Control Ambiental, constancia de la rendición ante el H. Tribunal de Cuentas de las sumas transferidas (a c/ Municipalidad de Luján de Cuyo)                            | 0     | La Municipalidad de Luján de Cuyo rindió cuentas del subsidio percibido ante el H. Tribunal de Cuentas de la Provincia, y luego presentó las probanzas correspondientes ante la Dirección de Saneamiento y Control Ambiental de la provincia.   | X                     |    |    | Primer trimestre años 2006/7/8/9/10/11   | Secretaría de Hacienda de Luján de Cuyo.           |
| 02   | 01   | 005  | Afectar personal municipal a la PTRSU (Municipalidad de Maipú).  | 1     | El municipio afectó 15 operarios, manteniendo sus condiciones laborales durante todo el periodo que duró la concesión. Con esta medida el municipio subsidió parcialmente a la PTRSU, puesto que el personal municipal trabajó en la misma 40 hs. semanales sin costo para la empresa concesionaria.  | X                     |    |    | Nov. de 2000 en adelante.                | Secretarías de Servicios y Obras Públicas de Maipú |

| Cód. |      |      | Descripción de la Tarea   | Crit. | Resultados alcanzados   | Ejecución de la tarea |    |    | Fecha                                     | Unidad / ejecutor responsable   |
|------|------|------|---|-------|---|-----------------------|----|----|---|---|
| Obj. | Act. | Tar. |   |       |   | Si                    | No | Pa |   |   |
| 02   | 01   | 010  | Capacitar al personal municipal afectado a la PTRSU en la tarea de clasificación manual y mecánica de residuos orgánicos e inorgánicos (a c/ Municipalidad de Maipú). | 2     | La capacitación estuvo a cargo de la empresa CLEAR S.R.L., con la colaboración del municipio de Maipú.  | X                     |    |    | Nov. de 2000 en adelante.                 | Empresa CLEAR S.R.L. y Secretaría de Servicios y Obras Públicas de Maipú.                                   |
| 02   | 01   | 015  | Elaborar un programa de recolección diferenciada y clasificación en origen de residuos.   | 2     | Si bien los municipios acordaron ciertos puntos generales entre sí, no se elaboró un único programa sino dos, puesto que el H. Tribunal de Cuentas de la provincia impide que un municipio afecte partidas presupuestarias propias para financiar emprendimientos comunes con otros municipios. Las iniciativas, sin embargo, contaron con el apoyo del gobierno provincial. Para el caso de Maipú, el Programa "Compromiso Ambiental 2010" obtuvo un subsidio de \$1.000.000 de la Secretaría de Medio Ambiente de la provincia.   | X                     |    |    | Feb. – mayo de 2009<br><br>Jun. de 2010   | Secretarías de Servicios y Obras Públicas de Maipú y Lujan de Cuyo. Secretaría de Medio Ambiente de Mendoza |
| 02   | 01   | 020  | Realizar pruebas piloto sobre clasificación en origen y recolección diferenciada de residuos.   | 1     | En Luján la prueba piloto se realizó en cuatro barrios del Distrito de Chacras de Coria, en donde se trabajó de manera asociada con las uniones vecinales en la capacitación de los vecinos para que depositen sus RSU orgánicos e inorgánicos en contenedores diferenciados que la comuna proveyó y retiró periódicamente (seis veces a la semana los orgánicos y dos veces a la semana los inorgánicos) para su posterior traslado a la PTRSU de Maipú. La experiencia duro 5 meses.<br>En cuanto a Maipú, la prueba piloto se realizó en un sector urbano en el que residían unas 4.000 familias, en donde se promovió la clasificación diferenciada entre residuos orgánicos, inorgánicos y sanitarios o patológicos. | X                     |    |    | Agosto – dic. de 2009<br><br>Jun. de 2010 | Secretarías de Servicios y Obras Públicas de Maipú y Lujan de Cuyo  |

| Cód. |      |      | Descripción de la Tarea  | Crit. | Resultados alcanzados   | Ejecución de la tarea |    |    | Fecha                       | Unidad / ejecutor responsable  |
|------|------|------|--|-------|---|-----------------------|----|----|-----------------------------|--|
| Obj. | Act. | Tar. |  |       |   | Si                    | No | Pa |                             |  |
| 02   | 01   | 025  | Ejecutar el programa de clasificación en origen y recolección diferenciada de residuos.          | 2     | Debido a los resultados satisfactorios alcanzados con la experiencia, en el año 2010 el municipio de Lujan extendió la campaña "Chacras recicla" a un total de ocho barrios y la Facultad de Ciencias Agrarias de la UNCuyo. Por cuestiones logísticas (falta de personal e insumos operativos, robo y/o quema de contenedores, etc.) el programa nunca se extendió a todo el departamento. En cuanto a Maipú, la experiencia sólo quedó acotada a la zona definida inicialmente para la prueba piloto. |                       |    | X  | Febrero – diciembre de 2010 | Secretarías de Servicios y Obras Públicas de Maipú y Lujan de Cuyo                 |
| 02   | 01   | 030  | Evaluar los resultados obtenidos en el marco del programa.                                       | 1     | Aunque parciales y acotadas en el tiempo, en opinión de los funcionarios locales las experiencias de clasificación y recolección diferenciada de residuos mejoraron la eficiencia de la PTRSU, ya que se logró agilizar el proceso de separación de residuos, lo que repercutió positivamente en el proceso de comercialización de los productos reciclados.  |                       |    | X  | —                           | Intendencias y Secretarías de Servicios y Obras Públicas de Maipú y Lujan de Cuyo. |
| 02   | 01   | 035  | Otorgar incentivos a los habitantes que residan en barrios en donde se clasifiquen sus residuos. | 0     | La Municipalidad de Maipú anunció la reducción del cobro de tasas municipales a los habitantes de aquellos barrios en donde se clasifiquen residuos en origen. No se detectaron incentivos a la clasificación diferenciada por parte del municipio lujanino.  |                       |    | X  |                             | Intendencias y Secretaría de Hacienda de Maipú.                                    |
| 02   | 01   | 040  | Otorgar incentivos a las empresas u organismos públicos que transporten sus residuos a la PTRSU. | 0     | A pedido de la Municipalidad de Maipú, CLEAR S.R.L. entrega una certificación a las instituciones que confían en ella para la disposición de sus residuos. Esta instancia permite a las mismas certificar sus procesos con Normas ISO 14000, lo que facilita la exportación de productos, ya que las empresas pueden probar cuál es el tratamiento que dan a los residuos que generan a diario.   | X                     |    |    | Año 2006 en adelante        | Intendencias y empresa CLEAR S.R.L.  |

| Cód. |      |      | Descripción de la Tarea  | Crit. | Resultados alcanzados   | Ejecución de la tarea |    |    | Fecha                                    | Unidad / ejecutor responsable  |
|------|------|------|--|-------|---|-----------------------|----|----|--|--|
| Obj  | Act. | Tar. |  |       |   | Si                    | No | Pa |  |  |
|      |      |      |  |       |   |                       |    |    |  |  |
| 02   | 01   | 045  | Cobrar un porcentaje del importe facturado a las empresas que procesaron residuos en la PTRSU (a c/ Municipalidad de Maipú).             | 0     | La PTRSU paga al municipio de Maipú un 10% del monto facturado (neto de IVA) a las empresas. Dicho monto se deposita hasta el día 20 del mes calendario posterior a la fecha de la factura.   | X                     |    |    | Todos los meses                          | Secretaría de Hacienda de Maipú.   |
| 02   | 01   | 050  | Inspeccionar la PTRSU para verificar las condiciones laborales del personal municipal afectado a la misma (a c/ Municipalidad de Maipú). | 1     | En las visitas a la PTRSU no se detectaron irregularidades.   | X                     |    |    | No especificada                          | Secretaría de Servicios y Obras Públicas de Maipú                          |
| 02   | 02   | 005  | Mantener reuniones con los intendentes del Gran Mendoza que deseen procesar sus residuos en la PTRSU.                                    | 0     | Organizadas por la Secretaría de Ambiente, en las reuniones mantenidas se acordó que toda la basura del área metropolitana y de Lavalle se concentre en la PTRSU de Maipú y en una futura planta de reciclado a construirse en El Borbollón (Las Heras). Su costo de construcción será de 30 millones de dólares (otorgados por un préstamo del BID) y se licitará en el 2014. Además, con parte de ese dinero se potenciará la planta de Maipú y se desarrollarán cinco "puntos verdes" (adónde irán a parar los residuos de la poda y de la construcción, entre otros). | X                     |    |    | Año 2005 en adelante                     | Intendencias del Gran Mendoza y Lavalle. Secretaría de Ambiente de Mendoza |
| 02   | 02   | 010  | Dar a conocer la experiencia de tratamiento de residuos en la PTRSU tanto en el ámbito local, nacional como internacional.               | 1     | Se realizaron numerosas charlas en ámbitos escolares, vecinales e institucionales del departamento. También se presentó a la experiencia ante el Senado de la Nación, obteniendo una mención especial en el Premio Nacional a la Calidad por el trabajo realizado en la PTRSU. En el año 2008, por su parte, el Intendente de Maipú, Adolfo Bermejo, fue invitado por el presidente de Colombia, Alvaro Uribe, a exponer sobre el proceso de certificación de calidad en la PTRSU en el 1º Congreso Mundial de la Calidad en el Sector Público realizado en Bogotá.       | X                     |    |    | Período 2005 - 2010<br><br>Junio de 2008 | Intendencias, Direcciones de Prensa de Luján de Cuyo y Maipú.              |

| Cód. |      |      | Descripción de la Tarea   | Crit. | Resultados alcanzados  | Ejecución de la tarea |    |    | Fecha                                       | Unidad / ejecutor responsable                                       |
|------|------|------|---|-------|--|-----------------------|----|----|---|---|
| Obj  | Act. | Tar. |   |       |  | Si                    | No | Pa |   |   |
| 02   | 02   | 015  | Recibir delegaciones de funcionarios políticos provinciales, nacionales e internacionales que deseen conocer el programa de tratamiento de RSU. | 0     | Visita de intendentes municipales del Gran Mendoza a la PTRSU<br><br>Recepción de una comitiva de intendentes y funcionarios de la Provincia de Neuquén.   | X                     |    |    | Periodo 2005-2010<br>8 y 9 de abril de 2008 | Intendencias de Luján de Cuyo y Maipú                               |
| 02   | 02   | 020  | Elaborar gacetillas de prensa con información institucional de la microrregión y del programa de tratamiento de RSU.                            | 0     | Las gacetillas de prensa fueron elaboradas periódicamente por las Direcciones de Prensa municipales y distribuidas en diversos medios locales y provinciales.  | X                     |    |    | Periodo 2005 - 2010                         | Direcciones de Prensa de Luján de Cuyo y Maipú                      |
| 02   | 02   | 025  | Diseñar folletos publicitarios del programa de recolección diferenciada y clasificación en origen de residuos.                                  | 0     | Los folletos fueron elaborados por las Secretarías de Servicios y Obras Públicas municipales con la colaboración de las respectivas Direcciones de Prensa. .   | X                     |    |    | Agos.de 2009 – dic. 2010                    | Direcciones de Prensa de Luján de Cuyo y Maipú                      |
| 02   | 02   | 030  | Imprimir los folletos publicitarios.  | 0     | No se conocen datos de la cantidad de folletos impresos.   | X                     |    |    | Agos.de 2009 – dic. 2010                    | Direcciones de Prensa de Luján de Cuyo y Maipú                      |
| 02   | 02   | 035  | Distribuir los folletos publicitarios en todos los barrios de los departamentos.  | 2     | Los folletos fueron distribuidos por el personal de la Secretaría de Servicios y Obras Públicas, con la colaboración de un grupo de alumnos del Instituto de Educación Superior Bruno Ragusa N° 9-023 (para el caso de Maipú).   |                       | X  |    | Agos.de 2009 – dic. 2010                    | Secretarías de Servicios y Obras Públicas de Maipú y Lujan de Cuyo. |
| 02   | 03   | 005  | Suscribir convenios con instituciones educativas interesadas en participar en el programa.  | 1     | Los municipios no suscribieron convenios en el marco de la microrregión, sino de manera individual. Para el caso de Maipú, suscribió dos acuerdos con el Instituto de Educación Superior Bruno Ragusa N° 9-023 por medio del cual 10 alumnos de la carrera de Gestión Ambiental se incorporaron como pasantes en el municipio, trabajando directamente en el programa de recolección diferenciada y clasificación en origen de residuos. | X                     |    |    | 09 de jun. 2010                             | Secretarías de Servicios y Obras Públicas de Maipú y Lujan de Cuyo. |

| Cód. |      |      | Descripción de la Tarea  | Crit. | Resultados alcanzados  | Ejecución de la tarea |    |    | Fecha                    | Unidad / ejecutor responsable  |
|------|------|------|--|-------|--|-----------------------|----|----|--------------------------|--|
| Obj  | Act. | Tar. |  |       |  | Si                    | No | Pa |                          |  |
| 02   | 03   | 010  | Capacitar a los alumnos y empleados municipales que participen en el programa de recolección diferenciada y clasificación en origen de residuos. | 1     | Además del personal municipal afectado a esta tarea, para el caso de Maipú un total de diez alumnos del Instituto de Educación Superior Bruno Ragusa N° 9-023 se incorporaron como pasantes en el municipio y fueron capacitados para visitar a los vecinos y entregarles bolsas diferenciadas y folletería en la que se explica el funcionamiento del programa.   | X                     |    |    | Agos.de 2009 – dic. 2010 | Intendencias y Secretarías de Servicios y Obras Públicas de Maipú y Luján. |
| 02   | 03   | 015  | Promover la visita de contingentes de alumnos de colegios primarios, secundarios, terciarios y universitarios a la PTRSU.                        | 0     | Durante el periodo de vigencia del programa numerosos alumnos y docentes de colegios primarios, secundarios e institutos de educación superior visitaron la planta, entre ellas la Escuela primaria Provincia de La Pampa (Maipú) y el Instituto de Educación Superior. Bruno Ragusa 9-023 (Maipú).  | X                     |    |    | Período 2005 - 2010      | Intendencias y Secretarías de Servicios y Obras Públicas de Maipú y Luján  |
| 02   | 03   | 020  | Elaborar programas de educación y concientización ciudadana en materia de disposición responsable de residuos y protección del medio ambiente.   | 1     | Se elaboraron dos programas de clasificación en origen y recolección diferenciada de residuos, uno por cada municipio. Ambas iniciativas contaron con el apoyo del gobierno provincial. Para el caso de Maipú, el Programa “Compromiso Ambiental 2010” obtuvo un subsidio de \$1.000.000 de la Secretaría de Medio Ambiente de la provincia. La Municipalidad de Luján de Cuyo también recibió subsidio por parte de la Secretaría de Ambiente para el programa “Chacras recicla”. | X                     |    |    | Año 2009                 | Intendencias y Secretarías de Servicios y Obras Públicas de Maipú y Luján  |
| 02   | 03   | 025  | Ejecutar los programas diseñados sobre e educación y concientización ambiental.  | 2     | Los programas diseñados solo fueron ejecutados en su etapa inicial y por un período limitado de tiempo debido a la falta de recursos económicos suficientes para sostener estas iniciativas en el tiempo y extenderlas a toda la geografía departamental.  |                       |    | X  | Periodo 2009-2010        | Intendencias y Secretarías de Servicios y Obras Públicas de Maipú y Luján  |

| Cód. |      |      | Descripción de la Tarea   | Crit. | Resultados alcanzados  | Ejecución de la tarea |    |               | Fecha   | Unidad / ejecutor responsable |
|------|------|------|---|-------|--|-----------------------|----|---------------|---|-------------------------------|
| Obj  | Act. | Tar. |   |       |  | Si                    | No | Pa            |   |                               |
| 02   | 03   | 030  | Evaluar los resultados obtenidos en el marco del programa.  | 1     |  | X                     |    | —             | Intendencias y Secretarías de Servicios y Obras Públicas de Maipú y Luján |                               |
| 02   | 03   | 035  | Establecer penalidades para aquellos ciudadanos que cometan infracciones en materia de cuidado del medio ambiente.    | 0     | El HCD de Luján de Cuyo sancionó una ordenanza de cierre de lotes baldíos (con multas que llegan hasta los \$5.000 por falta de cierre, de \$1.500 por cierre en mal estado y de \$2.500 por falta de limpieza. Por su parte, ambo municipios aplican multas a aquellos vecinos que incineran hojas o arrojan basura de cualquier tipo en lugares públicos o privados y especialmente en los cauces de riego, acequias y colectores. | X                     |    | Febr. de 2009 | Intendencias y Secretarías de Servicios y Obras Públicas de Maipú y Luján |                               |
| 02   | 03   | 040  | Habilitar una línea telefónica gratuita para que los vecinos hagan denuncias o eleven reclamos de diversa naturaleza. | 0     | En Lujan los vecinos pueden realizar sus reclamos a la comuna, llamando al 0800 222 7800. En Maipú no se habilitó una línea especial, pero los vecinos pueden comunicarse al 0261 4972448 para denunciar problemas ambientales o efectuar reclamos vinculados con el servicio de recolección domiciliaria de residuos.   | X                     |    | Año 2009      | Intendencias y Secretarías de Servicios y Obras Públicas de Maipú y Luján |                               |

### **Formulario D1: RC relacionados con las reglas de juego**

| <b>Municipios</b> |              |  | Luján de Cuyo y Maipú<br>(Mendoza).  | <b>Microrregión (MR)</b> |  | Luján de Cuyo –<br>Maipú. | <b>Programa</b> | <i>“Traslado, Tratamiento y Disposición Final de RSU”.</i> |   |          |          |   |
|-------------------|--------------|--|--|--------------------------|--|---------------------------|-----------------|--|---|----------|----------|---|
| <b>Código</b>     |              |  | <b>Descripción de la RC y explicación de sus impactos negativos</b>  |                          |  |                           |                 | <b>Magnitud de la RC</b>                                   |   |          |          |   |
| Obj.              | Act.         | Tar.   |  |                          |  |                           |                 | 0  | 1 | 2        | 3        | 4 |
| 01<br>02          | 01<br>01     | 010<br>005<br>015<br>020<br>025<br>030<br>025<br>030 | La falta de reconocimiento de la autonomía municipal en la Constitución Provincial atentó contra el dinamismo que requiere la gestión microrregional, imponiendo restricciones legales a la cooperación económica - financiera entre los municipios (realización de gastos comunes y contratación de personal técnico en conjunto).  |                          |  |                           |                 |  |   |          | <b>X</b> |   |
| 02                | 02           | 025<br>030   |  |                          |  |                           |                 |  |   |          |          |   |
| 02                | 01<br><br>03 | 020<br>025<br>035<br>020                             | Escasa cultura ciudadana sobre reciclaje. Esta situación dificultó el cumplimiento de las tareas asociadas al programa de clasificación en origen y recolección diferenciada de residuos. A modo de ejemplo, la mayoría de los contenedores colocados por los municipios en los barrios fueron dañados o robados. En otros casos, se los usó de manera incorrecta, lo que obligó a los municipios a abandonar el programa. |                          |  |                           |                 |  |   | <b>X</b> |          |   |
|                   |              |  |  |                          |  |                           |                 |  |   |          |          |   |
|                   |              |  |  |                          |  |                           |                 |  |   |          |          |   |
|                   |              |  |  |                          |  |                           |                 |  |   |          |          |   |

**Formulario D2: RC relacionadas con las relaciones interinstitucionales e interjurisdiccionales**

| Municipios |      |            | Luján de Cuyo y Maipú<br>(Mendoza).  | Microrregión (MR) | Luján de Cuyo –<br>Maipú. | Programa | <i>“Traslado, Tratamiento y Disposición Final de RSU”.</i> |   |   |   |   |
|------------|------|------------|--|-------------------|---------------------------|----------|--|---|---|---|---|
| Código     |      |            | Descripción de la RC y explicación de sus impactos negativos   |                   |                           |          | Magnitud de la RC  |   |   |   |   |
| Obj.       | Act. | Tar.       |  |                   |                           |          | 0  | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 01         | 03   | 015<br>020 | Inexistencia de una tradición cooperativa entre el sector público y privado. Esta situación impidió que los municipios y la empresa concesionaria de la planta alcanzaran los consensos necesarios para que el procesamiento de los residuos fuera redituable para las partes. Eventualmente, el conflicto producido entre la empresa CLEAR S.R.L y las municipalidades por el aumento unilateral del costo de la tonelada procesada por parte de la empresa concesionaria llevó a la municipalidad de Maipú a decidir no renovar la concesión a la empresa, estatizando de hecho la PTRSU de Barrancas. |                   |                           |          |  |   |   | X |   |
|            |      |            |  |                   |                           |          |  |   |   |   |   |
|            |      |            |  |                   |                           |          |  |   |   |   |   |
|            |      |            |  |                   |                           |          |  |   |   |   |   |
|            |      |            |  |                   |                           |          |  |   |   |   |   |
|            |      |            |  |                   |                           |          |  |   |   |   |   |

**Formulario D3: RC relacionadas con la situación socioeconómica y política**

| Municipios |      |            | Luján de Cuyo y Maipú (Mendoza).   | Microrregión (MR) | Luján de Cuyo – Maipú. | Programa | <i>“Traslado, Tratamiento y Disposición Final de RSU”.</i> |   |   |   |   |
|------------|------|------------|--|-------------------|------------------------|----------|--|---|---|---|---|
| Código     |      |            | Descripción de la RC y explicación de sus impactos negativos   |                   |                        |          | Magnitud de la RC  |   |   |   |   |
| Obj.       | Act. | Tar.       |  |                   |                        |          | 0  | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 01         | 03   | 015<br>020 | La situación inflacionaria evidenciada en Argentina durante los últimos años repercutió negativamente en la ejecución del programa, provocando aumentos constantes en el costo de la tonelada de residuos procesada en la PTRSU. |                   |                        |          |  |   |   | X |   |
|            |      |            |  |                   |                        |          |  |   |   |   |   |
|            |      |            |  |                   |                        |          |  |   |   |   |   |
|            |      |            |  |                   |                        |          |  |   |   |   |   |
|            |      |            |  |                   |                        |          |  |   |   |   |   |
|            |      |            |  |                   |                        |          |  |   |   |   |   |

**Formulario D4: DCI relacionados con la organización interna**

| Municipios |                |                          | Luján de Cuyo y Maipú (Mendoza).   | Microrregión (MR) | Luján de Cuyo – Maipú. | Programa | "Traslado, Tratamiento y Disposición Final de RSU". |   |   |   |   |
|------------|----------------|--------------------------|--|-------------------|------------------------|----------|---|---|---|---|---|
| Código     |                |                          | Descripción del DCI y explicación de sus impactos negativos.   |                   |                        |          | Magnitud del DCI                                    |   |   |   |   |
| Obj.       | Act.           | Tar.                     |  |                   |                        |          | 0   | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 01         | 01             | 005<br>020               | Escasa difusión de las actividades realizadas y logros alcanzados por la MR como consecuencia de la inexistencia de un área de prensa microrregional. En este sentido, las direcciones de prensa municipales sólo se encargaron de difundir las actividades realizadas por los intendentes y/o sus colaboradores más cercanos, lo que invisibilizó el accionar de la MR.   |                   |                        |          | X   |   |   |   |   |
| 02         | 03<br>01<br>02 | 015<br>015<br>010<br>020 |  |                   |                        |          |   |   |   |   |   |
| 01         | 01<br>02       | 020<br>030<br>005<br>020 | Dificultades logísticas para la ejecución de numerosas tareas derivadas del escaso personal asignado por los municipios para su ejecución, monitoreo y/o control. Las tareas que se vieron más afectadas por este DCI fueron la desactivación y custodia de los vertederos clandestinos, el aumento de la frecuencia y cobertura del servicio de limpieza y barrido (manual y mecánico) de calles y el establecimiento de un servicio de recolección diferenciada.   |                   |                        |          | X   |   |   |   |   |
| 01         | 01             | 015<br>020<br>030        | La ausencia de planificación estratégica en la gestión intermunicipal dificultó y retrasó la ejecución de numerosas tareas, impidiendo que se alcancen los resultados esperados por los municipios. En este sentido, en muy pocas oportunidades las autoridades municipales definieron con anticipación que unidades organizativas serían las responsables del cumplimiento de las tareas, si la estructura o tamaño de estas unidades guardaba relación con las funciones asignadas a las mismas, el nivel de especificidad funcional y/o el grado de interdependencia que poseían los distintos actores y agencias internas en lo que se refiere a la ejecución de las tareas. |                   |                        |          | X   |   |   |   |   |
| 02         | 02             | 015<br>020               |  |                   |                        |          |   |   |   |   |   |
|            | 02             | 025<br>030               |  |                   |                        |          |   |   |   |   |   |
|            | 03             | 010<br>020<br>025<br>030 |  |                   |                        |          |   |   |   |   |   |
|            |                |                          |  |                   |                        |          |   |   |   |   |   |

**Formulario D5: DCI relacionados con la capacidad financiera y física de la organización**

| Código |      |                   | Descripción del DCI y explicación de sus impactos negativos   | Magnitud del DCI |   |   |   |   |
|--------|------|-------------------|---|------------------|---|---|---|---|
| Obj.   | Act. | Tar.              |   | 0                | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 01     | 03   | 015<br>020<br>025 | Recursos económicos insuficientes para ejecutar ciertas tareas, entre ellas el procesamiento de todos los residuos domiciliarios generados en el Departamento de Luján de Cuyo y las asociadas a la ejecución de los subprogramas municipales de educación y concientización ciudadana sobre disposición responsable de residuos y protección del medio ambiente. |                  |   |   |   | X |
| 02     | 03   |                   |   |                  |   |   |   |   |
| 01     | 02   | 005<br>015        | Carencia de la infraestructura logística necesaria y suficiente para eficientizar el servicio de limpieza y barrido (manual y mecánico) de calles en todos los barrios.   |                  |   |   | X |   |
|        |      |                   |   |                  |   |   |   |   |
|        |      |                   |   |                  |   |   |   |   |
|        |      |                   |   |                  |   |   |   |   |

**Formulario D6: DCI relacionados con la capacidad individual de quienes ejecutan tareas**

| Municipios |      | Luján de Cuyo y Maipú (Mendoza).                               |              |             |             | Microrregión (MR)   | Luján de Cuyo – Maipú. | Programa | "Traslado, Tratamiento y Disposición Final de RSU". |   |   |   |  |
|------------|------|--|--------------|-------------|-------------|---|------------------------|----------|---|---|---|---|--|
| Código     |      | Número, pertenencia institucional y categoría de los empleados |              |             |             | Naturaleza y magnitud del DCI                             |                        |          |   |   |   |   |  |
| Obj.       | Act. | Categoría A – I  | Fuera escala | Intendentes | Consultores | Competencia profesional                                   | Motivación             | 0        | 1   | 2 | 3 | 4 |  |
| 01         | 01   | 60   | 3            | 1           | 1           | Conocimiento insuficiente sobre planificación estratégica | -                      |          |   | X |   |   |  |
|            |      | 55   | 3            | 1           | 1           |   |                        |          |   |   |   |   |  |
|            | 02   | 60   | 1            | 1           | 0           | Conocimiento insuficiente sobre planificación estratégica | -                      |          |   | X |   |   |  |
|            |      | 60   | 1            | 1           | 0           |   |                        |          |   |   |   |   |  |
|            | 03   | 15   | 2            | 1           | 0           | -   | -                      |          |   |   |   |   |  |
|            |      | 10   | 2            | 1           | 0           |   |                        |          |   |   |   |   |  |
| 02         | 01   | 15   | 1            | 1           | 0           | -   | -                      |          |   | X |   |   |  |
|            |      | 30   | 2            | 1           | 0           |   |                        |          |   |   |   |   |  |
|            | 02   | 2  | 2            | 1           | 0           | -   | -                      |          |   | X |   |   |  |
|            |      | 2  | 2            | 1           | 0           |   |                        |          |   |   |   |   |  |
|            | 03   | 5  | 1            | 1           | 0           | Conocimiento insuficiente sobre planificación estratégica | -                      |          |   | X |   |   |  |
|            |      | 5  | 1            | 1           | 0           |   |                        |          |   |   |   |   |  |

**Referencias:** RRHH Luján de Cuyo   
 RRHH Maipú

### 6.2.3- Programa N° 3.

Departamento de Maipú



**Nombre: “Gestión Asociada en la Zona de Conflicto Limítrofe”.**

**Microrregión: Luján de Cuyo – Maipú.**

Instrumento de formalización: Acuerdo verbal entre intendentes municipales.

Periodo de ejecución: Septiembre de 1998 – noviembre de 2010.

Actores comprometidos: Municipalidad de Luján de Cuyo y Municipalidad de Maipú, Corte Suprema de Justicia de Mendoza; Gobierno de la Provincia de Mendoza, empresas prestatarias de servicios públicos provinciales; Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y uniones vecinales y cooperativas de vivienda de los barrios asentados en la zona en conflicto limítrofe interdepartamental.

#### a- Origen y contenido del programa.

Durante varias décadas las municipalidades de Luján de Cuyo y Maipú mantuvieron un conflicto de competencia territorial originado en la diversa interpretación y aplicación de las normas legales provinciales que oportunamente fijaron los límites físicos entre ambos departamentos.<sup>107</sup> El conflicto se originó en la diferencia de criterios existente entre las autoridades municipales de ambos departamentos al momento de determinar el límite Oeste de Maipú - Este de Luján de Cuyo, cuestión que planteó una extensa disputa judicial entre los municipios que se resolvió a fines del año 2010.

En este sentido, en diciembre del año 1992 la comuna de Maipú presentó una demanda ante la Corte Suprema de Justicia de la provincia para que se considerara de su jurisdicción una franja de terreno de 1.7 kms. de ancho por 10 kms. de largo, con línea divisoria respecto del Departamento de Luján de Cuyo en la calle Terrada.<sup>108</sup> Para la Municipalidad de Luján de Cuyo, en cambio, el límite Este de su departamento siempre fue la actual calle Vieytes, tal cual se detalla en el decreto de creación departamental aprobado por el Poder Ejecutivo provincial tres años antes de la creación del Departamento de Maipú y en diversos mapas y documentos oficiales de la provincia.<sup>109</sup>

Cabe aclarar que durante el tiempo que duró el conflicto los municipios coordinaron la ejecución de numerosas acciones en la zona limítrofe interdepartamental, las cuales se orientaron principalmente a garantizar la prestación

---

<sup>107</sup> El origen de muchos conflictos departamentales se debe a que varios departamentos fueron creados en la década de 1850, cuando aún no existían instituciones a cargo del ordenamiento territorial en la provincia. En este sentido, si bien en el año 1853 se creó el Departamento Topográfico los terribles enfrentamientos civiles de la época dificultaron su tarea, restándole a esa oficina recursos humanos y materiales.

<sup>108</sup> El municipio de Maipú sustentó su reclamo en los límites establecidos por el decreto de creación del departamento aprobado el día 14-05-1858 (refrendado por la Legislatura el 14-12-1858), el cual fue luego modificado por otro decreto sancionado por el Poder Ejecutivo provincial el 25-07-1858 que subdividió al departamento en distritos y cuarteles, ampliando la descripción primigenia de los límites departamentales. Según Maipú, la cuestión motivo de interpretación radicaba en determinar donde se situaba la antigua calle Delgado (hoy inexistente), existiendo dos posibilidades interpretativas: por un lado que la misma corriera por la actual calle Vieytes, o bien que corresponde a la actual calle Terrada, siendo esta última interpretación la correcta para el municipio de Maipú por diversas razones aportadas por el municipio como prueba.

<sup>109</sup> El decreto de creación del Departamento de Luján de Cuyo fue aprobado por el Gobernador Provincial Dr. Pascual Segura el 11-05-1855.

de diversos servicios públicos y facilitar la realización de trámites a toda persona física o jurídica con intereses en la misma. Con la creación de la microrregión en agosto del año 2000, este tipo de acciones se hicieron más frecuentes, variadas y complejas, lo que permitió satisfacer las necesidades de una mayor cantidad de vecinos.

La mayoría de las acciones llevadas a cabo en la zona objeto de la *litis* fueron coordinadas por una Comisión Interdepartamental creada por los municipios luego de una sugerencia de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza (SCJ). Dicha comisión se reunió por primera vez en abril de 1998 y en principio estuvo compuesta por dos representantes por cada departamento, quienes fueron designados formalmente a través de decretos de los intendentes municipales.<sup>110</sup> Tras varias reuniones, en diciembre de 1998 la comisión redactó un acta de intención, en la cual se solicitó a la SCJ que ordenara a los organismos oficiales y empresas privadas prestatarias de servicios que cuando tramitaran documentos relacionados con la constitución de derechos sobre inmuebles localizados en la zona de conflicto limítrofe dejaran constancia en dichos escritos que la declaración de la jurisdicción política expresada en los mismos estaba sujeta a la resolución del expediente N° 52.153, caratulado “Municipalidad de Maipú c/ Municipalidad de Luján de Cuyo s/ conflicto”.

En dicha acta se planteó, además, la necesidad de establecer un sistema de coadministración para la zona en cuestión, el cual se instrumentaría en base a los siguientes acuerdos alcanzados en el seno de la comisión:

- La prestación de servicios (agua, cloaca, higiene urbana, alumbrado, recolección de residuos, etc.), a cargo de la comuna que se encuentre más cerca o en mejores condiciones de hacerlo.

---

<sup>110</sup> Para el caso de Maipú, se designó a la Lic. Matilde Bertoldi y al Agrimensor Carlos Gabriel Leyes (Departamento de Planificación Territorial) a través del Decreto N° 288 del 25 de junio de 1998. En cuanto a la Municipalidad de Luján de Cuyo, las designaciones formales se demoraron varios meses. Finalmente el intendente Luis Carral decidió designar al Dr. Juan Carlos Ortubia (Asesor Letrado municipal) quien convocó a diferentes funcionarios y técnicos municipales para que lo acompañaran a las reuniones, dependiendo de la agenda definida para cada jornada.

- El aforo y cobro de los mismos, a cargo de la comuna que efectivamente ejecute su prestación.
- La percepción de derechos de construcción, patentes de actividades comerciales e industriales y otros derechos de similar naturaleza, a definir por la comisión luego de realizar los estudios correspondientes.
- La tramitación de peticiones o solicitudes para habilitar emprendimientos de todo tipo efectuadas por vecinos o interesados, a definir por la comisión conforme a la metodología que en cada caso en particular se establezca.

Adicionalmente los municipios convinieron revisar las normativas referidas a la zonificación de los usos del suelo en el territorio en disputa con el objeto de compatibilizar su contenido, de modo tal que no se generaran conflictos adicionales en el tratamiento de los casos aludidos anteriormente. Lamentablemente, y a pesar de los importantes acuerdos alcanzados por los equipos técnicos municipales, gran parte de las acciones consensuadas en la comisión no llegaron a materializarse debido a que el acta de intención suscripta por los equipos técnicos municipales nunca fue ratificada por los intendentes, especialmente por el del municipio lujanino. En este sentido, luego del recambio de autoridades locales ocurrido en diciembre de 1999 el nuevo intendente de Luján de Cuyo, Omar De Marchi, presentó un escrito a la Corte en el que dejó en claro su intención de abandonar la política conciliatoria adoptada por la anterior gestión municipal en relación al conflicto de competencias sobre la zona limítrofe interdepartamental, el cual a partir de entonces volvió al cauce estrictamente jurídico.

Poco tiempo después, sin embargo, el intendente De Marchi se reunió con su par maipucino Adolfo Bermejo, quien le propuso solicitar a la Corte que suspendiera el procedimiento judicial, con el objeto de evitar mayores costas a ambos municipios provenientes de la etapa probatoria del juicio que se encontraba pronta a comenzar.<sup>111</sup> Como resultado de esta decisión, las partes decidieron retomar el

---

<sup>111</sup> El 18 de noviembre de 2002 se realizó el sorteo del perito judicial, resultando seleccionado el agrimensor Enrique Bosch. En opinión de los municipios, la realización de la labor técnica por parte del profesional

proceso de integración intermunicipal emprendido unos años antes, aunque esta vez de una manera mucho más ambiciosa e institucionalizada, esto es, a través de la creación de una microrregión que se encargara no sólo de dar respuesta a las necesidades de los habitantes de la zona en conflicto limítrofe sino de promover un proceso de desarrollo local que comprendiera todos los órdenes de la administración local.

La Microrregión Luján de Cuyo – Maipú fue creada formalmente en agosto del año 2000. Según se estableció en el artículo 2º del acta de acuerdo fundacional, la puesta en marcha, seguimiento y evaluación de todos los proyectos consensuados por los municipios debía estar coordinada por una comisión cuyos miembros serían designados de común acuerdo por los departamentos ejecutivos municipales. En la práctica, los municipios no designaron formalmente a ningún funcionario, sino que continuaron trabajando los agentes municipales que habían participado en las reuniones anteriores.

Durante un largo período de tiempo la comisión permaneció relativamente inactiva en lo que respecta a la coordinación de acciones en la zona limítrofe interdepartamental, debido a que los intendentes decidieron priorizar otros proyectos (como el acuerdo con Aerolíneas Argentinas y el programa de traslado y disposición final de RSU a la planta de Barrancas). A partir del año 2004, sin embargo, se llevaron a cabo numerosas reuniones con el fin de elaborar una propuesta que compatibilizara la zonificación de la zona en conflicto en relación a parámetros ambientales y urbanísticos.

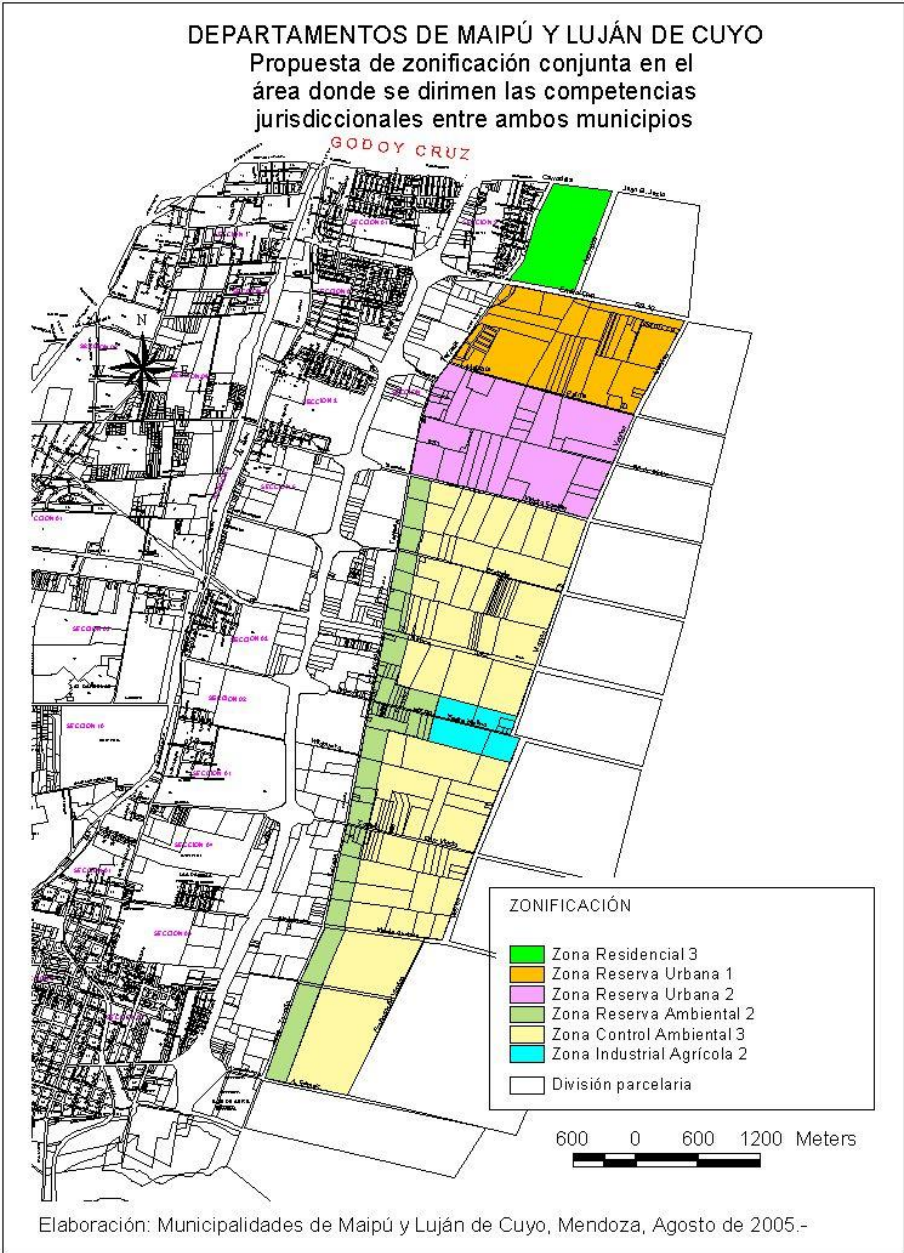
La propuesta de zonificación estuvo precedida por un informe técnico elaborado por un equipo interdisciplinario integrado por profesionales del Departamento de Planificación Territorial de la Municipalidad de Maipú y de la Dirección de Ordenamiento Territorial de Luján de Cuyo. Dicho informe se elaboró en base a los resultados obtenidos de un relevamiento de usos de suelo efectuado en el área de estudio y del análisis de la zonificación vigente en ambas comunas. Con esta información se elaboró una propuesta de zonificación conjunta que tuvo

---

implicaría un costo difícil de afrontar para los mismos en el marco de la coyuntura socioeconómica que atravesaban las administraciones municipales.

como punto de partida las áreas homogéneas antes identificadas, para cada una de las cuales se definió una nueva zonificación que reflejó las tendencias detectadas en el territorio (ver Mapa N° 3).

**Mapa N° 3**  
**Propuesta de zonificación conjunta para la zona del conflicto**



Adicionalmente, las partes trabajaron de manera asociada en la prestación coordinada de servicios públicos en la zona de conflicto limítrofe y se creó una segunda comisión integrada por concejales y técnicos de las áreas de hacienda y renta municipales a los efectos de unificar criterios en materia de cobro de contribuciones, tasas y aforos por servicios prestados y/o por el otorgamiento de habilitaciones para la instalación de emprendimientos de diverso tipo.

Ahora bien, pese a haberse alcanzado estos importantes acuerdos entre ambas municipalidades desde el punto de vista técnico, los mismos no lograron verse materializados en su faz administrativa como resultado de las diferentes visiones políticas, económicas y administrativas predominantes en los respectivos departamentos ejecutivos municipales. Como resultado de lo anterior, y frente a un emplazamiento formal de la Suprema Corte de Justicia para que los municipios presentaran el día 25 de julio de 2005 una propuesta de solución provisoria al conflicto que evitara demoras en los trámites a realizar por terceros con intereses en inmuebles sitios en la zona del conflicto, los intendentes accedieron a presentar esta propuesta aunque lo hicieron por separado.

Tras el análisis de ambas propuestas se advierten algunos criterios homogéneos, como la voluntad expresada por ambos municipios de aplicar la propuesta de zonificación conjunta elaborada por los equipos técnicos municipales y la decisión de que la prestación de servicios esenciales (provisión de agua potable, conducción y tratamiento de efluentes cloacales, higiene urbana, alumbrado, recolección de residuos, etc.) sea efectuada por parte del municipio que se encuentre en mejores condiciones de hacerlo (correspondiéndole al mismo el cobro de las tasas correspondientes).

Por otra parte, también se evidenciaron serias diferencias de criterio entre las mismas, las cuales a la postre imposibilitaron que se continuaran afianzando los acuerdos alcanzados en el pasado. En este sentido, siguiendo un criterio muy poco conciliador la Municipalidad de Maipú propuso a la Corte que toda tramitación de expedientes administrativos que involucrara a la zona en conflicto debía ser iniciada en este mismo municipio por las personas físicas o jurídicas interesadas, notificándose luego a la Municipalidad de Luján de Cuyo sobre el trámite iniciado o

concluido. En cuanto a los tributos municipales, para Maipú debían ser devengados y percibidos en su totalidad por este municipio, comprometiéndose a depositar mensualmente al municipio lujanino el 50% de lo efectivamente percibido. Para el caso específico de los expedientes en los que se tramiten aprobaciones de loteos y fraccionamientos, Maipú propuso que se notificara al Consejo de Loteo de la Provincia de Mendoza que todos los emprendimientos deberían tramitarse en el municipio de Maipú, constando en el plano respectivo una leyenda que exprese que los inmuebles en cuestión se encuentran en una zona en conflicto limítrofe.

En lo que respecta a la propuesta presentada por la Municipalidad de Luján de Cuyo, el municipio propuso aplicar a los inmuebles asentados dentro de la zona en conflicto la normativa del lugar en donde se encuentren inscriptos los mismos, según conste en el padrón territorial elaborado por el Registro de la Propiedad Raíz de la Provincia de Mendoza. En este sentido, para la Municipalidad de Luján de Cuyo toda gestión administrativa, fraccionamiento o tramitación de loteos, estudio y evaluación de impacto ambiental, fijación y percepción de aforos, tasas y/o cualquier otra gabela (como derechos de construcción o patentes de actividades comerciales e industriales) deberían regirse por la normativa municipal del departamento en donde se encuentren inscriptos los inmuebles en cuestión, sin perjuicio de que una parte notifique de su tramitación a la otra.

Como puede apreciarse las diferencias entre ambas propuestas son sustanciales, lo que impidió que se alcanzara un acuerdo efectivo entre ambos municipios. A la postre esta situación motivó el abandono gradual de las reuniones entre los intendentes y miembros de las comisiones intermunicipales creadas, desactivándose en la práctica el programa de gestión asociada en la zona de conflicto limítrofe a fines del año 2005.

En el apartado siguiente se hace referencia a las acciones efectivamente coordinadas por los municipios a pesar de las discrepancias de criterio existentes entre las mismas. Antes de hacerlo, sin embargo, resta referirnos al desenlace que tuvo el proceso judicial sobre el conflicto limítrofe, el cual a partir de este punto entró de lleno en su etapa probatoria, lo que llevó a los apoderados municipales a aportar

pruebas de carácter histórico y a impugnar parcial o totalmente las pericias efectuadas por los peritos intervinientes en la causa.

De acuerdo a lo expresado en el fallo arribado por la SCJ el día 02 de noviembre de 2010, se procuró encontrar una solución que privilegiara el interés social y la satisfacción de las necesidades de los habitantes de la zona. Dos posturas se presentaron en el seno de la Corte. Por un lado, quienes abogaban por una solución consensuada al conflicto limítrofe, evitando definir un límite preciso, y por el otro, quienes consideraban necesario dirimir el conflicto conforme a lo requerido por las partes, esto es, a través del establecimiento de límites territoriales concretos.

La primer postura fue apoyada por los jueces Nanclares y Pérez Hualde (voto de minoría), para quienes el conflicto debía resolverse instando a ambos municipios a avalar la propuesta de zonificación conjunta elaborada por las partes en el año 2005. Según lo expresado por ambos magistrados, con esta propuesta los municipios mostraron una actitud superadora del conflicto territorial, advirtiendo la afinidad funcional de las distintas actividades y relaciones socioeconómicas particulares que se desenvolvían en la zona en litigio. En opinión de los jueces, tras el análisis de todas las pruebas rendidas por los municipios no podía afirmarse que alguna de las partes tuviera razón, por lo que favorecer a una u otra no se presentaba como una solución aceptable. Desde esta perspectiva, la primera solución propuesta procuró fortalecer el proceso de integración intermunicipal, promoviendo la gestión asociada de la zona en conflicto y el dictado de normativas concertadas que propicien la coordinación y planificación del área con criterios de eficiencia.

En cuanto a la segunda postura, fue sustentada por el Dr. Romano y apoyada por los jueces Llorente, Salvini y Staib (voto de mayoría), quienes finalmente lograron imponer su criterio al resto de los miembros de la Corte. Según estos magistrados, debía determinarse el límite preciso entre los municipios con el fin de demarcar los ámbitos jurisdiccionales de los mismos y de precisar los derechos y deberes de las personas, empresas o instituciones radicadas en la zona en litigio.

Si bien esta postura no desconoce la existencia de una visión superadora del criterio cerrado de territorialidad, en opinión de la Corte su aplicación concreta exigiría un grado de madurez social, política y económica que las autoridades municipales aún no habían alcanzado, lo que quedó de manifiesto luego de la negativa de los intendentes y Concejos Deliberantes de aprobar la propuesta de zonificación conjunta elaborada por los equipos técnicos municipales. Por esta razón, y a partir del análisis de todas las pruebas incorporadas en la causa, la Corte decidió establecer un límite preciso entre los dos departamentos, el cual se definió en base a una serie de conclusiones a la que arribaron los jueces luego del análisis de todos los peritajes, mapas y documentos probatorios incluidos en el expediente.<sup>112</sup>

El trazado del límite establecido se dividió en tres secciones (Sur, Centro y Norte), presentando un trazado irregular que en algunos puntos coincide con la calle Terrada y en otros con la calle Vieytes. De esta manera, el fallo de la Corte no adoptó ninguna de las interpretaciones efectuadas oportunamente por los municipios sino una postura intermedia (ver Mapa N° 4) que demarca claramente los respectivos ámbitos jurisdiccionales, sin perjuicio de los derechos que pudiere invocar la municipalidad maipucina sobre los bienes de su propiedad que quedaron dentro del Departamento de Luján de Cuyo (por ejemplo, la planta potabilizadora de agua).

Para finalizar, resta decir que el fallo de la Corte no dejó conforme a la Municipalidad de Maipú, la cual con fecha 02 de diciembre de 2010 interpuso un Recurso Extraordinario Federal de Apelación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el objetivo de solicitar la revocatoria de la sentencia recaída. De acuerdo a lo expresado en este recurso, el fallo de la Corte violó las garantías del debido proceso legal y de la defensa en juicio, realizando “una interpretación irrazonable de

---

<sup>112</sup> En primer término, que cuando se creó el Departamento de Maipú en 1858 se cercenó parte del territorio de Luján de Cuyo, creado tres años antes. En segundo lugar, que dicho decreto fijó como límite Oeste del Departamento de Maipú la calle Delgado (hoy inexistente), por donde corría la delineación del Canal del Centro, el cual nunca fue construido. Finalmente, que la línea demarcatoria interdepartamental era sumamente irregular (punto sobre el cual coincidían ambos municipios), por lo que no puede corresponderse en su totalidad a los trazados de las actuales calles Vieytes (límite alegado por Luján de Cuyo) y Terrada (límite alegado por Maipú) ya que ninguna de ellas presenta irregularidades notorias.

la prueba que vicia de arbitrariedad al decisorio” (Fallo “Municipalidad de Maipú c/ Municipalidad de Luján de Cuyo s/ conflicto”, 2010, foja 1049). Dicho recurso, sin embargo, fue rechazado por improcedente debido a que se consideró que no existe “cuestión federal” que justifique la intervención del más alto tribunal de la república, lo cual dejó firme la sentencia de la Corte mendocina.

**Mapa Nº 4**  
**Nuevo límite interdepartamental entre Maipú y Luján de Cuyo**



Fuente: Los Andes, 12-11-2010.

## b- Ejecución de actividades y tareas.

Durante casi dos décadas de trabajo conjunto en la zona de conflicto limítrofe interdepartamental los municipios llevaron a cabo numerosas acciones de diversa naturaleza, las cuales se orientaron mayormente a coordinar la prestación de servicios públicos en la zona y a atender las demandas o resolver los problemas que afectaron a sus habitantes u a otras personas físicas o jurídicas con intereses en la misma (asociados por lo general al pago de tasas municipales, a la realización de trámites administrativos catastrales vinculados a la transferencia o escrituración de terrenos e inmuebles y/o al otorgamiento de certificaciones de factibilidades y libre de deudas).

En varias oportunidades los municipios suscribieron actas de acuerdo e intención y crearon comisiones técnicas para el estudio de diversos temas y la definición de criterios comunes que permitieran avanzar en la resolución de las problemáticas planteadas. Adicionalmente, se avanzó en el establecimiento de un sistema de coadministración para la zona objeto de la *litis*, punto sobre el cual finalmente no se alcanzó un acuerdo duradero, lo que no implica que no se hayan producido importantes avances en la materia, específicamente en lo que concierne a la decisión (avalada por ambos municipios) de que la prestación de los servicios públicos esenciales en la zona del conflicto fuera efectuada por parte del municipio que se encontrara en mejores condiciones de hacerlo.

En el seno de la comisión se analizaron numerosas situaciones concretas que requerían tratamiento inmediato por parte de las autoridades municipales, como el proyecto de creación de un Club de Campo en un terreno en donde antiguamente funcionaba el tambo La Vacherie, la potencial ampliación del cementerio Parque Jardín y el proyecto de creación del barrio privado Casa Pueblo. Las reuniones entre los integrantes de la comisión se llevaron a cabo de manera alternada en las oficinas de los intendentes municipales. Promediando el año 2002, sin embargo, las autoridades municipales decidieron alquilar un espacio físico en la Ruta Provincial N° 60 y Calle Terrada (una intersección tradicionalmente asociada al litigio territorial

existente entre las comunas), el cual funcionó –además de cómo sede para las reuniones- como centro de atención de reclamos vecinales, como base operativa para la coordinación de operativos de limpieza y desmalezado de calles y baldíos y como salón de usos múltiples para la realización de numerosas actividades culturales, deportivas y educativas.

En relación con el ordenamiento territorial de la zona en conflicto, en el año 2005 un equipo técnico intermunicipal elaboró un informe técnico de cartografía de suelos y una propuesta de zonificación para el área, a los efectos de establecer un marco normativo consensuado que permita a las autoridades municipales elaborar soluciones operativas a los usuarios que requerían emprender tramitaciones en el área donde se dirimían competencias jurisdiccionales entre ambas comunas. La metodología de trabajo adoptada incluyó la realización de un relevamiento de usos del suelo en el área de estudio, de un relevamiento fotográfico sobre la misma, la actualización de la cartografía disponible y el análisis de las ordenanzas de zonificación vigentes en ambas comunas.

Del referido informe se desprende que la mayor parte de la zona en litigio se encontraba ocupada por viviendas, cultivos y diversos emprendimientos civiles y comerciales (entre ellos varias empresas y bodegas; un convento, un cementerio, una planta potabilizadora y numerosos clubes deportivos); mientras que la parte inculta poseía reducidas dimensiones. A partir de este análisis se identificaron las actividades preponderantes en el área en cuestión y las principales tendencias territoriales que se manifestaban en la zona, lo que permitió distinguir áreas con cierta homogeneidad en su comportamiento. Una vez identificadas estas áreas, los equipos técnicos municipales consensuaron una propuesta de zonificación conjunta que puso especial atención a los contactos existentes entre zonas a las que se había asignado un uso diferente (industrial agrícola, residenciales, de reserva urbana, de extensión urbana residencial o de reserva ambiental) estableciendo criterios comunes a partir de los cuales se elaboraron planillas de uso del suelo específicas para las mismas, así como áreas de amortiguación entre ellas, en los casos en que resultó necesario.

Adicionalmente los equipos técnicos municipales acordaron un conjunto de especificaciones urbanísticas para las zonas identificadas (por ejemplo: tamaño mínimo de los lotes, longitud de los frentes y retiros frontales, características de los cierres perimetrales, altura máxima de edificación, tipo de industrias habilitadas, etc.) y se dejaron previstas una serie de afectaciones de terrenos para la apertura o prolongación de calles, las que en el futuro servirían de límites para algunas de las nuevas zonas propuestas, mejorando la circulación vial en la zona del conflicto limítrofe.

Cabe aclarar que el trabajo descrito sobre los aspectos territoriales y de zonificación del área en donde se dirimieron competencias territoriales entre ambos municipios se complementó con la resolución de numerosos aspectos relacionados a la gestión y administración del área de estudio, lo cual estuvo a cargo de otro equipo técnico intermunicipal integrado por funcionarios y técnicos de las áreas de Hacienda y Rentas de ambos municipios. Por último, se invitó a todos los concejales de ambos departamentos a participar de una serie de jornadas de trabajo, en la cual se debatieron las soluciones provisionales propuestas en materia de prestación de servicios de manera coordinada, así como la propuesta de zonificación conjunta elaborada por los equipos técnicos municipales.

#### c- Principales resultados alcanzados.

El principal logro alcanzado por los municipios en el marco del programa descrito consiste en haber mejorado sensiblemente la calidad de vida de las personas que residían en la zona del conflicto limítrofe, especialmente luego de la creación de la microrregión a mediados del año 2000, cuando las acciones desarrolladas en la zona comenzaron a ejecutarse de manera más frecuente, sistemática y coordinada. En este sentido, la prestación de servicios públicos de diversa naturaleza en la zona –por parte del municipio que se encontraba en mejores condiciones de hacerlo en términos de cobertura, eficiencia y rapidez- y las mejoras alcanzadas en materia administrativa en lo que respecta a la realización de trámites para el pago de tasas o el otorgamiento de habilitaciones para la instalación

de emprendimientos comerciales o el fraccionamiento de terrenos, entre otros, resolvieron gran parte de las problemáticas que afectaban a los vecinos de ambos departamentos desde hace varias décadas.

En cuanto al trabajo realizado sobre la zonificación del área geográfica en donde se dirimieron competencias territoriales entre ambos municipios, la realización de numerosos estudios y relevamientos de usos del suelo en la zona permitió a los equipos técnicos municipales elaborar una propuesta zonificación conjunta para la zona objeto de la litis, la cual eventualmente tuvo su correlato en la homogeneización de la legislación vigente en ambos departamentos en materia urbanística, edilicia y de ordenamiento territorial. Actualmente, esta legislación se encuentra vigente y muchas de las recomendaciones aportadas por los equipos técnicos intermunicipales fueron luego receptadas por los departamentos ejecutivos y deliberativos municipales para agilizar la circulación vial en la zona limítrofe interdepartamental o minimizar el impacto ambiental de ciertas actividades comerciales, industriales e inmobiliarias.

### **Formulario A1: Objetivo general de la Microrregión y del programa.**

|                   |  |                          |                        |
|-------------------|--|--------------------------|------------------------|
| <b>Municipios</b> | Luján de Cuyo y Maipú (Provincia de Mendoza) | <b>Microrregión (MR)</b> | Luján de Cuyo – Maipú. |
|-------------------|--|--------------------------|------------------------|

#### **Objetivo general de la Microrregión:**

*“Consensuar objetivos y definir estrategias comunes orientadas a resolver los problemas que afectan a ambos departamentos, a promover el desarrollo económico y turístico, el cuidado del medio ambiente y la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la microrregión”.*

**Nombre del programa:** *“Gestión Asociada en la Zona de Conflicto Limítrofe Interdepartamental”.*

#### **Objetivo general del programa:**

*“Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos que residen en la zona del conflicto limítrofe interdepartamental a través de la prestación coordinada de servicios públicos y la definición de criterios comunes que efficienten la gestión administrativa intermunicipal”.*

#### **Resumen:**

Desde fines del siglo XIX los municipios de Luján de Cuyo y Maipú mantuvieron un conflicto limítrofe, el cual se resolvió en el año 2010 luego de un fallo de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza. Durante el tiempo que duró el conflicto los municipios coordinaron la ejecución de numerosas acciones en la zona, las cuales se orientaron a satisfacer las demandas de sus habitantes, mayormente vinculadas a la deficiente prestación de servicios públicos básicos y a las dificultades que evidenciaban los mismos al momento de efectuar trámites administrativos de todo tipo. Con la creación de la microrregión en agosto del año 2000, la acción de los municipios en la zona del conflicto se tornó más frecuente, sistemática y compleja, razón por la cual los intendentes municipales decidieron crear una Comisión Interdepartamental a la que se encomendó la coordinación de las diversas iniciativas emprendidas en conjunto por los municipios. Entre los principales proyectos y acciones emprendidas por los municipios en el marco del referido programa se encuentra la elaboración de una propuesta de zonificación conjunta para el área objeto de la litis y el establecimiento de un sistema de coadministración en materia de servicios públicos y realización de trámites de diversa naturaleza en las sedes administrativas de los municipios asociados.

### **Formulario A2: Objetivos específicos del programa.**

| Cód.   | Objetivos específicos  | Indicadores  | Impactos esperados   | Beneficiarios   |
|--------|--|--|--|---|
| Obj. 1 | <b>Resolver los problemas de las personas físicas o jurídicas con intereses en la zona de conflicto limítrofe.</b>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cantidad de habitantes en la zona limítrofe.</li> <li>- Tasa anual media de crecimiento poblacional en la zona.</li> <li>- Porcentaje de la población con acceso a servicios públicos.</li> <li>- Calidad y costo de los servicios públicos prestados en la zona/ año y municipio.</li> <li>- Cantidad de agentes municipales que trabajaron en la zona/ año, municipio</li> <li>- Cantidad de trámites efectuados por personas físicas o jurídicas con intereses en la zona/ año, municipio y tipo de trámite iniciado.</li> <li>- Cantidad de reclamos efectuados/ año, municipio y motivo.</li> <li>- Grado de satisfacción de los habitantes de la zona limítrofe interdepartamental con la gestión intermunicipal/ año.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejora de la calidad de vida de los habitantes de la zona limítrofe interdepartamental.</li> <li>- Disminución de la cantidad de quejas, reclamos y/o juicios efectuados en contra de los municipios.</li> <li>- Mejora de la accesibilidad y de la distribución equitativa de los servicios públicos prestados en la zona.</li> <li>- Mejora en los niveles de eficacia y eficiencia municipales.</li> <li>- Aumento de los ingresos municipales genuinos por pago de servicios públicos, aforos, multas, derechos de comercio, gabelas, etc.</li> </ul>   | <p>Habitantes de la zona limítrofe interdepartamental.<br/>Personas físicas o jurídicas con intereses en la zona.<br/>Municipalidades de Luján de Cuyo y Maipú.</p>   |
| Obj. 2 | <b>Ejecutar programas y proyectos orientados a promover el desarrollo territorial y socioeconómico armónico y sostenido de la zona en disputa.</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Superficie de la zona de conflicto limítrofe interdepartamental.</li> <li>- Ocupación de los usos de suelo por ámbito (rural-urbano) en la zona limítrofe.</li> <li>- Cantidad de barrios, casas, comercios, industrias, establecimientos educativos, productivos, deportivos o de otra naturaleza radicados en la zona.</li> <li>- Dotación de infraestructura y equipamiento/ municipalidad a cargo de su financiación.</li> <li>- Cantidad de áreas, espacios o sitios considerados de valor ambiental, histórico, cultural, paisajístico, productivo o de recreación existentes en la zona.</li> <li>- Suficiencia de la red vial pavimentada.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reducción de desigualdades territoriales.</li> <li>- Promoción de la cooperación intermunicipal como modelo de gestión para la zona limítrofe.</li> <li>- Unificación de criterios, normas y métodos de trabajo entre ambos municipios.</li> <li>- Mejora de la calidad de vida de los habitantes de la zona limítrofe interdepartamental.</li> <li>- Definición de una visión consensuada que potencie el crecimiento armónico, equilibrado y sostenible de la zona.</li> <li>- Ordenamiento del territorio microrregional.</li> <li>- Freno al crecimiento urbano descontrolado sobre áreas de cultivo.</li> <li>- Atracción de inversiones a la zona limítrofe.</li> </ul> | <p>Habitantes de la zona limítrofe interdepartamental.<br/>Personas físicas o jurídicas con intereses en la zona.<br/>Sector productivo y empresariado local.<br/>Municipalidades de Luján de Cuyo y Maipú.</p> |

### **Formulario B: Procesos / Recursos.**

| <b>Municipios</b> |             | Luján de Cuyo y Maipú (Mendoza).  | <b>Microrregión (MR)</b>  | Luján de Cuyo – Maipú.   | <b>Programa</b>          | “Gestión Asociada en la Zona de Conflicto Limítrofe”. |   |
|-------------------|-------------|---|---|--|--------------------------|---|---|
| <b>Cód.</b>       |             | <b>Descripción de la actividad</b>  | <b>Logística</b>  | <b>Gasto en personal</b>   | <b>Viajes y viáticos</b> | <b>Honorarios profesionales</b>                       | <b>Gastos Generales</b>                           |
| <b>Obj</b>        | <b>Act.</b> |   |   |  |                          |   |   |
| 1                 | 1.1         | Facilitar a toda persona física o jurídica con intereses en la zona de conflicto la realización de trámites ante los municipios, empresas prestatarias de servicios y el gobierno provincial. | Alquiler de un local para la Microrregión. Mobiliario municipal y compra de insumos varios. | Personal municipal. (Asesores Letrados, funcionarios y técnicos de las Secretarías de Hacienda y de Obras y Servicios Públicos.) | -                        | -   | Costo del alquiler de la sede de la microrregión. |
| 1                 | 1.2         | Coordinar la prestación de servicios públicos municipales en la zona de conflicto limítrofe.  | Vehículos oficiales. Computadoras y teléfonos municipales.                                  | Personal municipal. (Asesores letrados, funcionarios y técnicos de las Secretarías de Servicios y Obras Públicas)                | -                        | -   | -   |
| 1                 | 1.3         | Atender otras demandas y reclamos formulados por los vecinos, comerciantes u organizaciones de la sociedad civil radicadas en la zona.  | Computadoras y teléfonos municipales.   | Personal administrativo municipal.   | -                        | -   | -   |
| 2                 | 2.1         | Elaborar un informe técnico de cartografía de suelos sobre la zona de conflicto limítrofe que sirva de base para la elaboración de una propuesta de zonificación conjunta.                    | Vehículos oficiales. Computadoras y teléfonos municipales.                                  | Personal municipal (Asesores letrados, funcionarios y técnicos de los Direcciones de Planificación Territorial)                  | -                        | -   | -   |
| 2                 | 2.2         | Definir áreas y actividades comunes a desarrollar en la zona de conflicto limítrofe.  | Vehículos oficiales. Computadoras y teléfonos municipales.                                  | Personal municipal (Asesores letrados, funcionarios y técnicos de los Direcciones de Planificación Territorial)                  | -                        | -   | -   |
| 2                 | 2.3         | Homogeneizar la normativa urbanística, sanitaria y de ordenamiento territorial vigente en ambos municipios.   | -   | Personal municipal (Concejales, asesores letrados, funcionarios y técnicos de los Direcciones de Planificación Territorial)      | -                        | -   | -   |

### Formulario C: Tareas.

| Municipios |      |      | Luján de Cuyo y Maipú (Mendoza).  | Microrregión (MR) | Luján de Cuyo – Maipú.   | Programa              | “Gestión Asociada en la Zona de Conflicto Limítrofe”. |    |  |  |
|------------|------|------|---|-------------------|--|-----------------------|---|----|--|--|
| Cód.       |      |      | Descripción de la Tarea   | Crit.             | Resultados alcanzados  | Ejecución de la tarea |   |    | Fecha  | Unidad / ejecutor responsable  |
| Obj.       | Act. | Tar. |   |                   |  | Si                    | No  | Pa |  |  |
| 01         | 01   | 005  | Conformar una comisión intermunicipal para el diseño de mecanismos institucionales tendientes a la uniformización de trámites administrativos y a la percepción unificada de tasas, aforos y otros ingresos asociados a estos trámites. | 3                 | En 1998 se acordó crear una comisión para el estudio de los casos en los que se detectó superposición en la prestación de servicios y para solucionar ciertos problemas administrativos que afectaban a los vecinos de la zona. Dada la formación profesional específica de gran parte de los integrantes de la comisión, la misma se abocó de manera exclusiva al análisis de cuestiones vinculadas al ordenamiento territorial de la zona objeto de la <i>litis</i> . Esto obligó a las partes a conformar una segunda comisión para la resolución de numerosos aspectos relacionados a la gestión y administración del área, integrada por funcionarios y técnicos de las áreas de Hacienda y Rentas de ambos municipios. | X                     |   |    | Abril de 1998                                    | Intendentes municipales.   |
| 01         | 01   | 010  | Definir criterios comunes para la ejecución de acciones de manera asociada.   | 3                 | La Comisión elaboró un acta de intención que contenía los criterios generales consensuados para la resolución de problemas asociados a los trámites municipales efectuados por personas físicas o jurídicas con intereses en la zona. El objetivo del acta fue unificar los requisitos que debían cumplir los mismos al momento de iniciar cualquier tipo de pieza administrativa. Adicionalmente, se incluyeron algunas recomendaciones para la futura elaboración de una propuesta para el cobro unificado de los trámites, tasas y demás derechos abonados regularmente por los ciudadanos.   | X                     |   |    | Sept. Año 1998<br>-<br>Segundo semestre año 2005 | Comisión Coordinadora de Trámites Municipales.<br><br>Secretarios, funcionarios y técnicos de las áreas de Hacienda municipales. |

| Cód. |      |      | Descripción de la Tarea  | Crit. | Resultados alcanzados   | Ejecución de la tarea |    |    | Fecha               | Unidad / ejecutor responsable                  |
|------|------|------|--|-------|---|-----------------------|----|----|---------------------|--|
| Obj. | Act. | Tar. |  |       |   | Si                    | No | Pa |                     |  |
| 01   | 01   | 015  | Alquilar un espacio físico para atender las demandas y coordinar las acciones llevadas a cabo por los municipios en el marco del programa.                                   | 1     | Se alquiló un salón en la Ruta Prov. N° 60 y Calle Terrada (intersección asociada al litigio territorial), el cual funcionó como sede para reuniones, centro de atención de reclamos, base operativa para la coordinación de operativos de limpieza y desmalezado y salón de usos múltiples para la realización de actividades culturales, deportivas y educativas. Si bien el costo del alquiler mensual se dividió en partes iguales, en repetidas ocasiones la Municipalidad de Luján no pagó su parte, lo que resintió la relación entre los municipios puesto que el contrato de alquiler estaba a nombre de la Municipalidad de Maipú.  | X                     |    |    | Año 2002            | Secretarios de Servicios y Obras Públicas      |
| 01   | 01   | 020  | Organizar reuniones entre los miembros de la comisión y los Intendentes y Secretarios de Hacienda municipales para avanzar en la operativización de los acuerdos alcanzados. | 2     | Tras varias reuniones, se acordó que las tramitaciones de peticiones (como el otorgamiento de libre de deudas) y/o solicitudes de factibilidad para la habilitación de emprendimientos se discutirían en el seno de la comisión, la que decidiría sobre su aprobación o rechazo hasta que se implemente un mecanismo de coordinación permanente.<br>En cuanto a la percepción de derechos de construcción, por actividades comerciales e industriales y otras de similar naturaleza, si bien se discutió la posibilidad de que cada municipio notificara a la contraparte sobre el inicio de todo tipo de tramitaciones administrativas (así como también sobre la posibilidad de que se transfieran recursos de manera periódica entre los mismos, a modo compensatorio por los recursos percibidos de manera unilateral), no se logró alcanzar un acuerdo permanente al respecto. | X                     |    |    | Período 1998 - 2005 | Comisión Coordinadora de Trámites Municipales. |

| Cód. |      |      | Descripción de la Tarea   | Crit. | Resultados alcanzados  | Ejecución de la tarea |    |    | Fecha    | Unidad / ejecutor responsable  |
|------|------|------|---|-------|--|-----------------------|----|----|----------|--|
| Obj. | Act. | Tar. |   |       |  | Si                    | No | Pa |          |  |
|      |      |      |   |       | Finalmente se discutió la posibilidad de elaborar un padrón intermunicipal para el cobro de tasas municipales y la realización de trámites de todo tipo (como aprobación de loteos) exclusivo para los habitantes de la zona. El mismo, sin embargo, nunca fue elaborado.  |                       |    |    |          |  |
| 01   | 01   | 025  | Ejecutar acciones que efectivicen las decisiones tomadas en el seno de la comisión.   | 3     | No se firmaron acuerdos ni se tomaron decisiones administrativas de manera consensuada tendientes a operativizar los acuerdos alcanzados en el seno de la comisión.  |                       | X  |    | Año 2005 | Secretarios, funcionarios y técnicos de las áreas de Hacienda municipales. |
| 01   | 01   | 030  | Sancionar ordenanzas de similar talante en ambos municipios que efectivicen los acuerdos alcanzados.                              | 4     | No se sancionaron ordenanzas que instrumenten los acuerdos alcanzados.   |                       | X  |    | —        | H. Concejos Deliberantes.  |
| 01   | 02   | 005  | Conformar una comisión intermunicipal a cargo de definir criterios comunes para la prestación coordinada de servicios en la zona. | 3     | En junio de 1998 se creó una comisión intermunicipal, la cual inicialmente trabajó sobre diversas problemáticas que afectaban a los pobladores de la zona, mayormente asociadas a la prestación de servicios públicos. Posteriormente, y dado el perfil técnico de los agentes designados, la misma se abocó de manera casi exclusiva al análisis de la normativa de zonificación territorial. Como resultado, en 1999 se creó una nueva comisión para el análisis de proyectos de coordinación de servicios públicos, unificación de normativa urbanística y simplificación de trámites municipales. En una primera etapa la misma estuvo integrada por el Dr. Juan Ortubia (Asesor Letrado de Lujan de Cuyo), el Ing. José Candizano (Secr. de Obras y Servicios Pcos. de Luján), la Dra. Elcira Gualerci (Asesora Letrada de Maipú) y el Ing. César Vaiaretti (Subgerente de Obras de Maipú). | X                     |    |    | Año 1999 | Intendentes municipales.   |

| Cód. |      |      | Descripción de la Tarea  | Crit. | Resultados alcanzados  | Ejecución de la tarea |    |    | Fecha             | Unidad / ejecutor responsable  |
|------|------|------|--|-------|--|-----------------------|----|----|-------------------|--|
| Obj. | Act. | Tar. |  |       |  | Si                    | No | Pa |                   |  |
|      |      |      |  |       |  |                       |    |    |                   |  |
| 01   | 02   | 010  | Organizar reuniones periódicas con los Intendentes y Secretarios de Servicios y Obras Públicas municipales para definir criterios comunes y coordinar la ejecución de acciones de manera asociada. | 2     | Tras varios meses de reuniones, la comisión redactó el 14/12/1998 un acta de intención, en la cual se solicitó a la SCJ que ordenara a los organismos oficiales y empresas prestatarias de servicios que cuando tramitaran documentos relacionados con la constitución de derechos sobre inmuebles localizados en la zona dejaran constancia que la jurisdicción política expresada en los mismos estaba sujeta a la resolución del expediente N° 52.153. En dicha acta se planteó, además, la necesidad de establecer un sistema de coadministración para la zona en cuestión, el cual se implementaría en base a los siguientes principios: <ul style="list-style-type: none"> <li>1) La prestación de servicios (agua, cloaca, higiene urbana, alumbrado, recolección de residuos, etc.), a cargo de la municipalidad que se encuentre más cerca o en mejores condiciones de hacerlo.</li> <li>2) El aforo y cobro de los mismos, a cargo de la municipalidad que efectivamente ejecute su prestación.</li> </ul> | X                     |    |    | Período 1998-2005 | Comisión Coordinadora de Servicios Públicos.<br><br>Secretarios, funcionarios y técnicos de las áreas de Servicios y Obras Públicas municipales. |
| 01   | 02   | 015  | Organizar reuniones periódicas con autoridades del gobierno provincial para mejorar o asegurar la prestación de servicios públicos provinciales en la zona.  | 1     | Se llevaron a cabo varias reuniones con funcionarios provinciales, a quienes se trasladaron los reclamos formulados por personas físicas o jurídicas con intereses en la zona limítrofe interdepartamental. Fruto de estas reuniones en el año 2003 se instaló un servicio médico quincenal (los días jueves) en la Sede de la MR y una sala de primeros auxilios. En otro orden de asuntos se trabajó en conjunto con las uniones vecinales de la zona para lograr la instalación de gas natural en algunos sectores sin cobertura.   | X                     |    |    | Años 2003 y 2005  | Comisión Coordinadora de Servicios Públicos.   |

| Cód. |      |      | Descripción de la Tarea   | Crit. | Resultados alcanzados  | Ejecución de la tarea |    |    | Fecha             | Unidad / ejecutor responsable  |
|------|------|------|---|-------|--|-----------------------|----|----|-------------------|--|
| Obj. | Act. | Tar. |   |       |  | Si                    | No | Pa |                   |  |
| 01   | 02   | 020  | Elevar a los PE municipales los requerimientos de recursos y acciones que resultarían necesarias ejecutar para materializar los acuerdos alcanzados.  | 2     | Los integrantes de la comisión se reunieron con los responsables de las áreas de Servicios y Obras Públicas municipales, a quienes solicitaron que trasladaran a los intendentes la necesidad de realizar operativos de limpieza conjuntos en la zona. Además se previó la asignación de recursos humanos y presupuestarios extras para la prestación del servicio de provisión de agua potable por parte de Luján de Cuyo y el de tratamiento de efluentes cloacales por parte del municipio de Maipú.  | X                     |    |    |                   | Comisión Coordinadora de Servicios Públicos.   |
| 01   | 02   | 025  | Suscribir convenios e implementar acciones que efectivicen las decisiones tomadas en el seno de la comisión, tendientes a garantizar la prestación de servicios de manera coordinada en la zona de conflicto. | 3     | En octubre de 1994 las municipalidades suscribieron un convenio por medio del cual Luján de Cuyo se comprometió a garantizar el suministro de agua potable a unas 200 viviendas ubicadas en las inmediaciones de la zona de conflicto limítrofe (inscriptas como pertenecientes a Maipú) a través de la Planta Potabilizadora Cipolletti y del Acueducto Luján IV. Dicho convenio fijó el caudal máximo a suministrar a estas viviendas y el costo que debería abonar la Municipalidad de Maipú a Luján por el servicio. Dicho antecedente sirvió de base para la suscripción de otros convenios y realización de acciones, las cuales siempre giraron en torno al principio de prestación de servicios a cargo del municipio en mejores condiciones de hacerlo (servicio de provisión de agua potable a cargo de Luján de Cuyo, conducción y tratamiento de efluentes cloacales a cargo de Maipú). En este sentido, el 22-12-1998 las partes acordaron autorizar la continuación de la obra comenzada por la Cooperativa J.J. Paso (red de agua potable en calle Emilio Civit – Paso) y la prestación del servicio por parte de Luján entre calles Terrada y Vieytes. | X                     |    |    | 1998 en adelante. | Intendentes municipales.<br>Asesorías Letradas.<br>Comisión Coordinadora de Servicios Públicos |

| Cód. |      |      | Descripción de la Tarea  | Crit. | Resultados alcanzados  | Ejecución de la tarea |    |    | Fecha                    | Unidad / ejecutor responsable  |
|------|------|------|--|-------|--|-----------------------|----|----|--------------------------|--|
| Obj. | Act. | Tar. |  |       |  | Si                    | No | Pa |                          |  |
| 01   | 03   | 005  | Llevar un registro de los reclamos efectuados en los municipios o en la sede de la microrregión que involucren a la zona de conflicto limítrofe.                   | 0     | Numerosas personas y uniones vecinales de la zona se acercaron por la sede de la MR y por las municipalidades para efectuar reclamos, entre los cuales se destaca la instalación de gas natural, la mejora del alumbrado público y la instalación de una sala de primeros auxilios. También se recibieron reclamos sobre la denegación, demora y/o paralización de trámites administrativos.<br>La comisión llevó registro y efectuó un análisis sobre todos los problemas y reclamos efectuados, así como también sobre algunos proyectos inmobiliarios o comerciales de importancia (como la creación de un Club de Campo en un terreno en donde antiguamente funcionaba el tambo La Vacherie, la potencial ampliación del cementerio Parque Jardín y el proyecto de creación del barrio privado Casa Pueblo), los cuales fueron derivados a las áreas administrativas correspondientes para su tratamiento. | X                     |    |    | 1998 en adelante         | Comisión Coordinadora de Servicios Públicos.<br><br>Comisión Coordinadora de Trámites Municipales. |
| 01   | 03   | 010  | Organizar reuniones con los vecinos de la zona para recepcionar sus demandas y conocer los problemas que afectan a la zona.  | 1     | Se realizaron numerosas reuniones con personas y organizaciones sociales, entre las cuales se destaca la Cooperativa de Vivienda y Urbanización "Los Aromos". Entre los principales problemas y reclamos efectuados por la cooperativa se encuentra la mala calidad y deficiente cobertura de los servicios públicos municipales prestados en la zona y la ocurrencia de demoras en la realización de numerosos trámites (principalmente catastrales).   | X                     |    |    | Nov. de 1997 en adelante | Comisión Coordinadora de Servicios Públicos<br><br>Comisión Coordinadora de Trámites Municipales.  |
| 01   | 03   | 015  | Elaborar una lista de prioridades para la resolución de problemas y/o tramitación de pedidos efectuados por personas físicas o jurídicas con intereses en la zona. | 1     | La comisión priorizó el tratamiento de trámites denegados o demorados por alguna de las partes y la resolución de problemas asociados a la provisión de agua potable, recolección de residuos y limpieza.  | X                     |    |    | Periodo 1998 - 2005      | Comisión Coordinadora de Trámites Municipales.   |

| Cód. |      |      | Descripción de la Tarea   | Crit. | Resultados alcanzados   | Ejecución de la tarea |    |    | Fecha               | Unidad / ejecutor responsable   |
|------|------|------|---|-------|---|-----------------------|----|----|---------------------|---|
| Obj. | Act. | Tar. |   |       |   | Si                    | No | Pa |                     |   |
| 01   | 03   | 020  | Organizar reuniones con funcionarios del gobierno provincial para avanzar en la resolución de problemas y dar respuesta a reclamos relacionados con trámites ante organismos oficiales o empresas prestadoras de servicios públicos de su jurisdicción. | 2     | Se realizaron numerosas reuniones con empresas prestatarias de servicios y organismos oficiales provinciales, entre ellos el Concejo de Loteos, la Dirección de Catastro y la Dirección de Rentas. A pedido de los intendentes, la comisión solicitó a estos organismos y empresas que cuando tramitaran documentos relacionados con la constitución de derechos sobre inmuebles localizados en la zona de conflicto limítrofe dejaran constancia en dichos escritos que la declaración de la jurisdicción política expresada en los mismos estaba sujeta a la resolución del expediente N° 52.153, caratulado "Municipalidad de Maipú c/ Municipalidad de Luján de Cuyo s/ conflicto". | X                     |    |    | Periodo 1998 - 2005 | Comisión Coordinadora de Trámites Municipales.  |
| 01   | 03   | 025  | Organizar actividades comunitarias solicitadas por los vecinos.   | 1     | Entre las actividades sociales y educativas llevadas a cabo se destaca la organización de talleres de capacitación en oficio y la promoción de prácticas deportivas. Desde el 2004: Capacitación a los habitantes de la zona por parte del INTA sobre desarrollo de huertas, cultivos orgánicos y emprendimientos productivos. En la huerta trabajaron pobladores de la zona y beneficiarios del Plan Nacional Jefes y Jefas de Hogar, quienes cumplieron en ella su contraprestación.  | X                     |    |    | Periodo 1998 - 2005 | Direcciones de Acción Social, Deportes y Relaciones con la Comunidad.                   |
| 02   | 01   | 005  | Definir criterios de trabajo comunes que faciliten el trabajo en equipo y permitan alcanzar el objetivo fijado.   | 3     | Se acordaron días y horarios de trabajo. Se acordó una metodología de trabajo. Se dividieron responsabilidades y se asignaron tareas a funcionarios y técnicos de ambos municipios. Se acordaron tiempos para la entrega de resultados parciales.   | X                     |    |    | Año 1998            | Asesores Letrados y miembros de las comisiones de coordinación de servicios y trámites. |

| Cód. |      |      | Descripción de la Tarea  | Crit. | Resultados alcanzados   | Ejecución de la tarea en t/f |    |    | Fecha                         | Unidad / ejecutor responsable        |
|------|------|------|--|-------|---|------------------------------|----|----|-------------------------------|--------------------------------------|
| Obj. | Act. | Tar. |  |       |   | Si                           | No | Pa |                               |                                      |
| 02   | 01   | 010  | Conformar una comisión técnica intermunicipal a cargo del estudio de la cartografía existente sobre la zona objeto de <i>litis</i> . | 3     | El grupo de trabajo dedicado al estudio de la zonificación del área en conflicto estuvo integrado por profesionales del Departamento de Planificación Territorial de la Municipalidad de Maipú y de la Dirección de Ordenamiento Territorial de la Municipalidad de Luján de Cuyo.  | X                            |    |    | Marzo de 2005                 | Comisión de Ordenamiento Territorial |
| 02   | 01   | 015  | Realizar un recorrido por la zona de conflicto limítrofe.  | 0     | Se realizó un recorrido en vehículo y a pie por toda la zona del conflicto, a través de sus ejes longitudinales y transversales, lo que permitió conocer en detalle la realidad del territorio y las zonas en las cuales cada municipio efectivamente prestaba servicios.   | X                            |    |    | Sept.de 1998<br>Abril de 2005 | Comisión de Ordenamiento Territorial |
| 02   | 01   | 020  | Realizar un relevamiento fotográfico en la zona de conflicto limítrofe.  | 0     | Creación de un banco de imágenes del área, especialmente de las intersecciones viales más críticas (23 en total). Esta información facilitó la posterior toma de decisiones sobre delimitación de áreas homogéneas.   |                              |    |    | 11 y 15 de abril de 2005.     | Comisión de Ordenamiento Territorial |
| 02   | 01   | 025  | Relevar la cartografía disponible en ambos departamentos.  | 1     | Se realizó un importante trabajo de relevamiento de cartografía municipal en bibliotecas, archivos municipales y provinciales, dependencias públicas como la Dirección Provincial de Catastro y otras de similar naturaleza, el cual arrojó resultados importante, puesto que se pudo acceder a bibliografía desconocida para las partes que permitió delimitar el área geográfica en conflicto con gran precisión. | X                            |    |    | Periodo 1998 - 2005           | Comisión de Ordenamiento Territorial |
| 02   | 01   | 030  | Delimitar el área geográfica de estudio.   | 1     | El área objeto de estudio quedó delimitada de la siguiente manera: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Norte: Calles Paso y Emilio Civit.</li> <li>• Sur: Calles Azcuénaga y Adriano Gómez.</li> <li>• Este: Calle Vieytes</li> <li>• Oeste: Calle Terrada.</li> </ul>   | X                            |    |    | Periodo 1998 - 2005           | Comisión de Ordenamiento Territorial |

| Cód. |      |      | Descripción de la Tarea  | Crit. | Resultados alcanzados  | Ejecución de la tarea |    |    | Fecha   | Unidad / ejecutor responsable        |
|------|------|------|--|-------|--|-----------------------|----|----|---|--------------------------------------|
| Obj. | Act. | Tar. |  |       |  | Si                    | No | Pa |   |                                      |
| 02   | 01   | 035  | Elaborar una cartografía actualizada para la zona del conflicto limítrofe.   | 2     | Un equipo interdisciplinario integrado por profesionales del Depto. de Planificación Territorial de la Municipalidad de Maipú y de la Dirección de Ordenamiento Territorial de Luján de Cuyo elaboró un informe en base a los resultados obtenidos de un relevamiento de usos de suelo efectuado en el área de estudio y del análisis de la zonificación vigente en ambas comunas, lo que permitió elaborar una nueva cartografía, en la cual se clasificaron los usos del suelo en categorías generales (cultivos, viviendas, empresas, barrios, baldíos, etc.). Este estudio sirvió de base para la elaboración de una propuesta de zonificación conjunta. | X                     |    |    | Periodo 1998 - 2005                           | Comisión de Ordenamiento Territorial |
| 02   | 02   | 005  | Definir criterios de trabajo comunes que faciliten el trabajo en equipo y permitan alcanzar el objetivo fijado.                      | 2     | Se acordaron días, horarios y metodología de trabajo.<br>Se asignaron responsabilidades a técnicos de ambos municipios.<br>Se acordaron tiempos para la entrega de resultados parciales.   | X                     |    |    | Sept. de 1998 y marzo de 2005                 | Comisión de Ordenamiento Territorial |
| 02   | 02   | 010  | Realizar un relevamiento de usos del suelo en la zona de conflicto limítrofe.  | 2     | Los miembros de la comisión coordinaron con las Direcciones de Inspección municipal la realización de un relevamiento de usos del suelo, en el marco del cual se visitaron todos los comercios, establecimientos productivos, industriales, educativos, deportivos, etc. de la zona. Los resultados obtenidos en dicho relevamiento fueron luego volcados a la cartografía elaborada para la propuesta de zonificación conjunta.   | X                     |    |    | 11 y 15 de abril de 2005.                     | Comisión de Ordenamiento Territorial |
| 02   | 02   | 015  | Identificar las actividades que actualmente se desarrollan en la zona, su manifestación en el territorio y sus impactos ambientales. | 1     | En 1998 la Dirección de Inspección General de la Municipalidad de Luján de Cuyo realizó un relevamiento de comercios, industrias, establecimientos productivos y otros de características similares radicados en la zona, el cual fue luego completado y actualizado por ambos municipios en abril de  |                       |    | X  | 09/02 Año 1998. Actualizado en abril de 2005. | Comisión de Ordenamiento Territorial |

| Cód. |      |      | Descripción de la Tarea   | Crit. | Resultados alcanzados   | Ejecución de la tarea |    |    | Fecha         | Unidad / ejecutor responsable  |
|------|------|------|---|-------|---|-----------------------|----|----|---------------|--|
| Obj. | Act. | Tar. |   |       |   | Si                    | No | Pa |               |  |
|      |      |      |   |       | 2005. En la primera oportunidad se relevaron 6 bodegas, 3 criaderos de animales, una granja, 6 fábricas, 5 despensas y un taller de implementos agrícolas. En cuanto al segundo informe, confirmó que la mayor parte de la zona en litigio se encontraba ocupada por viviendas, cultivos y diversos emprendimientos civiles y comerciales (entre ellos varias empresas y bodegas; un convento, un cementerio, una planta potabilizadora y numerosos clubes deportivos); mientras que la parte inculta poseía reducidas dimensiones. No se evaluó el impacto ambiental de las actividades identificadas. |                       |    |    |               | Direcciones de Inspección General de la Municipalidad de Luján de Cuyo y Maipú |
| 02   | 02   | 020  | Identificar las tendencias territoriales que se manifiestan en la zona.   | 2     | A partir del análisis anterior se identificaron las actividades preponderantes en el área en cuestión y las principales tendencias territoriales que se manifestaban en la zona (crecimiento del sector inmobiliario sobre las zonas de cultivo vitivinícolas), lo que permitió distinguir áreas con cierta homogeneidad en su comportamiento.  | X                     |    |    | Mayo de 2005  | Comisión de Ordenamiento Territorial   |
| 02   | 02   | 025  | Identificar áreas con cierta homogeneidad en su comportamiento.   | 2     | Las áreas homogéneas identificadas fueron volcadas en la cartografía elaborada para la nueva zonificación del área objeto de la <i>litis</i> (ver Mapa N° 3).   | X                     |    |    | Junio de 2005 | Comisión de Ordenamiento Territorial   |
| 02   | 02   | 030  | Elaborar una propuesta de zonificación por departamento para el área de conflicto limítrofe que armonice los diferentes usos de suelo existentes. | 2     | Antes de proceder a elaborar una propuesta conjunta, se decidió que las partes elaboraran una propuesta individual que receptara sus intereses y expectativas para la zona, lo cual se hizo en tiempo y forma, sirviendo de base para la posterior elaboración de la propuesta unificada.   | X                     |    |    | Junio de 2005 | Comisión de Ordenamiento Territorial   |
| 02   | 02   | 035  | Consensuar las propuestas de zonificación elaboradas por cada municipio en una única propuesta intermunicipal.                                    | 4     | Se realizaron numerosas reuniones entre los equipos técnicos municipales, fruto de las cuales emergió finalmente la propuesta de zonificación conjunta para la zona limítrofe.  | X                     |    |    | Junio de 2005 | Comisión de Ordenamiento Territorial   |

| Cód. |      |      | Descripción de la Tarea   | Crit. | Resultados alcanzados  | Ejecución de la tarea |    |    | Fecha                                       | Unidad / ejecutor responsable                                    |
|------|------|------|---|-------|--|-----------------------|----|----|---|--|
| Obj. | Act. | Tar. |   |       |  | Si                    | No | Pa |   |  |
| 02   | 02   | 040  | Elaborar un documento final denominado "Propuesta de Zonificación Conjunta para la zona de conflicto limítrofe".  | 2     | La propuesta se elaboró en base a las áreas homogéneas identificadas. Para cada una de ellas se definió una nueva zonificación que reflejó las tendencias detectadas en el territorio, tanto como los deseos y expectativas de cada uno de los municipios. A los efectos de compatibilizar los parámetros urbanísticos existentes en cada municipio se elaboró una planilla de usos del suelo para cada una de las zonas propuestas, en las cuales se especificaron las actividades permitidas y no permitidas en las mismas. Adicionalmente se afectaron terrenos para la apertura y prolongación de calles (a los efectos de mejorar la circulación vial en la zona) y se definieron "zonas de amortiguación" que prevén el crecimiento urbanístico que tendrá el área en los próximos años. | X                     |    |    | Julio de 2005                               | Comisión de Ordenamiento Territorial                             |
| 02   | 02   | 045  | Elevar la Propuesta de Zonificación Conjunta a los intendentes y concejales municipales, a los efectos de que la misma sea aprobada y puesta en vigencia. | 4     | Los intendentes receptaron la propuesta en buenos términos y la remitieron a los respectivos HCD para su aprobación. Lamentablemente la propuesta nunca fue aprobada en ambos municipios.  | X                     |    |    | Agosto de 2005                              | Comisión de Ordenamiento Territorial                             |
| 02   | 03   | 005  | Instituir una instancia para el debate, la coordinación y armonización de la legislación municipal vigente.   | 3     | En el año 2002 el HCD de Maipú sancionó la Ord. N° 3.114 por la cual se creó el <i>Foro Legislativo Interdepartamental de la MR</i> . Dos años más tarde, el HCD de Luján sancionó la Ord. N° 3.835 instituyendo el <i>Parlamento de la MR</i> . Ambas normativas pretendían instaurar instancias intermunicipales para la planificación del crecimiento conjunto, la resolución del conflicto limítrofe y la sanción de normas en materias que requerían uniformidad de criterios. En el año 2005 se promovió la creación de una nueva instancia de debate conjunto. Lamentablemente, todas las iniciativas fracasaron por falta de voluntad política.  |                       |    | X  | Junio de 2002<br>Año 2004<br>Agosto de 2005 | Comisión de Ordenamiento Territorial<br>H. Concejos Deliberantes |

| Cód. |      |      | Descripción de la Tarea   | Crit. | Resultados alcanzados   | Ejecución de la tarea |    |    | Fecha  | Unidad / ejecutor responsable   |
|------|------|------|---|-------|---|-----------------------|----|----|--|---|
| Obj. | Act. | Tar. |   |       |   | Si                    | No | Pa |  |   |
| 02   | 03   | 010  | Analizar la normativa vigente en cada departamento.   | 2     | En 1998 los municipios convinieron revisar las normativas referidas a la zonificación de los usos del suelo en el territorio en disputa con el objeto de compatibilizar su contenido, de modo tal que no se generaran conflictos adicionales a los habitantes de la zona. Esta tarea, sin embargo, recién se llevó a cabo en el año 2005, tras lo cual se detectaron similitudes y diferencias relevantes que merecieron la atención de los equipos técnicos municipales. Los resultados obtenidos fueron volcados en un cuadro comparativo que sirvió de base para la elaboración de anteproyectos de ordenanzas de zonificación.  | X                     |    |    | Abril de 2005                                  | . Comisión de Ordenamiento Territorial<br><br>H. Concejos Deliberantes. |
| 02   | 03   | 015  | Identificar ordenanzas, resoluciones, decretos y otras normativas que requieren ser modificadas o elaboradas con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos que residen en la zona del conflicto limítrofe interdepartamental. | 1     | Se identificaron ordenanzas a través de las cuales los municipios intentaron imponer de hecho su competencia en la zona en cuestión (por ej., autorizando la instalación de emprendimientos comerciales o el fraccionamiento de terrenos). Entre las normas identificadas se destacan las siguientes:<br><u>Luján de Cuyo:</u><br>Ord. N° 232/87 y 423/90 de zonificación y extensión de la Zona Industrial.<br>Res. 433/89, de creación de la Zona Industrial.<br>Ord. N° 1.080/97, emplazando a vecinos de la zona a regularizar su situación con respecto a presentación de planos de obras, sanitarios, de electricidad, etc. A estos vecinos se exceptuó el pago de tasas.<br><u>Maipú:</u><br>Ord. N° 99/80, sobre Zona de Extensión Urbana Mediata.<br>Ord. N° 1.866/90, declarando a la zona de conflicto limítrofe como área especial de inspección y fiscalización. | X                     |    |    | Año 1998<br><br>Periodo abril – agosto de 2005 | Comisión de Ordenamiento Territorial<br><br>H. Concejos Deliberantes    |

| Cód. |      |      | Descripción de la Tarea   | Crit. | Resultados alcanzados   | Ejecución de la tarea |    |    | Fecha | Unidad / ejecutor responsable                                    |
|------|------|------|---|-------|---|-----------------------|----|----|-------|--|
| Obj. | Act. | Tar. |   |       |   | Si                    | No | Pa |       |  |
| 02   | 03   | 020  | Sancionar ordenanzas de similar talante en ambos municipios.  | 4     | A pesar de los acuerdos alcanzados los HCD departamentales no aprobaron la propuesta de zonificación tal cual fue redactada, aunque si otras ordenanzas de similar talante con algunas diferencias entre sí.                |                       |    | X  | —     | H. Concejos Deliberantes   |
| 02   | 03   | 025  | Establecer mecanismos de inspección, fiscalización y control para asegurar el cumplimiento de la legislación vigente en la zona de conflicto limítrofe. | 1     | No se establecieron mecanismos conjuntos de inspección o control sino que cada municipio continuó contralando con su propio cuerpo de inspectores, los cuales sólo contralaron la legislación vigente en cada departamento. |                       | X  |    | —     | Comisión de Ordenamiento Territorial<br>H. Concejos Deliberantes |

**Formulario D1: RC relacionados con las reglas de juego**

| Código         |                      |                          | Descripción de la RC y explicación de sus impactos negativos  | Magnitud de la RC |   |   |   |   |
|----------------|----------------------|--------------------------|---|-------------------|---|---|---|---|
| Obj.           | Act.                 | Tar.                     |   | 0                 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 01<br>02<br>02 | 01<br>01<br>02<br>03 | 015<br>025<br>030<br>025 | La falta de reconocimiento de la autonomía municipal en la Constitución Provincial atentó contra el dinamismo que requiere la gestión microrregional, imponiendo restricciones legales a la cooperación económica - financiera entre los municipios, como la realización de gastos comunes (alquiler de la sede de la MR) y contratación de personal técnico en conjunto. |                   |   | X |   |   |
| 01             | 01<br>02             | 020<br>025<br>025        | Prevalencia de una lógica competitiva entre las administraciones municipales, renuente al trabajo en equipo (especialmente ante la oportunidad de atraer contribuyentes por cobro de tasas, derechos comerciales u otros de similar naturaleza y/o inversiones públicas y privadas a los territorios de la MR)  |                   | X |   |   |   |
|                |                      |                          |   |                   |   |   |   |   |
|                |                      |                          |   |                   |   |   |   |   |
|                |                      |                          |   |                   |   |   |   |   |
|                |                      |                          |   |                   |   |   |   |   |

**Formulario D2: RC relacionadas con las relaciones interinstitucionales e interjurisdiccionales**

| Código   |                |                   | Descripción de la RC y explicación de sus impactos negativos   | Magnitud de la RC |   |   |   |   |
|----------|----------------|-------------------|--|-------------------|---|---|---|---|
| Obj.     | Act.           | Tar.              |  | 0                 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 01<br>02 | 01<br>02<br>03 | 030<br>045<br>020 | Demoras excesivas y/o negativa de los H. Concejos Deliberantes municipales a sancionar ordenanzas que operativicen los acuerdos alcanzados en el seno de las comisiones intermunicipales creadas.                                |                   |   |   |   | X |
| 02       | 03             | 005               | Falta de compromiso de los HCD con los objetivos de la MR, expresado en el escaso interés de los mismos por crear una instancia deliberativa intermunicipal para el análisis y armonización de la legislación municipal vigente. |                   | X |   |   |   |
|          |                |                   |  |                   |   |   |   |   |
|          |                |                   |  |                   |   |   |   |   |
|          |                |                   |  |                   |   |   |   |   |
|          |                |                   |  |                   |   |   |   |   |

**Formulario D3: RC relacionadas con la situación socioeconómica y política**

| <b>Municipios</b> |             |             | Luján de Cuyo y Maipú<br>(Mendoza).                                 | <b>Microrregión (MR)</b> | Luján de Cuyo –<br>Maipú. | <b>Programa</b> | "Gestión Asociada en la Zona de<br>Conflicto Limítrofe". |          |          |          |          |
|-------------------|-------------|-------------|---|--------------------------|---------------------------|-----------------|--|----------|----------|----------|----------|
| <b>Código</b>     |             |             | <b>Descripción de la RC y explicación de sus impactos negativos</b> |                          |                           |                 | <b>Magnitud de la RC</b>                                 |          |          |          |          |
| <b>Obj.</b>       | <b>Act.</b> | <b>Tar.</b> |   |                          |                           |                 | <b>0</b>   | <b>1</b> | <b>2</b> | <b>3</b> | <b>4</b> |
|                   |             |             |   |                          |                           |                 |  |          |          |          |          |
|                   |             |             |   |                          |                           |                 |  |          |          |          |          |
|                   |             |             |   |                          |                           |                 |  |          |          |          |          |
|                   |             |             |   |                          |                           |                 |  |          |          |          |          |
|                   |             |             |   |                          |                           |                 |  |          |          |          |          |
|                   |             |             |   |                          |                           |                 |  |          |          |          |          |

### Formulario D4: DCI relacionados con la organización interna

| Municipios |      |                          | Luján de Cuyo y Maipú<br>(Mendoza).  | Microrregión (MR) |  | Luján de Cuyo –<br>Maipú. | Programa |  | “Gestión Asociada en la Zona de<br>Conflicto Limítrofe”. |                  |     |     |     |   |  |
|------------|------|--------------------------|--|-------------------|--|---------------------------|----------|--|--|------------------|-----|-----|-----|---|--|
| Código     |      |                          | Descripción del DCI y explicación de sus impactos negativos.   |                   |  |                           |          |  |  | Magnitud del DCI |     |     |     |   |  |
| Obj.       | Act. | Tar.                     |  |                   |  |                           |          |  |  | 0                | 1   | 2   | 3   | 4 |  |
| 01         | 01   | 010                      | Excesiva centralización de los procesos de toma de decisiones intermunicipales en la figura de los intendentes. Esta situación generó importantes retrasos en la ejecución de algunas tareas clave, principalmente en el nombramiento de los funcionarios y técnicos que integrarían las comisiones intermunicipales creadas para la coordinación de servicios públicos y la uniformización de trámites administrativos. |                   |  |                           |          |  |  |                  |     | X   |     |   |  |
| 02         | 01   | 005<br>005<br>010        |  |                   |  |                           |          |  |  |                  |     |     |     |   |  |
| 01         | 01   | 015                      | Escasa difusión de las actividades realizadas y logros alcanzados por la MR como consecuencia de la inexistencia de un área de prensa microrregional. En este sentido, las direcciones de prensa municipales sólo se encargaron de difundir las actividades realizadas por los intendentes, lo que invisibilizó el accionar de la MR.  |                   |  |                           |          |  |  |                  |     | X   |     |   |  |
| 02         | 01   | 010                      |  |                   |  |                           |          |  |  | 02               | 010 | 025 | 045 |   |  |
| 01         | 01   | 005                      | Inestabilidad laboral de los funcionarios y agentes municipales involucrados en la gestión del ente microrregional y dependencia de los mismos ante los cambios políticos ocurridos en las gestiones municipales, lo que influyó negativamente en la continuidad de los programas y acciones emprendidas.  |                   |  |                           |          |  |  |                  | X   |     |     |   |  |
| 02         | 01   | 010<br>015<br>005<br>010 |  |                   |  |                           |          |  |  |                  |     |     |     |   |  |
| 01         | 01   | 020                      | Carencia de una estructura organizacional que otorgue continuidad al programa emprendido.  |                   |  |                           |          |  |  |                  |     |     | X   |   |  |
|            | 02   | 025                      |  |                   |  |                           |          |  |  |                  |     |     |     |   |  |
|            | 03   | 010                      |  |                   |  |                           |          |  |  |                  |     |     |     |   |  |
| 02         | 03   | 015<br>010<br>005        |  |                   |  |                           |          |  |  |                  |     |     |     |   |  |
|            |      |                          |  |                   |  |                           |          |  |  |                  |     |     |     |   |  |

**Formulario D5: DCI relacionados con la capacidad financiera y física de la organización**

| <b>Municipios</b> |             |             | Luján de Cuyo y Maipú (Mendoza).  | <b>Microrregión (MR)</b> | Luján de Cuyo – Maipú. | <b>Programa</b> | "Gestión Asociada en la Zona de Conflicto Limítrofe". |          |          |          |          |
|-------------------|-------------|-------------|---|--------------------------|------------------------|-----------------|---|----------|----------|----------|----------|
| <b>Código</b>     |             |             | <b>Descripción del DCI y explicación de sus impactos negativos</b>  |                          |                        |                 | <b>Magnitud del DCI</b>                               |          |          |          |          |
| <b>Obj.</b>       | <b>Act.</b> | <b>Tar.</b> |   |                          |                        |                 | <b>0</b>  | <b>1</b> | <b>2</b> | <b>3</b> | <b>4</b> |
| 02                | 02          | 015         | Recursos económicos insuficientes para realizar las evaluaciones de impacto ambiental previstas para las actividades que actualmente se desarrollan en la zona y para aquellas que los municipios evalúen habilitar en el futuro. |                          |                        |                 |   |          | X        |          |          |
|                   |             |             |   |                          |                        |                 |   |          |          |          |          |
|                   |             |             |   |                          |                        |                 |   |          |          |          |          |
|                   |             |             |   |                          |                        |                 |   |          |          |          |          |
|                   |             |             |   |                          |                        |                 |   |          |          |          |          |
|                   |             |             |   |                          |                        |                 |   |          |          |          |          |

**Formulario D6: DCI relacionados con la capacidad individual de quienes ejecutan tareas**

| <b>Municipios</b> |      | Luján de Cuyo y Maipú (Mendoza).                               |              |                 |                | <b>Microrregión (MR)</b>      | Luján de Cuyo – Maipú. | <b>Programa</b> | “Gestión Asociada en la Zona de Conflicto Limítrofe”. |   |   |   |   |   |  |
|-------------------|------|--|--------------|-----------------|----------------|-------------------------------|------------------------|-----------------|---|---|---|---|---|---|--|
| Código            |      | Número, pertenencia institucional y categoría de los empleados |              |                 |                | Naturaleza y magnitud del DCI |                        |                 |   |   |   |   |   |   |  |
| Obj.              | Act. | Categoría A - I  | Fuera escala | Inten - dentes. | Consul - tores | Competencia profesional       |                        | Motivación      |   | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 |  |
| 01                | 01   | 3  | 3            | 1               | 0              | -                             | -                      |                 |   |   |   |   |   |   |  |
|                   |      | 2  | 3            | 1               | 0              |                               |                        |                 |   |   |   |   |   |   |  |
|                   | 02   | 3  | 2            | 1               | 0              | -                             | -                      |                 |   |   |   |   |   |   |  |
|                   |      | 2  | 2            | 1               | 0              |                               |                        |                 |   |   |   |   |   |   |  |
|                   | 03   | 15   | 6            | 1               | 0              | -                             | -                      |                 |   |   |   |   |   |   |  |
|                   |      | 15   | 6            | 1               | 0              |                               |                        |                 |   |   |   |   |   |   |  |
| 02                | 01   | 5  | 3            | 1               | 0              | -                             | -                      |                 |   |   |   |   |   |   |  |
|                   |      | 5  | 3            | 1               | 0              |                               |                        |                 |   |   |   |   |   |   |  |
|                   | 02   | 5  | 3            | 1               | 0              | -                             | -                      |                 |   |   |   |   |   |   |  |
|                   |      | 5  | 3            | 1               | -              |                               |                        |                 |   |   |   |   |   |   |  |
|                   | 03   | 3  | 14           | 1               | 0              | -                             | -                      |                 |   |   |   |   |   |   |  |
|                   |      | 2  | 14           | 1               | 0              |                               |                        |                 |   |   |   |   |   |   |  |

**Referencias:** RRHH Luján de Cuyo



RRHH Maipú



### 6.3- Consolidación de las RC y DCI detectados.

El proceso por el cual los objetivos definidos por los decisores políticos se traducen en resultados, productos concretos o efectos deseados conducentes a alcanzar el logro de los mismos es extremadamente complejo y dista mucho de ser lineal, esto es, de estar compuesto por un conjunto de tareas preestablecidas ejecutadas de manera lógica, concatenada y con un mismo ritmo temporal. En este sentido, los programas y proyectos suelen sufrir transformaciones importantes en todas sus etapas como consecuencia del contexto complejo y cambiante que rodea a los procesos de toma de decisiones, planificación, formulación, ejecución, coordinación y control de las políticas públicas (cambios en las “reglas de juego”, en la situación macroeconómica o política nacional, etc.) y de la variedad de actores (individuales y colectivos) que intervienen e intentan influir en uno o varios aspectos de estos procesos.

Desde esta perspectiva, la secuencia establecida en los formularios elaborados no implica que todas las actividades y tareas comprendidas en los programas se hayan ejecutado de manera ordenada, mecánica o secuencial. De hecho, numerosas tareas previstas inicialmente por los intendentes y/o funcionarios municipales a cargo de la coordinación de los mismos nunca llegaron a ejecutarse, o bien se postergaron o reformularon de forma parcial o total como resultado de la incidencia de uno o más DCI o de la ocurrencia de cambios en el entorno de los actores involucrados en su ejecución.

En otros casos, en cambio, la redefinición de algunos de los objetivos delineados inicialmente y la aparición de otros nuevos obligó a las autoridades locales a ejecutar tareas adicionales a las previstas, lo que implicó la realización de importantes reajustes operativos en los sistemas de recursos humanos, físicos y presupuestarios afectados a los programas intermunicipales. Estos reajustes derivados de la reformulación de objetivos y/o de la postergación, eliminación o incremento de tareas fueron receptados de la manera más detallada

posible en las descripciones de los programas realizadas en el apartado precedente, así como en los formularios SADCI elaborados a través de la inclusión de referencias a situaciones reales o potenciales de déficit de capacidad institucional y restricciones contextuales que dificultaron o impidieron la ejecución de una o más tareas.

A continuación se analizan las RC y DCI detectados durante el proceso de investigación, los cuales fueron previamente clasificados según su índole en los Formularios D1 a D6 elaborados para cada programa. Como señalamos anteriormente, la asignación del grado estimado de gravedad de los DCI y RC se realizó en base a la información aportada por los funcionarios y técnicos municipales responsables de diseñar, ejecutar y/o coordinar los programas evaluados sobre la magnitud de los mismos y la criticidad de los procesos asociados a ellos, información que fue luego contrastada con los datos obtenidos a partir del análisis documental y de las encuestas y entrevistas realizadas.

A los efectos de facilitar el análisis comparativo entre los tres programas seleccionados, se elaboraron tablas para el análisis agregado de las RC y DCI detectados, los cuales se agruparon de acuerdo a la tipología establecida y al programa de pertenencia. Debido a que muchos déficits y restricciones se repiten en la lista de tareas de cada programa se decidió consolidar su frecuencia en las Tablas Comparativas de RC y DCI (N° 1 a 6), lo que facilitó la definición de criterios para su superación.

Como podrá apreciarse, las restricciones y déficits detectados se encuentran ordenados de forma descendente en las tablas comparativas, de acuerdo al puntaje obtenido en la Tabla N° 6, la cual pondera la magnitud de los DCI y RC detectadas por la criticidad de los procesos o tareas asociadas a los mismos.<sup>113</sup> Aquellas RC y/o DCI que fueron detectados en dos o más programas se encuentran alineados en un mismo nivel dentro de la respectiva Tabla Comparativa, dejando un

---

<sup>113</sup> Debido a que la mayoría de los DCI y RC identificadas afectan a más de una tarea, y a que las mismas poseen diferentes niveles de criticidad estimada, se decidió promediar el puntaje de criticidad asignado a cada una de las tareas asociadas a un mismo DCI o RC, a los efectos de poder utilizar luego el guarismo resultante para asignar un puntaje de gravedad estimada a dichos déficits y restricciones, según los criterios establecidos en la Tabla N° 6: “Relación entre magnitud de los DCI y RC y criticidad de los procesos”.

espacio en blanco en el casillero correspondiente a aquellos programas en los que no se detectó la referida RC o DCI encontrada en los otros.

Dadas las diferencias que presentan los programas evaluados en materia de cantidad y características de los actores involucrados, recursos físicos, humanos y presupuestarios utilizados y a la complejidad de las tareas previstas o desarrolladas, en algunos casos un mismo tipo de DCI o RC adoptó niveles de gravedad diferente, dependiendo del programa al que estuvo asociado. Esta situación puede ser fácilmente advertida en las tablas comparativas, en base a los contrastes en los colores asignados a un mismo tipo de DCI o RC según el puntaje de gravedad estimada alcanzado en la Tabla N° 6.

Retomando los conceptos vertidos en el *Capítulo IV: Capacidades necesarias* y suficientes, las RC y DCI más frecuentes se sintetizaron en seis grandes categorías de problema, a saber:

- 1- Restricciones contextuales asociadas a las reglas de juego (formales e informales).
- 2- Restricciones contextuales asociadas a las relaciones interinstitucionales e interjurisdiccionales que mantienen los entes estatales.
- 3- Restricciones contextuales asociadas a la situación socioeconómica y al contexto político nacional e internacional.
- 4- Déficits de capacidad asociados a las estructuras organizativas, al enfoque de planificación estratégica participativa, procedimientos y a la distribución de funciones de los entes estatales.
- 5- Déficits asociados a la capacidad financiera y física de los entes estatales.
- 6- Déficits de capacidad asociados a los individuos a cargo de la ejecución de las tareas.

En lo que respecta a las restricciones relacionadas con las **reglas de juego formales e informales** que afectaron a la Microrregión Luján de

Cuyo - Maipú, como se indicó anteriormente refieren a aquellas políticas institucionales, pautas culturales y/o normativas (leyes, reglamentos, decretos, cláusulas constitucionales, entre otras) que condicionaron, dificultaron y/o impidieron la realización de una o más tareas asociadas a los programas intermunicipales evaluados, limitando el comportamiento de los actores involucrados en su ejecución y el espectro de estrategias a su disposición.

En la *Tabla Comparativa N° 1: Análisis de las RC – Dimensión Institucional* se presentan las restricciones contextuales identificadas para el caso de los programas ejecutados por la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú. Desde una perspectiva institucional la restricción más importante detectada se hizo presente en los tres programas evaluados, obteniendo un puntaje de gravedad estimada equilibrado entre los mismos: 5 (cinco) para el caso del Programa N° 1 y 4 (cuatro) para el resto de los programas. Esto nos indica que las tareas asociadas a la referida restricción –ciertamente sensibles para el cumplimiento del programa, debido a su nivel de criticidad estimado- no pudieron ser ejecutadas en tiempo y forma debido a la existencia de arreglos normativos, institucionales y/o culturales que actuaron como limitantes.

Así, la falta de reconocimiento de la autonomía municipal en la Constitución de Mendoza atentó contra el dinamismo que requiere la gestión microrregional, imponiendo restricciones legales a la cooperación económica-financiera entre los municipios, a la contratación de personal técnico, adquisición de equipos y maquinarias de forma conjunta, prestación de servicios y ejecución de obras públicas de manera asociada. En este sentido, entre otras tantas restricciones vigentes los municipios no tienen permitido sancionar sus propias Cartas Orgánicas, por lo que su funcionamiento se encuentra regulado en la Ley Orgánica de Municipalidades N° 1.079 y en una serie de leyes y decretos reglamentarios emanados de la Legislatura y el Poder Ejecutivo Provincial.

**TABLA COMPARATIVA N° 1: Análisis de las RC – Dimensión Institucional**

| Programa 1<br>Promoción Turística y Productiva:<br>"Así en la tierra como en el cielo"   |                   |       | Programa 2<br>Traslado, Tratamiento y Disposición<br>Final de RSU  |                   |       | Programa 3<br>Gestión Asociada en la zona<br>de conflicto limítrofe interdepartamental   |                   |       |
|--|-------------------|-------|--|-------------------|-------|--|-------------------|-------|
| La <b>falta de reconocimiento de la autonomía municipal</b> en la Constitución Provincial impuso restricciones a la cooperación económica-financiera intermunicipal. | Crit. 2           | Mag 3 | La <b>falta de reconocimiento de la autonomía municipal</b> en la Constitución Provincial impuso restricciones a la cooperación económica-financiera intermunicipal.                     | Crit. 1           | Mag 3 | La <b>falta de reconocimiento de la autonomía municipal</b> en la Constitución Provincial impuso restricciones a la cooperación económica-financiera intermunicipal. | Crit. 1           | Mag 3 |
|  | Gravedad estimada |       |  | Gravedad estimada |       |  | Gravedad estimada |       |
|  | 5                 |       |  | 4                 |       |  | 4                 |       |
| La <b>política institucional</b> de Aerolíneas Argentinas condicionó e impidió la ejecución de ciertas actividades y tareas.   | Crit. 2           | Mag 2 | —  | —                 | —     | —  | —                 | —     |
|  | Gravedad estimada |       |  |                   |       |  |                   |       |
|  | 4                 |       |  |                   |       |  |                   |       |
| —  | —                 | —     | Escasa <b>cultura ciudadana</b> sobre reciclaje, lo que dificultó el cumplimiento de las tareas asociadas al programa de clasificación en origen y recolección diferenciada de residuos. | Crit. 1           | Mag 2 | —  | —                 | —     |
|  |                   |       |  | Gravedad estimada |       |  |                   |       |
|  |                   |       |  | 3                 |       |  |                   |       |
| Ausencia de <b>normas o políticas públicas</b> que promuevan el asociativismo intermunicipal.  | Crit. 1           | Mag 2 | —  | —                 | —     | —  | —                 | —     |
|  | Gravedad estimada |       |  |                   |       |  |                   |       |
|  | 3                 |       |  |                   |       |  |                   |       |
| Existencia de una <b>cultura institucional de carácter competitivo</b> en los municipios asociados, renuente al trabajo en equipo.                                   | Crit. 1           | Mag 1 | —  | —                 | —     | Existencia de una <b>cultura institucional de carácter competitivo</b> en los municipios asociados, renuente al trabajo en equipo.                                   | Crit. 2           | Mag 1 |
|  | Gravedad estimada |       |  |                   |       |  | Gravedad estimada |       |
|  | 2                 |       |  |                   |       |  | 3                 |       |

En la práctica esto implica, por ejemplo, que los municipios deben acogerse a lo dispuesto por el Tribunal de Cuentas de la Provincia, el cual no permite a los municipios asignar partidas presupuestarias propias para financiar emprendimientos compartidos con otros municipios. En consecuencia, cuando los mismos deben afrontar el pago de un gasto común (v.gr. el pago del sueldo de un consultor o el alquiler de una sede para la microrregión) sus autoridades procuran evadir los controles provinciales mediante la elaboración de contratos de locación o alquiler mensuales, los cuales permiten que uno de los municipios se haga cargo del primer pago y el segundo del siguiente, y así sucesivamente y de manera alternada hasta que una de las partes decida dejar de abonar el importe convenido. A través de este tipo de procedimientos irregulares (aunque no ilegales) se pagó el sueldo del Coordinador General de Acuerdo de la Microrregión Luján de Cuyo - Maipú y el alquiler de la sede microrregional ubicada en el Distrito de Lunlunta (Maipú), lo que permite inferir los inconvenientes que debieron afrontar las autoridades municipales para el cumplimiento de los objetivos pautados.

En cuanto al resto de las restricciones institucionales detectadas, ninguna de ellas se hizo presente en los tres programas de manera simultánea. Así, para el caso del Programa N° 1, resulta interesante destacar los problemas derivados de la estricta política institucional de Aerolíneas Argentinas, la que al decir del Cdor. Edgardo Ordóñez, Coordinador General del Acuerdo suscripto con ARSA “condicionó e impidió la ejecución de numerosas actividades y tareas por parte de la microrregión, entre ellas el trabajo del personal municipal en el interior de los aeropuertos de Mendoza, Aeroparque y Ezeiza; la capacitación del personal de la aerolínea en materia de maridaje y degustación de vinos y la venta de productos regionales y paquetes turísticos a los pasajeros de los vuelos nacionales e internacionales de ARSA” (Entrevista con Edgardo Ordóñez, 05/05/2012). Dicha RC obtuvo una gravedad estimada de 4 (cuatro), lo que indica que la magnitud de la restricción no sólo retrasó, entorpeció o dificultó la ejecución de las tareas evaluadas (las cuales alcanzaron un nivel de criticidad moderada) sino que puso en

riesgo el logro de al menos un objetivo específico organizacional, obligando a los municipios a buscar alternativas para su cumplimiento.

Avanzando con el análisis de las restricciones detectadas, se destaca la escasa cultura ciudadana sobre reciclaje, tanto en el departamento de Luján de Cuyo como en Maipú, lo que dificultó el cumplimiento de las tareas asociadas a los subprogramas de clasificación en origen y recolección diferenciada de residuos domiciliarios. De acuerdo al análisis efectuado, esta restricción alcanzó un nivel de gravedad estimada de 3 (tres), puesto que la magnitud de la RC alcanzó un valor de 2 (moderado), mientras que la criticidad de las tareas asociadas a la misma fue de 1 (leve).

Otra restricción institucional relevante por su nivel de gravedad estimada (3) es la ausencia de normas y/o políticas públicas nacionales o provinciales que promuevan la cooperación y el asociativismo intermunicipal, lo que dificultó la ejecución de ciertas tareas que requerían o dependían del asesoramiento, asistencia técnica y/o recursos económicos, físicos y humanos provenientes de niveles superiores de gobierno. De acuerdo al análisis realizado esta restricción sólo afectó a un número reducido de tareas de baja criticidad asociadas al Programa N° 1 (entre ellas el apoyo técnico a productores locales para la creación de cooperativas de trabajo y la capacitación al personal de a bordo de Aerolíneas Argentinas en materia de maridaje y degustación de vinos), puesto que el Programa N° 2 de Traslado, Tratamiento y Disposición Final de RSU contó desde su génesis con un fuerte apoyo (principalmente económico) del gobierno provincial, mientras que las tareas ejecutadas en el marco del Programa de Gestión Asociada en la zona de conflicto limítrofe interdepartamental no requirieron del apoyo técnico o económico de niveles superiores de gobierno.

Finalmente, se destaca la existencia de una cultura institucional cerrada y competitiva en los municipios asociados, renuente al trabajo en equipo (tanto entre dependencias internas como con otros gobiernos locales, asociaciones civiles, empresariales o niveles superiores de gobierno) y a la creación de organismos colegiados para la planificación,

desarrollo y ejecución de proyectos comunes. Esta situación se hizo particularmente evidente en los Programas N° 1 y 3, aunque con diferente nivel de gravedad estimada: 2 (dos) para el caso del Programa N° 1 y 3 (tres) para el caso del Programa N° 3. En la práctica esta restricción se tradujo, por un lado, en la aparición de resistencias pasivas, abandono de tareas y retrasos en la ejecución de acciones que dependían del accionar, recursos o apoyo de la contraparte municipal y, por el otro, en la aparición de estrategias individualistas orientadas a la obtención de beneficios exclusivos o superiores a los alcanzados por el otro municipio, entre las cuales se destaca la promoción del territorio municipal antes que el microrregional a la hora de atraer posibles inversores.

En segundo lugar corresponde ocuparnos de las restricciones relacionadas con los **vínculos interorganizacionales e interjurisdiccionales**, las cuales refieren a problemas o conflictos en las relaciones que mantienen o mantuvieron en el pasado tanto la microrregión como los municipios y/o agentes municipales con otros actores públicos (municipios, niveles superiores de gobierno, organismos descentralizados, etc.) o privados (locales o extralocales) involucrados con el cumplimiento de los objetivos programáticos.

Este tipo de restricciones suele detectarse en aquellas tareas cuyo cumplimiento total o parcial se encuentra supeditado al accionar o recursos aportados por otras organizaciones e individuos que no se subordinan a los municipios asociados, manifestándose generalmente bajo la forma de conflictos de poder entre las personas u organismos responsables de ejecutar las tareas, como problemas derivados de la duplicación de esfuerzos, falta de compromiso de actores externos, superposición de funciones, demoras en la ejecución de tareas o acciones, deficiencias comunicativas, etcétera.

Como puede observarse en la *Tabla Comparativa N° 2: Análisis de las RC – Dimensión Interinstitucional*, la restricción más crítica se detectó en el Programa N° 3, la cual alcanzó el máximo nivel posible en la Tabla N° 6, la cual pondera la relación entre la magnitud de los DCI y RC y la

**TABLA COMPARATIVA N° 2: Análisis de las RC – Dimensión Interinstitucional**

| Programa 1<br>Promoción Turística y Productiva:<br>“Así en la tierra como en el cielo”   |                   |                               | Programa 2<br>Traslado, Tratamiento y Disposición<br>Final de RSU            |                  |                               | Programa 3<br>Gestión Asociada en la zona<br>de conflicto limítrofe interdepartamental   |                  |   |
|--|-------------------|-------------------------------|--|------------------|-------------------------------|--|------------------|---|
| —  |                   |                               | —  |                  |                               | Negativa de los HCD a sancionar ordenanzas que operativicen los acuerdos alcanzados en las comisiones intermunicipales.  |                  | Crit. 4<br>Mag 4<br>Gravedad estimada<br><b>8</b> |
| Inexistencia de una tradición cooperativa entre el sector público y privado.   | Crit. 3<br>Mag 1  | Gravedad estimada<br><b>4</b> | Inexistencia de una tradición cooperativa entre el sector público y privado. | Crit. 4<br>Mag 3 | Gravedad estimada<br><b>7</b> | —  |                  |   |
|  | —                 |                               |  |                  |                               |  |                  |   |
| Demoras en la ejecución de tareas que dependían del accionar, recursos o apoyo de actores ajenos a la MR, las cuales retrasaron el cumplimiento de algunos objetivos.                              | Crit. 3<br>Mag 1  | Gravedad estimada<br><b>4</b> | —  |                  |                               | —  |                  |   |
|  | —                 |                               |  |                  |                               |  |                  |   |
| Falta de compromiso y desinterés de niveles superiores de gobierno, los que se mostraron poco colaborativos con los municipios.  | Crit. 2<br>Mag 2  | Gravedad estimada<br><b>4</b> | —  |                  |                               | Falta de compromiso de los HCD con los objetivos de la MR, expresado en el escaso interés por crear una instancia deliberativa intermunicipal para el análisis y armonización de la legislación municipal vigente. | Crit. 3<br>Mag 1 | Gravedad estimada<br><b>4</b>                     |
|  | —                 |                               |  |                  |                               |  |                  |   |
| Conflictos de poder entre los actores responsables de ejecutar ciertas tareas, o entre alguno de estos actores y otras instituciones, empresas, asociaciones civiles u organismos gubernamentales. | Crit. 2<br>Mag. 1 | Gravedad estimada<br><b>3</b> | —  |                  |                               | —  |                  |   |
|  | —                 |                               |  |                  |                               |  |                  |   |

criticidad de los procesos. En este caso, la magnitud de la restricción y la criticidad de los procesos asociados afectaron de manera muy significativa el normal funcionamiento organizacional y el cumplimiento de los objetivos asociados a los mismos.

En cuanto a la segunda restricción detectada en orden descendente con respecto a su nivel de gravedad estimada se encuentra la inexistencia de una tradición cooperativa entre el sector público y privado, hecho que afectó a dos programas intermunicipales, aunque con distinta intensidad: 4 (cuatro) para el caso del Programa N° 1 y 7 (siete) para el caso del Programa N° 2.

Por lo general sólo los intendentes y sus colaboradores más cercanos participan en todas las actividades comprendidas en los programas intermunicipales, no resultando usual el involucramiento de instituciones de la sociedad civil, empresas o individuos aislados. Esto se debe a que este tipo de actores suelen mostrarse reticentes a participar de las convocatorias realizadas por las autoridades municipales (y gubernamentales en general) por temor a ser cooptados o utilizados políticamente para la legitimación de las gestiones de gobierno que asumieron la conducción de los proyectos. Esta desconfianza se presentó como un problema durante las etapas iniciales del Programa de Promoción Turística y Productiva (específicamente cuando la microrregión realizó la convocatoria a los establecimientos vitivinícolas para que enviaran sus muestras al proceso de preselección de vinos para Aerolíneas Argentinas). La misma, sin embargo, comenzó a desaparecer de forma progresiva a medida que avanzaron las reuniones entre los municipios y el sector bodeguero y que el programa en cuestión comenzó a ejecutarse.

En cuanto al Programa de Traslado, Tratamiento y Disposición Final de RSU, la inexistencia de una tradición cooperativa entre el sector público y privado se tradujo en la aparición de un importante conflicto entre la empresa CLEAR S.R.L. y las Municipalidades de Luján de Cuyo y Maipú por el aumento en el valor de la tarifa cobrada a los municipios por la empresa concesionaria por cada tonelada de RSU procesada en la

planta de Barrancas. En septiembre de 2008 los municipios solicitaron la intervención del gobierno provincial para que la empresa suprimiera el aumento del 40% en el costo de la tonelada de RSU procesada. El aumento finalmente se produjo, lo que desalentó el traslado de residuos a la planta y el cumplimiento de otras tareas por parte de los municipios asociados, como la clausura de vertederos clandestinos y la eficientización de los sistemas de barrido y limpieza.

Otra restricción detectada, aunque sólo para el caso del Programa de Promoción Turística y Productiva, fue la ocurrencia de demoras injustificadas en la ejecución de tareas que dependieron del accionar, recursos o apoyo de actores ajenos a la microrregión, las cuales alcanzaron un nivel de gravedad relativamente alto (cuatro), comprometiendo el cumplimiento de algunas actividades específicas relacionadas con la impresión, el abastecimiento y reemplazo periódico de los folletos publicitarios de la oferta turística de la microrregión en los vuelos de ARSA.

En lo que respecta a la falta de compromiso e interés del gobierno provincial con respecto al Programa N° 1, esta actitud ocasionó numerosos inconvenientes operativos y demoras en la ejecución de tareas a los municipios asociados, quienes se habrían beneficiado de su participación en el programa de promoción turística y productiva microrregional. En la práctica esto se tradujo en la poca o nula difusión que hizo el gobierno provincial sobre el acuerdo suscripto entre la microrregión y ARSA, así como sobre el Concurso Internacional de Vinos Malbec al Mundo. También en la negativa de la Secretaría de Turismo Provincial de financiar el costo publicitario que demandaba la proyección del video institucional de la microrregión en los vuelos de ARSA por considerar que correspondía promocionar la oferta turística provincial antes que la microrregional.

En cuanto al Programa N° 3, la falta de compromiso provino desde el interior de los municipios asociados, específicamente desde los Concejos Deliberantes departamentales, los que se mostraron más interesados en “ganar” la disputa judicial entablada con el departamento

vecino y/o en sancionar normativas que beneficiaran a aquellos vecinos que inscribieran sus comercios y propiedades en sus departamentos que en legislar a favor de la promoción de la gestión asociada de la zona en conflicto limítrofe (avanzando en la resolución de problemáticas comunes para los ciudadanos con intereses en el área). Esta situación se hizo evidente frente al manifiesto desinterés de ambos cuerpos colegiados por crear una instancia deliberativa intermunicipal a cargo del análisis y armonización de la legislación municipal vigente en ambas jurisdicciones.

Para finalizar, resta referirnos a la existencia de un conflicto de poder e intereses entre la microrregión y una entidad privada, hecho que retrasó y/o dificultó el logro de los objetivos consensuados para el Programa N° 1. Concretamente, en el año 2007 se generó un importante conflicto entre las autoridades municipales y la Asociación de Profesionales en Enología y Alimentos de Argentina (APEAA), una institución que colaboró en la organización del Concurso de vinos *Malbec al Mundo* desde su primera edición en el año 2000 pero que unos años después se distanció de los municipios y patentó el nombre del concurso adueñándose de su organización. Como consecuencia de esta situación, la Municipalidad de Luján de Cuyo avaló la realización del “*Primer Concurso Internacional del Malbec*” en noviembre de 2009 en la ciudad de Cahors (Francia)<sup>114</sup>, e incluso invitó a las bodegas radicadas en su territorio a que enviaran muestras de vinos al mismo, lo que despertó el enojo de las autoridades de APEAA, las cuales afirman que este concurso afecta los intereses de los productores vitivinícolas argentinos que exportan su producción a Europa.

En tercer lugar corresponde ocuparnos de las restricciones relacionadas con **la situación socioeconómica y política**, las cuales exceden la capacidad de control de la microrregión y los municipios que la

---

<sup>114</sup> El 14 de abril de 2007 una delegación de autoridades públicas, bodegueros y periodistas de Cahors viajó a la Provincia de Mendoza con el objetivo de dar los primeros pasos preparatorios de lo que serían las *Primeras Jornadas Internacionales del Malbec*. Ese mismo día la Alcaldía de Cahors y la Diputación Provincial del Lot suscribieron un Convenio de Cooperación con la Municipalidad de Luján de Cuyo orientado a promover la producción y consumo del vino Malbec en el mundo y el intercambio de experiencias en materia de turismo rural y vitícola.

componen por tratarse de factores que no se originaron en el interior de los procesos organizacionales sino en el contexto institucional, político y socioeconómico que rodea y enmarca las acciones del ente. En este sentido, como mencionáramos en el *Capítulo IV: Capacidades necesarias y suficientes*, en la presente tesis se distingue entre los componentes observables de la capacidad institucional (vinculados a la dotación de factores necesarios para ejecutar una o más tareas) y aquellos factores contextuales que inciden sobre el ejercicio de la misma, afectando la dinámica de funcionamiento interno de los entes y sus posibilidades de acción.

Debido a la naturaleza de los programas evaluados este tipo de restricciones contextuales no fueron tan frecuentes como las institucionales e interinstitucionales, aunque sí significativas, específicamente para el caso del Programa N° 2 de Traslado, Tratamiento y Disposición Final de RSU. Así, se destaca la incidencia que tuvo la situación inflacionaria evidenciada en Argentina durante los últimos años sobre el programa, situación que repercutió negativamente en la ejecución de numerosas tareas previstas en el marco del mismo con consecuencia de los aumentos constantes evidenciados en el costo de la tonelada de residuos procesada en la Planta de Tratamiento de RSU ubicada en Barrancas (Maipú).

Corresponde referirnos ahora a los déficits de capacidad interna, en este caso relacionados con la **estructura organizacional** de la microrregión a cargo de la ejecución de los programas evaluados, los cuales “representan la contracara de los problemas interinstitucionales pero en el plano intraorganizacional”, según lo expresado por Oszlak y Orellana (1993: 9). Se trata de problemas o conflictos vinculados a la distribución de funciones, estructuras y procedimientos de las unidades ejecutoras de los programas evaluados, los cuales -en mayor o menor medida- dificultaron, retrasaron o impidieron el cumplimiento de al menos uno de los objetivos específicos establecidos en cada programa.

**TABLA COMPARATIVA N° 3: Análisis de las RC – Dimensión socioeconómica y política**

| Programa 1<br>Promoción Turística y Productiva:<br>"Así en la tierra como en el cielo" | Programa 2<br>Traslado, Tratamiento y Disposición<br>Final de RSU   | Programa 3<br>Gestión Asociada en la zona<br>de conflicto limítrofe interdepartamental |                 |   |
|--|---|--|-----------------|---|
| —  | La <b>situación inflacionaria</b> evidenciada en Argentina durante los últimos años repercutió negativamente en la ejecución del programa, provocando aumentos constantes en el costo de la tonelada de residuos procesada en la PTRSU. | Crit.<br><b>4</b>  | Mag<br><b>3</b> | — |
|  |   | <b>Gravedad Estimada</b>   |                 |   |
|  |   | <b>7</b>   |                 |   |
| —  | —   | —  |                 |   |
| —  | —   | —  |                 |   |
| —  | —   | —  |                 |   |
| —  | —   | —  |                 |   |

Según se desprende del análisis efectuado en los *Capítulo V y VI*, en términos generales la estructura interna de la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú se encuentra muy poco desarrollada, lo que dificultó la ejecución de las actividades y tareas previstas por las autoridades municipales. En este sentido, salvo excepciones puntuales, no se detectaron estructuras administrativas con funciones claramente delimitadas, equipos técnicos capacitados y con dedicación exclusiva a la gestión intermunicipal y/o mecanismos de monitoreo y control de las acciones ejecutadas. El cuadro de debilidad institucional que afecta a la microrregión se agrava, además, por la ausencia de un plan estratégico, así como de estatutos, reglamentos internos y/o manuales de funciones que aseguren la implementación de los programas y proyectos asociativos, lo que da cuenta de la escasa complejidad organizacional del ente y de su disfuncionalidad estructural para el logro de los objetivos propuestos.

En lo que respecta a la gestión propiamente dicha, se distinguen dos grandes modelos: el de *gerencia autónoma* (por el cual los gobiernos locales delegan la coordinación del ente intermunicipal a uno o más funcionarios contratados especialmente, quienes deben dedicarse de manera exclusiva a su gestión) y el de *coordinación delegada* del ente en uno o más funcionarios pertenecientes a las plantas de personal temporario o permanente de los municipios asociados (Cravacuore; 2006). Para el caso de la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú, la función de dirección recayó en la figura de los intendentes, verdaderos impulsores y sostenes políticos de la iniciativa, quienes luego designaron responsables para la coordinación, ejecución, monitoreo y control de los programas, proyectos, actividades y tareas.

Ahora bien, como puede observarse en la Tabla Comparativa N° 4, el DCI que alcanzó el mayor nivel de gravedad estimada (8) en los tres programas analizados fue la inestabilidad laboral de los agentes municipales involucrados en la gestión del Programa N° 1, así como también y vinculado a lo anterior, la dependencia de los mismos frente a los cambios políticos ocurridos en las gestiones municipales, factores que

influyeron negativamente en la continuidad de las acciones emprendidas. En este sentido, mientras el Coordinador General del Acuerdo suscrito con Aerolíneas Argentinas se desempeñó como Director de Desarrollo Económico de la Municipalidad de Luján de Cuyo el programa en cuestión avanzó a paso firme, ejecutándose en tiempo y forma la mayor parte de las tareas previstas. Ahora bien, una vez producido el recambio de autoridades municipales en el año 2007, el nuevo intendente de la Municipalidad de Luján de Cuyo decidió reemplazar al Director de Desarrollo Económico, a quien se trasladó a otra dependencia administrativa con escasa o nula vinculación al programa intermunicipal que gestionaba anteriormente. Claramente, esta decisión influyó en la continuidad del referido programa, el que fue dado de baja unos meses después de la remoción del funcionario.

En cuanto al Programa N° 3, el DCI descripto afectó la ejecución de varias tareas aunque en menor medida (nivel 4 de gravedad estimada), lo que se explica por la mayor cantidad de agentes municipales involucrados en la ejecución de tareas (en contraposición con el excesivo centralismo del Programa N° 1) y por la fuerte presencia de la sociedad civil, la que en todo momento instó a las autoridades municipales a trabajar de manera coordinada en pos de la solución de las problemáticas comunes que afectaban a los habitantes y terceros interesados en la zona de conflicto limítrofe.

La carencia de una estructura organizacional que otorgue continuidad a los programas emprendidos más allá de los períodos de gobierno, de los funcionarios de turno y del color político de las autoridades locales es un déficit que afectó casi en igual medida al Programa N° 1 y al 3. Si a esta situación sumamos la existencia de numerosos déficits de coordinación en la ejecución de tareas (DCI nivel 5 de gravedad estimada para el caso del Programa N° 1), la ausencia de un equipo técnico abocado de manera exclusiva a la gestión intermunicipal (DCI nivel 5, Programa N° 1), de un área de prensa que difunda las actividades y logros de la microrregión (DCI nivel 5 para el caso de los tres programas evaluados) y la excesiva centralización de los procesos de

toma de decisiones en la figura de los intendentes (DCI nivel 5, Programas N° 1 y 3), advertimos la gravedad del cuadro institucional que afectó el plano interno intermunicipal.

Otro DCI que alcanzó el nivel 5 (cinco) de gravedad estimada para el Programa N° 2 y nivel 4 (cuatro) para el caso del Programa N° 1 fue el escaso personal asignado por los municipios a la gestión de los programas intermunicipales, situación que generó importantes retrasos en la ejecución de algunas tareas clave. Las tareas que se vieron más afectadas por este DCI fueron la desactivación y custodia de vertederos clandestinos de residuos, el servicio de limpieza y barrido de calles y el establecimiento de un servicio de recolección diferenciado para grandes usuarios (Programa N° 2) y la notificación a las bodegas de la microrregión del acuerdo suscripto con ARSA, la invitación a las mismas a participar en el Concurso Internacional de Vinos *Malbec al Mundo* y la recolección de las muestras para el concurso (Programa N° 1).

Este notorio déficit de personal se condice con la inadecuada distribución de roles y funciones entre los municipios asociados (lo que se tradujo en la falta de participación de la Municipalidad de Maipú en la ejecución de numerosas tareas y en la consiguiente recarga del trabajo asignado al Coordinador del Acuerdo, para el caso del Programa N° 1). Adicionalmente, se destaca la ausencia de planificación estratégica en la gestión municipal e intermunicipal (lo que se hizo particularmente relevante para los casos de los Programas N° 1 y 3), lo que dificultó y retrasó la ejecución de numerosas tareas, impidiendo que se alcancen los resultados esperados. En este sentido, en muy pocas oportunidades se definió con anticipación que unidades organizativas serían las responsables de ejecutar las tareas, si la estructura o tamaño de estas unidades guardaba relación con las funciones asignadas a las mismas y/o el grado de interdependencia que poseían los distintos actores encargados de su ejecución. En ambos casos, estos DCI alcanzaron un nivel de gravedad estimada de 4.

Finalmente, otro déficit que afectó la ejecución de ciertas tareas asociadas al Programa N° 1 (nivel de gravedad estimada 3) fue la

inexistencia de un sistema meritocrático para la selección y promoción del personal (a través de concursos públicos de antecedentes) y de un sistema de incentivos virtuoso (a través del otorgamiento de estímulos y recompensas, del pago de adicionales salariales por función crítica, mayor jornada, responsabilidad extraordinaria, etc.) en los municipios asociados, lo que repercutió negativamente en la gestión de la microrregión. En este sentido, de acuerdo a lo expresado por algunos informantes consultados, gran parte de las tareas caracterizadas por su complejidad técnica o especificidad temática fueron ejecutadas de forma incompleta o defectuosa por agentes municipales con escasa preparación, idoneidad o experiencia en la temática pero “cercanos” desde el punto de vista político a alguno de los intendentes municipales, lo que desalentó la participación y el involucramiento de algunos profesionales pertenecientes a las plantas de personal de los municipios asociados.

En cuanto a los déficits relacionados con la **capacidad financiera y física** del organismo intermunicipal evaluado, se presentan en la Tabla Comparativa N° 5, en la cual se consolidan y ordenan de forma descendente los DCI que comprometieron, retrasaron o impidieron la ejecución de ciertas actividades y tareas.

Cabe aclarar que el costo que demandó la ejecución de la mayor parte de las tareas fue absorbido por las estructuras administrativas municipales, recurriéndose al personal y partidas presupuestarias asignadas a las áreas de desarrollo económico, turismo y prensa, entre otras, para ejecutar las acciones previstas en los programas evaluados sin que se creen nuevas estructuras y se generen costos adicionales.

En términos de gravedad estimada, el DCI que alcanzó el valor más alto (7) fue detectado en el Programa N° 2 y se refiere a la ausencia de recursos económicos suficientes para la ejecución de numerosas tareas, entre ellas el traslado y posterior procesamiento de todos los residuos domiciliarios generados en el Departamento de Luján de Cuyo (no sólo de una parte, a los efectos de abaratar costos) y las asociadas a

**TABLA COMPARATIVA N° 4: Análisis de los DCI – Dimensión interna**

| Programa 1<br>Promoción Turística y Productiva:<br>“Así en la tierra como en el cielo”   |                   |           | Programa 2<br>Traslado, Tratamiento y Disposición<br>Final de RSU   |                   |           | Programa 3<br>Gestión Asociada en la zona<br>de conflicto limítrofe interdepartamental  |                   |           |                   |  |
|--|-------------------|-----------|---|-------------------|-----------|---|-------------------|-----------|-------------------|--|
| <b>Inestabilidad laboral</b> de los agentes municipales involucrados en la gestión del programa y <b>dependencia</b> de los mismos <b>ante los cambios políticos</b> ocurridos en las gestiones municipales. | Crit.<br>4        | Mag.<br>4 | —   | —                 | —         | <b>Inestabilidad laboral</b> de los agentes municipales involucrados en la gestión del programa y <b>dependencia</b> de los mismos <b>ante los cambios políticos</b> en las gestiones._ | Crit.<br>2        | Mag.<br>2 |                   |  |
|  | Gravedad estimada |           |   |                   |           |   | Gravedad estimada |           |                   |  |
|  | 8                 |           |   |                   |           |   | 4                 |           |                   |  |
| <b>Carencia de una estructura organizacional</b> que otorgue continuidad al programa emprendido.   | Crit.<br>4        | Mag.<br>2 | —   | —                 | —         | <b>Carencia de una estructura organizacional</b> que otorgue continuidad al programa emprendido.  | Crit.<br>2        | Mag.<br>3 |                   |  |
|  | Gravedad estimada |           |   |                   |           |   | Gravedad estimada |           |                   |  |
|  | 6                 |           |   |                   |           |   | 5                 |           |                   |  |
| <b>Escasa difusión</b> de las actividades y logros de la MR como consecuencia de la inexistencia de un área de prensa microrregional.  | Crit.<br>2        | Mag.<br>3 | <b>Escasa difusión</b> de las actividades y logros de la MR como consecuencia de la inexistencia de un área de prensa microrregional. | Crit.<br>2        | Mag.<br>3 | <b>Escasa difusión</b> de las actividades y logros de la MR como consecuencia de la inexistencia de un área de prensa microrregional  | Crit.<br>3        | Mag.<br>3 |                   |  |
|  | Gravedad estimada |           |   | Gravedad estimada |           |   |                   |           |                   |  |
|  | 5                 |           |   | 5                 |           |   |                   |           |                   |  |
| <b>Coordinación de tareas deficiente</b> entre áreas municipales, lo que repercutió negativamente en el cumplimiento de algunos de los objetivos específicos del programa.                                   | Crit.<br>2        | Mag.<br>3 | —   | —                 | —         | —   | —                 | —         |                   |  |
|  | Gravedad estimada |           |   |                   |           |   |                   |           | Gravedad estimada |  |
|  | 5                 |           |   |                   |           |   |                   |           | 5                 |  |
| <b>Ausencia de un equipo técnico intermunicipal</b> abocado a la gestión del programa.   | Crit.<br>2        | Mag.<br>3 | —   | —                 | —         | —   | —                 | —         |                   |  |
|  | Gravedad estimada |           |   |                   |           |   |                   |           | Gravedad estimada |  |
|  | 5                 |           |   |                   |           |   |                   |           | 5                 |  |
| <b>Excesiva centralización de los procesos de toma de decisiones</b> intermunicipales en la figura de los intendentes.   | Crit.<br>3        | Mag.<br>2 | —   | —                 | —         | <b>Excesiva centralización de los procesos de toma de decisiones</b> intermunicipales en la figura de los intendentes.  | Crit.<br>3        | Mag.<br>2 |                   |  |
|  | Gravedad estimada |           |   |                   |           |   | Gravedad estimada |           |                   |  |
|  | 5                 |           |   |                   |           |   | 5                 |           |                   |  |

| Programa 1<br>Promoción Turística y Productiva:<br>"Así en la tierra como en el cielo"   |                   |           | Programa 2<br>Traslado, Tratamiento y Disposición<br>Final de RSU   |                   |           | Programa 3<br>Gestión Asociada en la zona<br>de conflicto limítrofe interdepartamental |  |  |
|--|-------------------|-----------|---|-------------------|-----------|--|--|--|
| Dificultades logísticas para la ejecución de tareas derivadas del <b>escaso personal</b> asignado por los municipios para su ejecución, monitoreo y control. | Crit.<br>2        | Mag.<br>2 | Dificultades logísticas para la ejecución de tareas derivadas del <b>escaso personal</b> asignado por los municipios para su ejecución, monitoreo y control.. | Crit.<br>2        | Mag.<br>3 | —  |  |  |
|  | Gravedad estimada |           |   | Gravedad estimada |           |  |  |  |
|  | 4                 |           |   | 5                 |           |  |  |  |
| La <b>ausencia de planificación estratégica</b> dificultó y retrasó la ejecución de numerosas tareas, impidiendo que se alcancen los resultados esperados.   | Crit.<br>2        | Mag.<br>2 | La <b>ausencia de planificación estratégica</b> dificultó y retrasó la ejecución de numerosas tareas, impidiendo que se alcancen los resultados esperados     | Crit.<br>1        | Mag.<br>3 | —  |  |  |
|  | Gravedad estimada |           |   | Gravedad estimada |           |  |  |  |
|  | 4                 |           |   | 4                 |           |  |  |  |
| Inadecuada distribución de roles y funciones entre los municipios.   | Crit.<br>2        | Mag.<br>2 | —   | —                 | —         | —  |  |  |
|  | Gravedad estimada |           |   |                   |           |  |  |  |
|  | 4                 |           |   |                   |           |  |  |  |
| Carencia de un sistema meritocrático de selección y promoción del personal y de un sistema de incentivos virtuoso.   | Crit.<br>2        | Mag.<br>1 | —   | —                 | —         | —  |  |  |
|  | Gravedad estimada |           |   |                   |           |  |  |  |
|  | 3                 |           |   |                   |           |  |  |  |
| —  |                   |           | —   |                   |           | —  |  |  |
| —  |                   |           | —   |                   |           | —  |  |  |

la ejecución de los subprogramas de educación y concientización ciudadana sobre disposición responsable de residuos y protección del medio ambiente.

En términos estrictos, este DCI aparece como una constante que comprometió la ejecución de los otros programas evaluados, especialmente del Programa N° 1 (DCI nivel 5). En este sentido, la falta de recursos económicos retrasó la impresión de los folletos turísticos de la microrregión y su posterior distribución en los vuelos de Aerolíneas Argentinas e impidió la proyección del video de abordaje, entre otras importantes tareas. Esto levó a las autoridades municipales a buscar alternativas de financiamiento en el sector privado. Tal fue el caso de la impresión de los folletos turísticos (alrededor de 450.000 por temporada), cuyo elevado costo motivó la tercerización de esta tarea a la Fundación Fórum Empresario, a la que se autorizó a vender publicidad en los precitados folletos para cubrir los gastos operativos. Distinto fue el caso del video institucional de la microrregión, el cual a pesar de haber sido pagado por los municipios nunca pudo ser proyectado en los vuelos de ARSA debido a la falta de recursos para abonar la pauta publicitaria requerida por las autoridades de la compañía aérea.

Para el caso del Programa N° 3, finalmente, la ausencia de recursos económicos impidió que se realizaran las evaluaciones de impacto ambiental previstas para las actividades comerciales e industriales que se desarrollaban en la zona y para aquellas que los municipios se encontraban evaluando habilitar en el futuro. Esta situación, sin embargo, no impidió que los municipios pudieran consensuar una propuesta de zonificación conjunta para la zona de conflicto limítrofe, por lo que el DCI detectado sólo alcanzó un nivel de gravedad estimada de 3 (tres)

Otro DCI detectado en los programas N° 1 y 2 fue la carencia de la estructura logística necesaria (recursos humanos, insumos administrativos, movilidad, tecnología de gestión, infraestructura edilicia, etc.) para ejecutar algunas tareas previstas. Para el caso del Programa N° 1 (DCI nivel 6), la tarea comprometida fue el abastecimiento del folleto de

**TABLA COMPARATIVA N° 5: Análisis de los DCI – Dimensión financiera y física**

| Programa 1<br>Promoción Turística y Productiva:<br>“Así en la tierra como en el cielo”  |                   |        | Programa 2<br>Traslado, Tratamiento y Disposición<br>Final de RSU  |                   |        | Programa 3<br>Gestión Asociada en la zona<br>de conflicto limítrofe interdepartamental            |                   |        |
|---|-------------------|--------|--|-------------------|--------|---|-------------------|--------|
| Recursos económicos insuficientes para la ejecución de tareas.  | Crit. 2           | Mag. 3 | Recursos económicos insuficientes para la ejecución de tareas.   | Crit. 3           | Mag. 4 | Recursos económicos insuficientes para realizar las evaluaciones de impacto ambiental previstas . | Crit. 1           | Mag. 2 |
|   | Gravedad estimada |        |  | Gravedad estimada |        |   | Gravedad estimada |        |
|   | 5                 |        |  | 7                 |        |   | 3                 |        |
| Estructura logística insuficiente e inadecuada para abastecer a todos los vuelos nacionales e internacionales de Aerolíneas Argentinas con el folleto de a bordo. | Crit. 2           | Mag. 4 | Carencia de la infraestructura logística necesaria y suficiente para eficientizar el servicio de limpieza y barrido (manual y mecánico) de calles. | Crit. 1           | Mag. 3 | —   | —                 |        |
|   | Gravedad estimada |        |  | Gravedad estimada |        |   | —                 |        |
|   | 6                 |        |  | 4                 |        |   | —                 |        |
| Carencia del recurso humano calificado para la ejecución de tareas asociadas al desarrollo o utilización de soportes informáticos y comunicacionales              | Crit. 2           | Mag. 1 | —  | —                 |        | —   | —                 |        |
|   | Gravedad estimada |        |  | —                 |        |   | —                 |        |
|   | 3                 |        |  | —                 |        |   | —                 |        |
| —   |                   |        | —  |                   |        | —   |                   |        |
| —   |                   |        | —  |                   |        | —   |                   |        |

abordo a todos los vuelos de Aerolíneas Argentinas con destino a Mendoza provenientes de Santiago de Chile y Capital Federal. Una tarea sumamente compleja y costosa cuyo cumplimiento hubiera demandado a los municipios contar con una estructura logística de dimensiones considerables, con un alto número de personal afectado en el aeropuerto provincial y la instalación de oficinas permanentes en los aeropuertos de Ezeiza y Aeroparque, lo que forzó a las autoridades de la microrregión a limitar los objetivos iniciales acotando la distribución del folleto de abordaje únicamente a la ruta Buenos Aires – Mendoza. En cuanto al Programa N° 2, la carencia de la infraestructura logística necesaria y suficiente fue menos crítica en comparación con el programa anterior (nivel 4), aunque igualmente dificultó la mejora del servicio de limpieza y barrido de calles en la microrregión.

Por último, interesa destacar la ausencia de recurso humano calificado para la ejecución de tareas asociadas al desarrollo o utilización de soportes informáticos y comunicacionales que faciliten la ejecución de los proyectos cooperativos y fortalezcan las articulaciones municipales (DCI nivel 3). Esta situación generó dilaciones en la ejecución de tareas asociadas al programa N° 1, entre ellas la creación de la base de datos de vinos producidos en la microrregión (según varietal, categoría, precio y calidad); la elaboración del video institucional que sería proyectado en los vuelos de Aerolíneas Argentinas y el diseño de un sistema informático para la carga de los resultados del Concurso Internacional de Vinos *Malbec al Mundo*.

Para finalizar, resta referirnos a los déficits relacionados con la **capacidad individual de los responsables de ejecutar las tareas**, sobre los cuales nos hemos ocupado anteriormente en algunos pasajes de la presente investigación. A los efectos de identificar este tipo de problemas se evaluó el desempeño de las personas (no de las áreas administrativas o departamentos internos municipales) que tuvieron a su cargo la ejecución de acciones concretas, lo que implicó prestar especial atención al número, pertenencia institucional y categoría jerárquica de los empleados que ejecutaron la gestión operativa; a los conocimientos y

habilidades técnicas que poseían estos individuos; al nivel de información que manejaron y a su motivación con respecto al logro de los objetivos organizacionales.

Como se habrá podido observar en los Formularios D6 elaborados para cada programa evaluado, el número, pertenencia institucional y categoría de los empleados municipales que tuvieron a su cargo la ejecución de tareas varió sensiblemente de un programa a otro, así como también la participación o no de actores ajenos a los municipios asociados. Así, en el Programa de Promoción Turística y Productiva sólo intervinieron los intendentes municipales, cinco directores de área (Direcciones de Prensa, Asesorías Letradas y Dirección de Desarrollo Económico de la Municipalidad de Luján de Cuyo) y no más de diez agentes municipales pertenecientes a categorías intermedias del escalafón municipal. Para el caso del Programa de Traslado, Tratamiento y Disposición Final de RSU, además de los intendentes se destacó la participación de los directivos y personal perteneciente a las Direcciones de Servicios Públicos, y en menor medida, de los responsables de las áreas de Hacienda y Acción Social, así como de dos consultores externos en la Comisión de Coordinación Técnica del Plan Provincial de RSU. Finalmente, en el Programa de Gestión Asociada en la Zona de Conflicto Limítrofe tuvieron una participación destacada los Asesores Letrados municipales y los directores de Hacienda y Servicios Públicos, quienes participaron personalmente y enviaron representantes a las comisiones intermunicipales creadas en el marco del programa.

En lo que respecta a los DCI detectados en los programas evaluados, en primer término aparece la ausencia de planificación estratégica en la gestión microrregional (DCI nivel 4 en el Programa N° 1 y nivel 3 en el Programa N° 2), problemática a la que ya nos referimos anteriormente y que en parte se deriva de la escasa formación que poseen sobre esta poderosa herramienta de gestión los funcionarios a cargo del diseño y ejecución de las iniciativas analizadas. En este sentido, la limitada capacidad que poseen los funcionarios locales para pensar la gestión intermunicipal en términos estratégicos dificultó y retrasó la

ejecución de numerosas tareas, así como la continuidad de los programas emprendidos, puesto que en ninguno de los casos analizados los responsables de tomar decisiones se preocuparon por definir con anticipación que unidades organizativas serían las responsables del cumplimiento de las tareas o de evaluar si la estructura o tamaño de estas unidades guardaba relación con las funciones asignadas a las mismas, el nivel de especificidad funcional y el grado de interdependencia que poseían los distintos actores involucrados en la ejecución de las tareas.

En cuanto a los conocimientos, capacidades técnicas y motivación de los Coordinadores Generales e integrantes de las comisiones intermunicipales creadas para gestionar los programas evaluados, demostraron tener iniciativa, responsabilidad, conocimientos y competencias técnicas suficientes. En cuanto a las segundas y terceras líneas municipales, en términos generales contaron con las habilidades técnicas, motivación e información necesaria para ejecutar las tareas asignadas de la manera más eficaz y eficiente posible (según los recursos económicos, físicos y humanos disponibles), lo que de ninguna manera significa que no se hayan presentado ciertos problemas puntuales. Así, por ejemplo, en el Programa de Promoción Turística y Productiva desarrollado por la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú se detectó la ausencia de personal con la formación técnica necesaria para la elaboración de un sistema informático que permitiera procesar los resultados del Concurso *Malbec al Mundo* (según categoría y grupo asignado a las muestras de vino) y para el diseño de un video institucional para la Microrregión que sería proyectado en los vuelos de Aerolíneas Argentinas. En ambos casos los DCI detectados alcanzaron niveles relativamente bajos de gravedad estimada (tres y uno, respectivamente) por lo que fueron solucionados rápidamente a través de la contratación de los servicios profesionales de individuos ajenos a las plantas de personal municipales (alumnos de la Universidad Tecnológica Nacional y operarios de una empresa de software radicada en Maipú, respectivamente), quienes se encargaron de realizar las acciones encomendadas en tiempo y forma.

En otro orden de asuntos, de acuerdo a lo informado por el Coordinador General del Acuerdo con Aerolíneas Argentinas, los responsables de las áreas de turismo de las Municipalidades de Luján de Cuyo y Maipú se mostraron poco interesados en participar en las actividades realizadas en el marco del acuerdo suscripto, entre ellas en la promoción de la oferta turística y productos regionales (principalmente vitivinícolas) en los vuelos nacionales e internacionales de ARSA, en las oficinas comerciales de la empresa y en los eventos organizados o auspiciados por ella. La ocurrencia de este DCI (que alcanzó un nivel de gravedad estimada de 3) puede deberse, por un lado, a los celos que suelen generar este tipo de iniciativas de “alto impacto” entre los funcionarios municipales que no fueron convocados directamente por los intendentes para su conducción o coordinación, así como también, a la reticencia y/o escasa motivación de los mismos para participar en la organización de actividades cuyo rédito político sería usufructuado por otra persona o dependencia municipal.

### 6.3- Síntesis.

La mayoría de los problemas detectados en los programas evaluados se originaron en el plano interno organizacional, específicamente en los procesos de distribución de funciones, en las estructuras y procedimientos organizacionales y en la capacidad física y financiera de la microrregión y/o de los municipios que la componen. Por otra parte, aunque en menor medida, se identificaron restricciones provenientes del exterior, entre ellas algunas asociadas al contexto inflacionario nacional (que provocó aumentos constantes en el costo de procesamiento de RSU), a la acción u omisión de ciertos actores extralocales con algún grado de compromiso en la ejecución de tareas, y principalmente, a la normativa que regula el funcionamiento y las competencias municipales en la Provincia de Mendoza.

Según se observa en la Tabla N° 12, el 62% de las 124 tareas comprendidas en los tres programas evaluados se vio afectada por al

**TABLA COMPARATIVA N° 6: Análisis de los DCI – Dimensión individual**

| Programa 1<br>Promoción Turística y Productiva:<br>"Así en la tierra como en el cielo"      |                   |           | Programa 2<br>Traslado, Tratamiento y Disposición<br>Final de RSU |                   |           | Programa 3<br>Gestión Asociada en la zona<br>de conflicto limítrofe interdepartamental |   |   |
|---|-------------------|-----------|---|-------------------|-----------|--|---|---|
| Conocimiento insuficiente sobre planificación estratégica.                                  | Crit.<br>2        | Mag.<br>2 | Conocimiento insuficiente sobre planificación estratégica.        | Crit.<br>1        | Mag.<br>2 | —  | — | — |
|   | Gravedad estimada |           |   | Gravedad estimada |           |  |   |   |
|   | 4                 |           |   | 3                 |           |  |   |   |
| Conocimiento y/o capacidad técnica insuficiente para elaborar plataformas comunicacionales. | Crit.<br>3        | Mag.<br>1 | —   | —                 | —         | —  | — | — |
|   | Gravedad estimada |           |   |                   |           |  |   |   |
|   | 4                 |           |   |                   |           |  |   |   |
| Desinterés de los responsables de las áreas de turismo municipales.                         | Crit.<br>2        | Mag.<br>1 | —   | —                 | —         | —  | — | — |
|   | Gravedad estimada |           |   |                   |           |  |   |   |
|   | 3                 |           |   |                   |           |  |   |   |
| Conocimiento y/o capacidad técnica insuficiente para elaborar sistemas informáticos.        | Crit.<br>0        | Mag.<br>1 | —   | —                 | —         | —  | — | — |
|   | Gravedad estimada |           |   |                   |           |  |   |   |
|   | 1                 |           |   |                   |           |  |   |   |
| —   |                   |           | —   |                   |           | —  |   |   |

menos una restricción contextual y/o déficit de capacidad institucional, los cuales retrasaron, condicionaron, afectaron o impidieron su ejecución. Naturalmente, no todas las RC y DCI detectados afectaron el cumplimiento de los objetivos asociados a los programas evaluados de la misma manera o con la misma frecuencia e intensidad. En este sentido, para el caso del Programa N° 1 primaron las restricciones contextuales (59%) sobre los déficits de capacidad institucional, mientras que en los Programas N° 2 y 3 fueron los DCI los que afectaron en mayor medida a los procesos de ejecución de las tareas (38% y 42%, respectivamente).

**Tabla N° 12**  
**Tareas afectadas por RC y DCI en cada programa**

| Programas    | Cantidad de tareas por programa | Cantidad y porcentaje de tareas afectadas por: |          |          |
|--------------|---------------------------------|--|----------|----------|
|              |                                 | RC   | DCI      | Total    |
| <b>N° 1</b>  | 41                              | 24 (59%)                                       | 23 (56%) | 30 (73%) |
| <b>N° 2</b>  | 45                              | 12 (27%)                                       | 17 (38%) | 25 (56%) |
| <b>N° 3</b>  | 38                              | 11 (29%)                                       | 16 (42%) | 22 (58%) |
| <b>Total</b> | 124                             | 47 (38%)                                       | 56 (45%) | 77 (62%) |

Fuente: Elaboración propia.

En lo que respecta a las **restricciones contextuales**, las mismas se asociaron mayormente a la dimensión institucional (reglas de juego formales e informales) y a las relaciones que mantuvieron los municipios con el gobierno provincial y diversos actores privados. Sólo se detectó un (1) obstáculo que afectó a los tres programas evaluados casi por igual: la falta de reconocimiento de la autonomía municipal en la Constitución Provincial, factor que condicionó la cooperación económica-financiera intermunicipal (nivel 5 de gravedad estimada para el Programa N° 1 y nivel 4 para los programas N° 2 y 3) imponiendo numerosas restricciones a los municipios asociados, entre ellas la imposibilidad de efectuar gastos comunes y de prestar servicios de manera asociada.

Adicionalmente se detectaron tres (3) RC presentes en dos programas, a saber: la existencia de una cultura institucional de carácter competitivo en los municipios asociados, renuente al trabajo en equipo (nivel 2 de gravedad para el Programa N° 1 y nivel 3 para el Programa N° 3), b) la inexistencia de una tradición cooperativa entre el sector público y privado (nivel 4 de gravedad para el Programa N° 1 y nivel 7 para el Programa N° 2) y c) la falta de compromiso e interés de numerosos funcionarios provinciales, quienes se mostraron poco colaborativos con los municipios (nivel 4 de gravedad para los Programas N° 1 y 3).

Finalmente, se identificaron cinco (5) restricciones que solo afectaron a un programa, lo que señala la existencia de problemáticas que requieren medidas correctivas específicas y acomodadas a cada caso en particular. En lo que concierne al Programa N° 1, se identificaron dos (2) RC institucionales y dos (2) RC asociadas a la dimensión interinstitucional e interjurisdiccional; para el caso del Programa N° 2, una (1) RC asociada al contexto inflacionario nacional y una (1) a la dimensión institucional y para el caso del Programa N° 3 una (1) RC asociada a la dimensión interinstitucional e interjurisdiccional.

En cuanto a los **déficits de capacidad institucional** detectados, los que se hicieron presentes en los tres programas evaluados fueron los siguientes: a) recursos económicos insuficientes para la ejecución de tareas (nivel 5 de gravedad estimada para el Programa N° 1, nivel 7 para el Programa N° 2 y nivel 3 para el Programa N° 3) y b) escasa difusión de las actividades y logros alcanzados como consecuencia de la inexistencia de un área de prensa microrregional (nivel 5 de gravedad para los tres casos analizados).

Por su parte, siete (7) DCI afectaron a dos programas: a) la inestabilidad laboral y dependencia de los agentes municipales a los cambios políticos ocurridos en las gestiones municipales (nivel 8 de gravedad en el Programa N° 1 y nivel 4 en el Programa N° 3), b) carencia de una estructura organizacional que otorgue continuidad a las acciones ejecutadas (nivel 6 en el Programa N° 1 y nivel 5 en el Programa N° 3), c) excesiva centralización de los procesos de toma de decisiones (nivel 5

para los Programas N° 1 y 3); d) escaso personal a cargo de la ejecución, monitoreo y control de tareas (nivel 4 para el Programa N° 1 y nivel 5 para el Programa N° 2); e) ausencia de planificación estratégica en la gestión intermunicipal (nivel 4 para los Programas N° 1 y 2); f) estructura logística insuficiente e inadecuada para ejecutar tareas (nivel 6 para el Programa N° 1 y nivel 5 para el Programa N° 2) y g) conocimiento insuficiente sobre planificación estratégica (nivel 4 para el Programa N° 1 y nivel 3 para el Programa N°2). Finalmente, los DCI que afectaron a un sólo programa se concentraron exclusivamente en el Programa N° 1 de Promoción Turística y Productiva de acuerdo al siguiente detalle: cuatro (4) DCI asociados a la dimensión interna, uno (1) a la dimensión financiera y física y tres (3) a la dimensión individual.

A modo de síntesis, resulta interesante destacar que los obstáculos internos y externos que afectaron el cumplimiento de algunos de los objetivos establecidos en los programas analizados se corresponden con las categorías de problema precisadas en el *Capítulo IV* luego del análisis crítico efectuado sobre la metodología SADCI, a partir del cual se avanzó en la distinción entre factores constitutivos u observables de la capacidad y factores o restricciones externas que afectan su ejercicio. En este sentido, la clasificación propuesta reconoce la influencia de tres causales o factores agregados relacionados con la capacidad inherente a las entidades estatales y de tres factores asociados al contexto institucional, los cuales pueden afectar el ejercicio de la capacidad estatal en varios planos: normativo, cultural, político, económico, social, interinstitucional e interjurisdiccional.

Ahora bien, debido a que las capacidades institucionales no pueden evaluarse en abstracto corresponde analizar las RC y DCI detectados en base a los objetivos específicos definidos para cada uno de los programas seleccionados, no pudiéndose avanzar en el análisis de funciones o competencias legales de la microrregión debido a que la misma funciona de hecho, sin una institucionalidad afianzada y un marco

jurídico (constitucional o infraconstitucional) que defina sus competencias y regule su funcionamiento.

El marco conceptual esbozado en el Capítulo IV: *Capacidades necesarias y suficientes* da cuenta de la existencia de tres grandes componentes o factores explicativos de la capacidad estatal (autorizaciones legales y legitimidad; organización y medios de acción y capital de acción interorganizacional), los cuales fueron evaluados en base a sus respectivos observables empíricos a los efectos de determinar si la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú poseía las capacidades necesarias y suficientes para poder cumplir con los objetivos fijados en los programas.

En el acta de acuerdo fundacional de la microrregión los intendentes expresaron su convicción acerca de que la integración, el intercambio, la cooperación, la asistencia recíproca y el consenso constituían el camino más rápido y eficaz para resolver los problemas comunes que afectan a sus municipios, entre los cuales se destacaba el subdesarrollo económico y del sector turístico, la disposición final de residuos domiciliarios y la satisfacción de las necesidades de los habitantes de la zona limítrofe interdepartamental, en conflicto desde hacía varias décadas.

A los efectos de avanzar en la resolución de éstas problemáticas comunes los municipios avanzaron en el diseño y ejecución de tres programas, en el marco de los cuales se precisaron con mayor detalle los objetivos específicos asociados a los mismos, a saber:

- Promocionar la calidad de los vinos producidos en la microrregión (Programa N° 1).
- Incentivar la llegada de turistas a la microrregión (Programa N° 1).
- Establecer mecanismos institucionales que posibiliten la oferta de productos regionales y servicios turísticos de la microrregión a los pasajeros y empleados de Aerolíneas Argentinas (Programa N° 1).

- Evitar la proliferación de basurales a cielo abierto en la microrregión (Programa N° 2).
- Promover la valorización de los residuos domiciliarios generados en la microrregión (Programa N° 2).
- Resolver los problemas de las personas físicas o jurídicas con intereses en la zona de conflicto limítrofe interdepartamental (Programa N° 3).
- Ejecutar programas y proyectos orientados a promover el desarrollo territorial y socioeconómico armónico y sostenido de la zona en disputa (Programa N° 3).

En términos preliminares, los objetivos específicos establecidos por las autoridades de la microrregión se encuadraron dentro de las competencias municipales definidas en la Constitución Provincial, en la Ley Orgánica de Municipalidades N° 1.079 y en el resto de la normativa vigente sobre la materia en la provincia. Por otra parte, y en cuanto a la factibilidad de cumplimiento de estos objetivos, si bien a priori podría pensarse que los mismos no resultan demasiado exigentes desde la perspectiva de la capacidad de acción de los municipios asociados, ciertas acciones exigieron el concurso de otros actores públicos o privados para su ejecución en tiempo y forma.

En lo que respecta a las capacidades de la microrregión para cumplir con los objetivos definidos cabe preguntarnos, en primera instancia, si los municipios asociados contaron con las **autorizaciones legales, políticas y simbólicas** para poder cumplir con los mismos. En primer término, cabe mencionar la presencia de importantes deficiencias en el plano de las autorizaciones legales para cumplir con los fines establecidos. En este sentido, el funcionamiento de la microrregión se vio limitado -en el plano de las reglas de juego formales- por el marco jurídico provincial, uno de los más restrictivos y anacrónicos de Argentina en lo que respecta al régimen municipal, con una Constitución que no sólo no recepta el derecho de asociación a los municipios sino que tampoco reconoce la autonomía plena a ninguno de sus municipios, lo que permite

inferir la magnitud de las dificultades que deben afrontar los mismos al momento de emprender procesos de articulación con otras entidades públicas o privadas.

En lo que respecta al marco legislativo infraconstitucional, si bien no se prohíbe la suscripción de acuerdos intermunicipales y la creación de organismos asociativos de ningún tipo, el análisis efectuado nos permitió constatar que el funcionamiento de la microrregión se encontró claramente condicionado por la normativa vigente. En este sentido, bajo la forma de “autorizaciones” (para la prestación intermunicipal de servicios públicos y la obtención de personería jurídica para las microrregiones, entre otras) aún subsisten importantes controles legales sobre el derecho asociativo municipal. Adicionalmente, se detectó un exceso de reglamentarismo en algunas normas que atentó contra la autonomía de los municipios y desincentivó el desarrollo de estrategias cooperativas intermunicipales.<sup>115</sup>

Como consecuencia de éstas y otras importantes limitaciones, la microrregión funcionó siempre de hecho, sin una figura jurídica y una institucionalidad afianzada, lo que se presentó como una de sus principales debilidades puesto que le dificultó el acceso a fuentes de financiamiento externas y le impidió, entre otras cosas, poseer una planta de personal propia, recibir concesiones de obra pública por parte del gobierno provincial y prestar servicios públicos de forma asociada.<sup>116</sup>

Hubo un indudable aumento en la participación de la microrregión en temáticas tan disímiles y complejas como la promoción turística y productiva y el cuidado del medio ambiente, lo que provocó considerables aumentos en la legitimidad de este organismo para intervenir como interlocutor válido ante el gobierno provincial y el sector empresario local, nacional e internacional. Dicha legitimidad para la ejecución de tareas cuya competencia se ejerce de manera concurrente con otros niveles de

---

<sup>115</sup> Por ejemplo la Ley N° 6.243/94, en la cual se regula el contenido de los convenios intermunicipales, los aportes económicos y el funcionamiento de los organismos intermunicipales.

<sup>116</sup> Cabe aclarar que este tipo de dificultades suelen acrecentarse para el caso de microrregiones creadas entre gobiernos locales pertenecientes a diferentes provincias o países (como la Microrregión CUEMECO o la MICA), puesto que en estos casos resulta sumamente difícil encontrar una figura jurídica y un sistema administrativo/contable que se adapte a los distintos regímenes municipales que regulan la vida institucional de los gobiernos locales involucrados.

gobierno, o bien para interactuar con el sector privado, se vio fortalecida por la firma de numerosos convenios y la presencia y acompañamiento de numerosas entidades de carácter público, empresas y organizaciones de la sociedad civil en las convocatorias efectuadas por la microrregión, tales como la Secretaría de Ambiente de la Provincia, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, la Universidad Nacional de Cuyo, la Universidad Tecnológica Nacional, la Asociación de Profesionales en Enología y Alimentos de Argentina (APEAA); Aerolíneas Argentinas S.A., CLEAR S.A. y numerosas bodegas de la microrregión. Este tipo de autorizaciones simbólicas son sumamente importantes puesto que reforzaron la legitimidad de la entidad para llevar a cabo sus cometidos, lo que sin dudas se convirtió en una fuente de capacidad institucional.

En cuanto a la satisfacción de las necesidades de servicios y facilitación de trámites municipales a los vecinos y terceros interesados en la zona de conflicto limítrofe la situación es más clara ya que los municipios poseían toda la potestad legal para coordinar acciones de diversa naturaleza en dicho territorio y/o para reformular de manera autónoma sus mecanismos administrativos para la prestación de servicios, el cobro de tasas o la realización de trámites catastrales. Para el caso de la prestación asociada de servicios la cuestión se complica, ya que si bien el artículo 75° inciso 3 de la Ley Orgánica de Municipalidades otorga a los Concejos Deliberantes la facultad de proveer y reglamentar servicios públicos, en el mismo artículo se establece que cuando la explotación de estos servicios comprenda más de un departamento se requiere la aprobación de la Legislatura. Debido a esta traba legal que afecta a la microrregión, ciertos servicios como el barrido y limpieza de calles, la provisión de agua potable y el tratamiento de líquidos cloacales fueron prestados por los municipios de manera coordinada o alternada (no asociada), lo que generó numerosos inconvenientes a los habitantes de la zona debido a que la calidad y frecuencia de los servicios se vio resentida.

Otra cuestión muy relevante relacionada con el componente de las autorizaciones legales y la legitimidad que sin dudas condicionó el

desarrollo de los programas evaluados, tiene que ver con la negativa del gobierno provincial de otorgar el carácter de persona jurídica a la microrregión, estatus legal que le hubiera permitido ser considerada sujeto de derecho y crédito, contraer préstamos, contratar personal propio (independiente de las plantas de personal municipales) y recibir concesiones por parte del gobierno provincial. La negativa de la Dirección de Personas Jurídicas de Mendoza se sustenta en el hecho de que las microrregiones no se encuentran tipificadas en el artículo 33º del Código Civil de la Nación, el cual divide a las personas jurídicas entre públicas y privadas, razón por la cual se impide a las mismas ser consideradas entes de derecho público aunque sí de derecho privado si modifican sus estatutos constitutivos y anteponen la palabra *asociación* a la de *microrregión*, tal cual se hizo con algunos consorcios públicos. Una solución desde nuestra perspectiva inapropiada, puesto que desnaturalizaría el carácter público que también les correspondería poseer a estas articulaciones, obligando a los municipios que las componen a rendir cuentas ante una dirección administrativa provincial.

En lo que respecta al componente de **organización y medios de acción**, el análisis de sus observables empíricos nos permitió determinar en qué medida la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú poseía las capacidades necesarias y suficientes para la “acción directa”, esto es, los medios organizacionales (recursos humanos, físicos y económicos) para poder cumplir con los objetivos fijados en los programas.

En términos estrictos, este componente es el que se encuentra más comprometido debido a la existencia de importantes deficiencias internas que actuaron como limitantes de la capacidad institucional del ente intermunicipal, y por ende, de la efectividad de los programas emprendidos. En este sentido, la microrregión nunca contó con una estructura organizativa compleja, amplia y participativa, sino que fueron los intendentes y sus colaboradores más cercanos quienes tomaron todas las decisiones políticas y operativas que se consideraron necesarias para alcanzar los objetivos establecidos. La microrregión tampoco contó con equipos técnicos interdisciplinarios estables, altamente capacitados y con

dedicación exclusiva a la gestión intermunicipal y con órganos deliberativos que garanticen la representación de los gobiernos locales asociados. Adicionalmente no se dispuso de un esquema de planificación estratégica participativa, de estatutos, reglamentos internos, plan de acciones y manuales de funciones/procedimientos que establezcan responsabilidades decisorias y ejecutorias; de sistemas de incentivos, de selección y promoción del personal en base a sus propios méritos y de sistemas de seguimiento de acciones, medición y evaluación de resultados en base a la definición de indicadores y metas críticas, lo que indudablemente dificultó la ejecución de numerosas tareas y la continuidad de los programas en el tiempo, especialmente luego de la ocurrencia de recambios políticos en los gobiernos municipales.<sup>117</sup>

En el plano financiero, si bien la microrregión fue creada en el año 2000 la misma nunca contó con partidas presupuestarias propias, por lo que las acciones emprendidas debieron financiarse en base a los aportes económicos eventuales que hicieron los municipios, a la llegada de recursos provenientes del sector privado o de niveles superiores de gobierno y a la utilización de la infraestructura, recurso humano y capacidad instalada de las administraciones municipales. Como resultado de esta situación, el cumplimiento de los objetivos programáticos se vio comprometido en varias oportunidades, lo que obligó a las autoridades locales a retrasar o paralizar numerosas actividades en ejecución o bien a recurrir a la búsqueda de fuentes de financiamiento externo, las cuales garantizaron la ejecución de ciertas tareas pero a costa de profundizar la dependencia de los municipios con respecto a las transferencias discrecionales de recursos presupuestarios provenientes del gobierno provincial. Adicionalmente, y relacionado con lo anterior, la priorización de fuentes externas para financiar las actividades de la microrregión desalentó el desarrollo de mecanismos de financiamiento internos

---

<sup>117</sup> Entre las tareas no realizadas por la ocurrencia de este tipo de déficit se encuentran las acciones de fortalecimiento institucional orientadas a corregir aquellas insuficiencias en las dotaciones de recursos detectadas durante la ejecución de los programas evaluados. En este sentido, si bien las autoridades municipales fueron capaces de percibir ciertos problemas “durante la marcha” la ausencia de recursos de todo tipo y de equipos técnicos especializados les impidió encarar las actividades de fortalecimiento institucional requeridas.

(aportación ordinaria o extraordinaria de recursos, imposición de tasas por la prestación de servicios, etcétera), lo cual se presentó como una fuerte debilidad del referido organismo intermunicipal.

Finalmente, resta referirnos a la dotación y competencias/habilidades de las personas a cargo de ejecutar las tareas previstas. Como mencionamos anteriormente, la microrregión se encuentra inhabilitada para poseer una planta de personal propia, por lo que los intendentes no tuvieron más opción que afectar a numerosos funcionarios, directivos, agentes de planta y contratados municipales en la ejecución de los programas evaluados. La dotación de personas involucradas en los programas fue ciertamente baja en función de las tareas asignadas a los mismos y en comparación con el personal que se encuentra prestando servicios en los municipios.

En otro orden de asuntos, se detectaron problemas y dificultades relevantes en la ejecución de tareas derivadas de la ausencia de conocimientos suficientes en ciertos funcionarios y mandos medios municipales sobre numerosas temáticas, entre las cuales se destaca la utilización del enfoque de planificación estratégica en la gestión local e intermunicipal. Adicionalmente, los municipios carecieron de personal técnico capacitado para la elaboración de sistemas informáticos y plataformas comunicacionales, problema que retrasó la ejecución de numerosas tareas, obligando a los municipios a contratar los servicios de profesionales externos.

Por último, resta referirnos al tercer y último componente de capacidad institucional, el **capital de acción interorganizacional**, el cual debe surgir necesariamente de la acción conjunta entre la microrregión y otros organismos tanto públicos como privados, ya sea en el plano de la acción interorganizacional gubernamental (entre organismos pertenecientes a una misma jurisdicción), de la acción interorganizacional gubernamental de carácter interjurisdiccional (entre diferentes niveles de gobierno) y de la acción interinstitucional público - privada.

Como mencionamos anteriormente, el accionar de la microrregión se vio fortalecido por el acompañamiento de numerosas entidades de

carácter público y privado en las convocatorias efectuadas por la microrregión, con muchas de las cuales se suscribieron convenios de asistencia y colaboración mutua para el despliegue de acciones conjuntas. Este tipo de autorizaciones simbólicas legitimaron al referido organismo intermunicipal, aumentando sensiblemente sus cuotas de capacidad institucional, especialmente para los casos de los convenios celebrados con Aerolíneas Argentinas S.A. y la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Mendoza. Ahora bien, por lo general la participación de instituciones públicas o privadas de diferente naturaleza se limitó a la aportación de recursos económicos, prestación de servicios o facilitación de capacidad instalada para la ejecución de determinadas tareas, evitándose que se generen vínculos más estables entre las instituciones. En este sentido, sólo los intendentes y sus colaboradores más cercanos intervinieron activamente en todas las etapas de los proyectos articulativos, no resultando usual la participación del gobierno provincial y nacional, de los Concejos Deliberantes y/o de otros actores estatales o privados en los órganos decisorios o en las reuniones de los organismos intermunicipales.

Esta situación se encuentra estrechamente relacionada con la inexistencia de una tradición cooperativa entre el sector público y el privado, e incluso entre diferentes niveles de gobierno, lo que en la práctica se tradujo en la aparición de resistencias pasivas, demoras injustificadas, conflictos de poder, falta de compromiso y limitada cooperación de diversos actores en las actividades emprendidas por los municipios.

## Conclusiones

### 1- Alternativas para la superación de las RC y DCI detectados.

Durante la década del noventa se produjo una revalorización de los municipios, tanto en el campo político como en el académico, que dio origen a una suerte de nuevo localismo. Esta revalorización se produjo a partir de la concurrencia de dos fenómenos que marcaron la década: la globalización, que generó la crisis de los Estados-nación; y la reforma del Estado, que emergió de la crisis final del Estado de Bienestar y del surgimiento del Estado Postsocial de cuño neoliberal (García Delgado, 1994 y 1997).

En la República Argentina la reforma del Estado estuvo estrechamente ligada a los procesos de descentralización estatal, que impulsaron a los gobiernos locales a reformular sus políticas de desarrollo y a generar formas de gestión innovadoras que les permitieran hacer frente a una demanda ciudadana ampliada como consecuencia del traspaso de funciones y competencias desde niveles superiores de gobierno. Las iniciativas de articulación intermunicipal identificadas en la Región Nuevo Cuyo durante el período 1990–2010 pueden ser interpretadas como respuestas a este complejo escenario, en la medida en que reconocieron a la búsqueda del desarrollo socioeconómico local como uno de sus principales objetivos.

En los capítulos anteriores nos ocupamos del análisis de las restricciones contextuales y déficits de capacidad institucional que limitaron el accionar de la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú, así como también, de la ponderación de los importantes logros alcanzados por los municipios a pesar de los condicionantes detectados. En este sentido, se destaca el posicionamiento nacional e internacional de la microrregión como Primera Zona Vitivinícola del país como consecuencia de la relevancia que alcanzó el Concurso Internacional “Malbec al Mundo” y de los excelentes resultados que obtuvieron los vinos de la microrregión en todas las ediciones del mismo. Adicionalmente, y vinculado a lo anterior,

resulta importante destacar la promoción de la oferta turística y productiva (principalmente vitivinícola) de los municipios asociados en los vuelos nacionales e internacionales de Aerolíneas Argentinas.

En otro orden de asuntos, se evidenciaron importantes mejoras en el medio ambiente microrregional como resultado del cierre de numerosos vertederos clandestinos de residuos y de la suscripción de un acuerdo con el Ministerio de Ambiente y Obras Públicas de la Provincia de Mendoza por el cual se instrumentó el traslado de decenas de miles toneladas de RSU generados por los habitantes de Luján de Cuyo a la planta de tratamiento de Maipú. Finalmente, hay que hacer mención a la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la zona en conflicto limítrofe, lo cual fue posible merced a la prestación coordinada de servicios públicos, a la unificación de criterios en materia administrativa (lo que facilitó la realización de trámites a los vecinos y terceros con intereses comerciales e inmobiliarios en la zona) y a la homogeneización de la legislación vigente en ambos departamentos en materia urbanística, edilicia y de ordenamiento territorial.

Como puede advertirse, la estrategia asociativa intermunicipal generó considerables ventajas a los municipios de Luján de Cuyo y Maipú, las cuales se resumen en los siguientes puntos:

- Promoción e integración del territorio microrregional, a partir de la construcción de consensos entre autoridades gubernamentales de diferentes niveles, organizaciones de la sociedad civil y el sector empresario.
- Acceso a tecnología, infraestructura, técnicas de gestión y equipamiento costoso que de manera individual los gobiernos locales no podían financiar.
- Mayor representación y fuerza negociadora en materia de demanda de recursos y resolución de problemas comunes ante terceros, entre ellos el gobierno provincial y el sector privado.
- Reducción de costos y optimización de los recursos físicos y humanos municipales a través de la creación y fortalecimiento

de economías de escala, de la transferencia de prácticas municipales exitosas y de la distribución de funciones de acuerdo a la capacidad instalada de cada gobierno local.

- Desarrollo de estrategias productivas, sociales y económicas orientadas al mediano y largo plazo, que superen la coyuntura política y el cortoplacismo propio de las autoridades locales.

Los logros reseñados anteriormente dan cuenta de los resultados alcanzados por la gestión intermunicipal, los cuales redundaron en un aumento neto de las capacidades municipales para gestionar políticas públicas de alto impacto en la calidad de vida de los habitantes de la microrregión. Dichos resultados, sin embargo, no deben ser confundidos con las capacidades institucionales, que como vimos en el marco teórico se presentan como aptitudes o condiciones previas para la acción.

A los efectos de avanzar en la superación de los déficits y restricciones contextuales que afectaron la gestión intermunicipal corresponde aportar algunos criterios para la definición de soluciones técnicas y el diseño de estrategias políticas que disminuyan su magnitud, lo que podría contribuir a fortalecer la capacidad institucional de los municipios asociados para dar cumplimiento a los objetivos establecidos o que se establezcan en el futuro.

En un todo de acuerdo con lo expresado por Moreno Jaimes (2007), las estrategias de fortalecimiento de las capacidades institucionales pueden variar considerablemente, dependiendo de qué aspectos o procesos específicos de la gestión se pretendan mejorar. Según Oszlak y Orellana (1993), la experiencia de la aplicación del Sistema de Análisis de Capacidad Institucional demuestra que, llegado el momento de encontrar las soluciones técnicas o políticas que permitan superar las dificultades identificadas, se abre un abanico de acciones y decisiones potenciales que caen dentro de las siguientes cuatro categorías básicas:

- 1) **Obtención de los recursos humanos, físicos o financieros** necesarios para llevar a cabo las tareas que presentan déficits de capacidad institucional. Por ejemplo, contratación de personal especializado para reforzar la ejecución de ciertas tareas vinculadas a la gestión cotidiana de la entidad; adquisición de equipamientos industriales o herramientas informáticas para la ejecución de tareas complejas u obtención de subsidios para el pago de honorarios o la compra de bienes indispensables para la ejecución de las tareas previstas.
  
- 2) **Contratación de servicios de consultoría externa** para viabilizar la ejecución de tareas de carácter no permanente cuya realización resulta imposible de encarar con recursos propios. Por ejemplo, para el desarrollo de estrategias comunicacionales, diseño de programas informáticos, instalación y puesta en marcha de nuevas tecnologías de gestión, generación de instancias de participación física y virtual, elaboración de planes estratégicos, etcétera.
  
- 3) **Capacitación** orientada a proporcionar información, aumentar conocimientos y/o modificar actitudes del personal actual o a contratar en el futuro, en la medida requerida para el eficaz cumplimiento de sus respectivos roles en el marco del programa que se encuentre en ejecución.
  
- 4) **Toma de decisiones** por parte de autoridades públicas (nacionales, provinciales o municipales), del sector empresario u otros actores privados locales o extralocales orientadas a superar las restricciones que impiden la ejecución de determinadas tareas. Nos referimos, por ejemplo, a la aprobación de leyes especiales, decretos u ordenanzas, a la suscripción de acuerdos con

organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresarias u organismos públicos descentralizados o bien a la decisión de acometer procesos de reforma constitucionales y/o de regímenes municipales con el fin de ampliar las competencias de los municipios o de eliminar alguna restricción institucional concreta que haya dificultado la ejecución de una o más tareas.

Desde nuestra perspectiva, esta última categoría es la que reviste el mayor grado de complejidad (y también de incertidumbre) puesto que gran parte de las decisiones requeridas para superar las restricciones y déficits detectados deben ser tomadas por entidades o individuos ajenos al organismo intermunicipal evaluado, lo que supone un esfuerzo adicional para los responsables de los programas evaluados, quienes deben mantener un diálogo fluido con estas entidades e individuos con el fin de conseguir que los mismos acciones de la manera esperada.

En lo que respecta a las decisiones políticas, económicas o técnicas que deban tomar las autoridades municipales, dependen de la naturaleza, cantidad y criticidad de las tareas afectadas; de los tipos de DCI y RC detectados y de la gravedad estimada que alcanzaron los mismos. Una vez conocida esta información se está en condiciones de elaborar un Plan de Fortalecimiento Institucional orientado a superar estas dificultades, el cual surgirá como un resultado natural de la metodología implementada, la cual permite a los funcionarios y técnicos municipales poseer un elevado grado de control sobre la relación causa-efecto existente entre utilizar determinados instrumentos y conseguir determinados resultados.

En este sentido, debido a que el enfoque metodológico utilizado permite conocer en qué momento preciso se ejecutó o ejecutará cada tarea, quién fue o será el encargado de hacerlo, qué recursos se requirió o requerirá para ello, qué déficit o restricción contextual se presentó o se prevé que se presente en el futuro y cuáles fueron o serán los insumos y/o decisiones necesarias para que resulten viables, quedan

prácticamente definidos con mucha precisión las decisiones y el tipo de insumos (consultoría, capacitación, personal, equipamiento, etc.) con los que será necesario contar; el volumen o dimensionamiento de estos recursos y la programación en el tiempo de la incorporación de los recursos y/o la adopción de las decisiones (Oszlak y Orellana; 1993: 15).

Preferentemente, las acciones y decisiones necesarias para superar los DCI identificados deben expresarse en términos de *meses / hombre de consultoría a contratar* (adjuntando los perfiles correspondientes a cada tipo de consultor, responsabilidades asignadas, requisitos, fechas y plazos de contratación); *actividades de capacitación a realizar* (con indicación de número, frecuencia, naturaleza de la instrucción a impartir, cantidad y perfil de los destinatarios, plazos y costos); *recursos humanos a contratar* (con especificación de los perfiles de cargos y requisitos, así como su incorporación en el tiempo); *inversiones en infraestructura, bienes y muebles, equipos, sistemas y otros recursos requeridos para superar los déficit y/o restricciones observadas* (en el caso de que se disponga de los recursos necesarios<sup>118</sup>) y *decisiones requeridas* (con especificación de quiénes y cuándo deben ser adoptadas, así como también, a través de qué instrumentos: v.gr., leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos, convenios, etc.) (Oszlak y Orellana; 1993: 19).

Un primer aspecto a tener en cuenta para superar las RC y DCI es la obtención de los **recursos físicos y económicos** necesarios para llevar a cabo las tareas que presentaron problemas. En la medida de lo posible se recomienda que las autoridades municipales recurran a fuentes de financiamiento internas (aportes ordinarios y extraordinarios para el pago de gastos corrientes, adquisición de insumos, ejecución de tareas menores y elaboración de estudios de factibilidad técnica o económica) y en menor medida, a fuentes externas (fondos concursables o donaciones condicionadas por parte de agencias de cooperación internacional para llevar a cabo proyectos de mayor envergadura), lo cual promoverá la autogestión de la microrregión, disminuyendo progresivamente la

---

<sup>118</sup> De no contarse con los recursos económicos suficientes para realizar estas inversiones, deberían ser incluidos entre los DCI relativos a la insuficiencia de insumos financieros.

dependencia que mantiene la misma con respecto al gobierno provincial o nacional.

Por supuesto, el apoyo económico del gobierno provincial seguirá siendo fundamental para la ejecución de numerosas tareas demasiado onerosas o complejas, lo que no significa que los municipios deban descartar la búsqueda de alternativas para incrementar los ingresos del organismo intermunicipal que integran. En este sentido, opciones tales como el establecimiento de tasas o el cobro de ingresos específicos por servicios prestados deberían ser estudiadas detenidamente por los intendentes y Concejos Deliberantes de Luján de Cuyo y Maipú, puesto que podrían llegar a contribuir sensiblemente al logro de los objetivos fijados.

En cuanto a los aportes ordinarios y extraordinarios realizados por los municipios, no resultaron significativos (especialmente los primeros) ni frecuentes (especialmente los segundos), destinándose principalmente al pago de sueldos de consultores privados y/o de gastos corrientes vinculados a la gestión intermunicipal. En la medida de lo posible, se recomienda que este tipo de aportes se acrecienten de manera proporcional a sus capacidades económicas, para lo cual se propone el establecimiento de un mecanismo de aportación que asegure que el municipio que posea más recursos presupuestarios (o que se vea más beneficiado por la aplicación de un programa o proyecto en concreto) sea el que realice el mayor esfuerzo económico.

Por otra parte, resultaría importante la inclusión de cláusulas en las actas de acuerdo fundacionales o la firma de convenios específicos que aseguren la automaticidad de los aportes económicos de los municipios, con prescindencia de los eventuales problemas presupuestarios que puedan surgir en los mismos o de las prioridades establecidas por los Intendentes o Secretarios de Hacienda. Adicionalmente, en el caso de que las microrregiones obtengan ingresos económicos específicos provenientes de la toma de créditos y/o del establecimiento de tasas, se recomienda la creación de fondos especiales

que impidan la afectación de estos recursos económicos para financiar el déficit de los gobiernos locales asociados.

Un segundo aspecto a tener en cuenta para la superación de los DCI detectados es la cantidad y calidad del **recurso humano** involucrado en la ejecución de las tareas asociadas a los programas evaluados. Como mencionamos anteriormente, la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú no dispuso de equipos técnicos calificados con dedicación exclusiva a la gestión intermunicipal, lo que repercutió de manera negativa en el cumplimiento de algunos de los objetivos fijados en los programas.

Evidentemente, la asistencia técnica y asesoría brindada por diversas instituciones públicas y privadas desempeñó un rol preponderante en los procesos de ejecución de numerosas actividades caracterizadas por su complejidad o dificultad técnica. A los efectos de reducir dicha dependencia, se recomienda que los municipios estimulen la capacitación y formación de equipos técnicos para el diseño, implementación, monitoreo y control de programas intermunicipales, lo que ayudará a disminuir de manera progresiva los costos derivados de la contratación de servicios de consultoría externa para la ejecución de tareas cuya realización resulta imposible de encarar con el recurso humano existente.<sup>119</sup>

En el caso que deba recurrirse a la contratación de personal, se sugiere que el mismo posea conocimientos y habilidades técnicas suficientes para el cumplimiento de las funciones asignadas, debiendo ser seleccionado a través de concursos públicos de antecedentes que garanticen su idoneidad y eviten la injerencia política en los procesos de contratación. En cuanto a la figura de los responsables o coordinadores generales de los programas intermunicipales, el análisis efectuado indica que los mismos aportaron dinamismo e iniciativa para la resolución de problemas, por lo que se recomienda promover su actuación en todos los programas, otorgándoles estabilidad en sus empleos y mayores cuotas de

---

<sup>119</sup> Entre las actividades de capacitación requeridas en los programas evaluados se destaca la construcción de indicadores que permitan monitorear los avances y medir el impacto de las tareas ejecutadas, lo que facilitaría la toma de decisiones que permitan corregir o evitar posibles desviaciones, retrasos y dificultades técnicas.

recursos humanos, físicos y económicos para el cumplimiento de sus funciones.

En lo que se refiere a la **estructura interna** de la microrregión, en términos generales se encuentra muy poco desarrollada, lo que se explica mayormente por el centralismo y personalismo que caracteriza a la gestión municipal. En este sentido, el excesivo protagonismo de los intendentes en los procesos asociativos intermunicipales se condice con la ausencia de órganos con competencias y funciones claramente diferenciadas (principalmente deliberativos y de control), lo que da cuenta del escaso nivel de complejidad organizacional de la microrregión y de su disfuncionalidad estructural para el logro de los objetivos propuestos.

Según se desprende del análisis efectuado, resultaría recomendable que la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú se administre en base a una estructura administrativa que garantice la representación de los gobiernos locales asociados y la existencia de instancias de debate y control que cuenten con la participación del resto de los actores públicos y privados involucrados en el cumplimiento de los objetivos establecidos. Dicha estructura debería componerse por los órganos de gobierno que los municipios autónomamente establezcan, garantizando que ningún gobierno local posea mayoría absoluta en los mismos.

En base a los criterios anteriormente expuestos, consideramos recomendable que la Microrregión Luján de Cuyo - Maipú cuente con los siguientes órganos de gobierno:

- Órgano directivo: De carácter unipersonal, a cargo de un Director Ejecutivo capacitado y con dedicación exclusiva a su trabajo, quien tendrá a su cargo, entre otras competencias, ejercer la representación legal de la entidad; celebrar convenios con actores públicos y privados y definir las grandes líneas de acción.
- Órgano deliberativo: De carácter colegiado, representado por una Asamblea General o Directorio compuesto por concejales de todos los gobiernos locales asociados, con

potestad para revisar y aprobar el programa operativo anual de la entidad intermunicipal; elaborar y aprobar reglamentos, convenios, planes, programas y proyectos; solicitar rendiciones de cuenta; coordinar acciones con otros actores políticos, sociales y económicos; promover la sanción de normas legales de interés intermunicipal y armonizar la legislación existente en los municipios.

- Equipo técnico: Compuesto por un grupo interdisciplinario de profesionales, quienes tendrán a su cargo el diseño de programas y proyectos y la revisión de las iniciativas concebidas por el órgano directivo o deliberativo, así como toda otra tarea que éstos órganos le asignen.
  
- Órgano de control: Preferentemente de carácter interjurisdiccional, con participación de la sociedad civil, de los Concejos Deliberantes y Tribunales de Cuentas de la/s provincias involucradas (en caso de afectarse competencias concurrentes).

En relación con los procesos de planificación estratégica, se recomienda utilizar esta herramienta de gestión para orientar los esfuerzos y capacidades de todos los actores que se desenvuelven en los territorios mancomunados, a través de la generación de consensos tendientes a superar las debilidades internas y los desafíos que plantea el entorno. Concretamente, debería priorizarse el diseño de un plan estratégico microrregional que supere la visión fragmentada del territorio local que prevalece actualmente, reflejada en la existencia de planes estratégicos municipales que se contraponen con las visiones u objetivos establecidos por gobiernos locales vecinos.

Finalmente, resta referirnos a la **toma de decisiones** necesarias para superar las restricciones que dificultaron la implementación de los programas evaluados. De acuerdo al análisis efectuado, la principal decisión que debería tomar el gobierno de Mendoza es la promoción de

un proceso de reforma del régimen municipal con el objetivo principal de reconocer la autonomía municipal, de consagrar el derecho de asociación municipal y de eliminar las restricciones institucionales vigentes a la cooperación y el asociativismo entre gobiernos locales.

De acuerdo a Daniel Cravacuore (2006: 9) “las provincias suelen antipatizar con el asociativismo intermunicipal, dado que éste fomenta los lazos entre los políticos locales, emancipándolos e incrementando su poder de negociación”. Para el caso de la Microrregión Luján de Cuyo - Maipú no se detectaron resistencias activas a su creación por parte del gobierno provincial sino que las resistencias se expresaron más bien de forma pasiva, no reconociendo al organismo intermunicipal como interlocutor válido y mostrándose poco colaborativo con sus proyectos. En este sentido, la Secretaría de Turismo de Mendoza nunca se interesó en el Programa de Promoción Turística y Productiva. En cuanto al Programa de Traslado, Tratamiento y Disposición final de RSU, si bien la Secretaría de Medio Ambiente de Mendoza fue uno de sus principales impulsores y sostenes, esta dependencia se negó a negociar condiciones contractuales con las autoridades de la microrregión, prefiriendo reunirse con los intendentes de manera individual y alternada.

A modo de síntesis del escenario descripto, desde el punto de vista del régimen legal el proceso asociativo intermunicipal analizado quedó librado a la iniciativa de los intendentes, quienes conformaron esta entidad bajo su exclusiva responsabilidad política y financiera. Claramente, este escenario condicionó la efectividad de las políticas evaluadas, las que además se vieron afectadas por la coexistencia de otras restricciones y déficits de capacidad propios de la situación de inframunicipalismo que afecta a los gobiernos locales de la región.

De acuerdo al análisis efectuado, si se desean superar las restricciones institucionales señaladas en los capítulos precedentes debería propiciarse una reforma integral del régimen municipal que no se limite al simple reconocimiento de la autonomía de los municipios sino que verse, además, sobre otros aspectos que completan la organización municipal, entre ellos: composición, elección y duración de los cargos

electivos locales; representación de todos los departamentos en la Cámara de Senadores de la Legislatura Provincial; incorporación de mecanismos de democracia directa en la esfera local y reconocimiento de la capacidad impositiva municipal.

En adición a lo anterior, consideramos fundamental que la reforma incorpore un artículo por el cual se reconozca expresamente el derecho de asociación municipal para la prestación de servicios, la realización de obras públicas y la cooperación técnica y financiera para la ejecución de actividades de interés común de competencia municipal. Dicho artículo debería reconocer el carácter de personas jurídicas públicas a los organismos intermunicipales, siempre y cuando reúnan los requisitos básicos que la doctrina administrativa de la provincia establezca para asignarle a este tipo de entes este carácter, a saber: creación legal, finalidad pública específica y capital aportado por el Estado (en este caso por los municipios).

Finalmente, cabe efectuar una última recomendación, en aras de que la reforma que eventualmente se promueva en el régimen municipal tenga el efecto esperado. Nos referimos al diseño e implementación de políticas públicas nacionales y provinciales de fomento a la cooperación intermunicipal orientadas al mediano y largo plazo (que superen al menos el período de una gestión de gobierno), lo que facilitará la creación de agrupaciones estables de municipios y su funcionamiento, extendiendo los beneficios de la cooperación intermunicipal a todos los gobiernos locales de la provincia.

Entre las acciones que podrían promoverse en este sentido se encuentra la creación de una unidad administrativa provincial que brinde asesoramiento y asistencia técnica y jurídica a los organismos intermunicipales que lo requieran; la creación de un Banco de Experiencias Locales para la difusión de las “buenas prácticas intermunicipales”; la puesta en marcha de programas de capacitación para el personal municipal en materia de gestión pública asociada y el otorgamiento de subsidios o créditos blandos para financiar iniciativas productivas, construcción de infraestructura, adquisición de materiales y

contratación del recurso humano necesario para garantizar el sostenimiento y continuidad de las iniciativas.

## 2- Consideraciones finales.

Durante las últimas décadas los gobiernos locales de la República Argentina experimentaron un intenso proceso de redefinición de sus roles como consecuencia del impacto de la globalización y crisis del Estado-nación sobre la esfera subnacional; del cambio estructural producido por el pasaje del Estado de Bienestar o desarrollista al neoliberal o mínimo y del consiguiente proceso de Reforma del Estado evidenciado durante la década del noventa, a través del cual se dio inicio a un proceso de cesión de funciones y competencias desde la administración pública nacional hacia la esfera gubernativa provincial y municipal.

Como consecuencia de estos procesos, las autoridades locales se vieron obligadas a asumir una multiplicidad de nuevas funciones y responsabilidades, otrora de exclusiva incumbencia de la nación y de las provincias, las cuales se incorporaron progresivamente a la agenda municipal sobrecargando las tradicionales competencias locales. La creación de organismos intermunicipales (microrregiones, consorcios públicos, áreas metropolitanas, etc.) en Argentina durante los últimos años es un fenómeno que surge a partir de la ocurrencia de estos procesos, como una herramienta de gestión innovadora orientada a potenciar el crecimiento socioeconómico de las comunidades locales en un contexto competitivo global.

Diversos factores confluyeron para promover esta estrategia en el ámbito local, los cuales pueden resumirse en el concepto de *inframunicipalismo* (Iturburu; 2001), que refiere a la existencia de una gran cantidad de pequeños gobiernos locales sumamente dependientes de niveles superiores de gobierno, con bajos índices poblacionales y escasas capacidades técnicas y presupuestarias para gestionar las nuevas funciones asumidas tras el proceso descentralizador. Para el caso específico de Luján de Cuyo y Maipú, el cuadro de debilidad institucional

que afectaba a los municipios a comienzos del año 2000 llevó a sus intendentes a cooperar y asociarse entre sí, con el fin de elevar, construir o reconstruir los niveles de *capacidad institucional* necesarios para promover procesos de desarrollo en el ámbito local.

Como se habrá podido advertir luego del exhaustivo trabajo de investigación realizado, la estrategia asociativa intermunicipal se convirtió en una alternativa efectiva para eficientizar la gestión de las nuevas funciones asumidas tras los procesos descentralizadores, a través de la reducción de costos en la prestación de los servicios y ejecución de obra pública, del aumento de la capacidad negociadora en materia de demandas comunes ante terceros y de la optimización de los recursos físicos, económicos y humanos de los municipios asociados. Adicionalmente, se destaca el potencial del asociativismo municipal para fortalecer la actividad económica local, favoreciendo el desarrollo de la producción primaria, industrial y de servicios a través de la creación de economías de escala y de la ampliación del acceso a tecnologías, técnicas y equipamiento costoso que de manera individual los gobiernos locales no hubieran podido financiar.

Si se analiza el proceso asociativo intermunicipal argentino, se advierte que la amplia mayoría de los organismos intermunicipales fueron creados con posterioridad al año 2000, cuando la crisis política y socioeconómica que agobiaba al país comenzaba a afectar a los gobiernos locales con más fuerza que nunca, acentuando el fenómeno del inframunicipalismo institucional que afecta desde hace varias décadas al país. Esta cuestión nos lleva a reflexionar sobre el sentido otorgado por las autoridades locales al asociativismo municipal, al que concibieron desde sus orígenes como una estrategia de carácter eminentemente política, acometida para el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales a través del establecimiento de acuerdos que movilicen el potencial de todos los actores locales y extralocales en pos del desarrollo y mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

## Referencias bibliográficas

- ABALOS, María Gabriela (2006). "Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial". Mendoza: EDIUNC.
- ALBROW, Martin (1997). "The Global Age". Stanford: Stanford University Press.
- ALTSCHULLER, B. (2003). "*El asociativismo municipal como estrategia de desarrollo económico en la Argentina*". Ponencia presentada en el V Seminario REDMUNI, 09 y 10 de octubre de 2003. Mendoza, Argentina.
- AMERISO, Claudia; GOYTIA, Marisa y MACERATESI, Georgina (2005). "Gobierno local: alcance de sus competencias", Décimas Jornadas "*Investigaciones en la Facultad*" de Ciencias Económicas y Estadística, Universidad Nacional de Rosario.
- BARREIRO CAVESTANY, Fernando (2000). "Desarrollo desde el territorio (A propósito del desarrollo local)". Instituto Internacional de Gobernabilidad. Colección Documentos IIGOV. Disponible en: <<http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Barreiro.pdf>>. En línea. Consulta: 14 de octubre de 2012.
- BARRERA BUTELER, G. (2001). Capacidad institucional de los entes intermunicipales. En: Mónica Iturburu y Nélica Redondo (Comps.), *Cooperación Intermunicipal en Argentina*, pp. 101-116. Buenos Aires: INAP - EUDEBA.
- BATLEY, R. (1998). "Nuevas direcciones en política y gestión urbana". En: La ciudad del siglo XXI. E. Rojas y R. Daughters (ed.), pp. 13-19. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- BEAUREGARD, Robert (1995). "Theorizing the Local-Global Connection" en Knox, P. & Taylor, P. (eds.), *World Cities in a World-System*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BECK, Ulrich (1998). "¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización". España: Editorial Paidós.

BERTRANOU, Julián (2001). “El desempeño del gobierno. Análisis de los aportes a la definición teórica del concepto”. En Revista *Política y Gestión*. Volumen 2. Buenos Aires, Argentina.

BERTRANOU, Julián (2011). “Análisis preliminar del desarrollo de capacidades estatales en el nivel nacional para la promoción y fiscalización de la seguridad vial”. Ministerio del Interior de la Nación. Buenos Aires, Argentina. 27 de diciembre de 2011.

BERTRANOU, Julián (2012). “Notas sobre el concepto de capacidad estatal y sus aplicaciones”, mimeo, ICO/UNGS.

BIANCHI, Alberto (1989). “La Corte Suprema ha extendido carta de autonomía a las municipalidades”, en *Revista La Ley*, Buenos Aires, 1989-C-47.

BIDART CAMPOS, Germán (1989). “Semántica y onticidad: Normas y realidad en torno de los municipios provinciales”, en *Revista El Derecho*, Buenos Aires, N° 7.270.

BIDEGAIN, Carlos (1986). “Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional”, Tomo II, Buenos Aires: Abeledo – Perrot.

BILBAO DE TERK, Mirian (2001). “La globalización de las ciudades. Integración Regional desde la gestión local”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, Maracaibo, Año 6, N° 16, pp. 515 - 526.

BLANDO, Oscar (2010). “Autonomía municipal y democracia: hacia la organización de la sociedad sobre el principio legitimador de la proximidad” en *Rosario hacia la autonomía municipal. Un asunto de todos*, Rosario: Fundación La Capital, Secretaría de Gobierno de la Municipalidad de Rosario y Plan Estratégico Rosario Metropolitana.

BRESSER PEREIRA, Luis (2004). “Reforma de la Gestión Pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo...” *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Año 2, N° 3, pp. 41 – 64. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

CAO, Horacio y VACA, Josefina (2006). “El fracaso del proceso descentralizador argentino. Una aproximación desde la crítica a sus supuestos conceptuales”, en *Revista Nómadas*, Madrid, Julio – Diciembre, N° 014, Universidad Complutense de Madrid.

- CASTELLS, Manuel (1996). "The Rise of the Network Society". Oxford: Blackwell, pp. 376-429.
- CASTORINA DE TARQUINI, María Celia (1997). "Federalismo e integración", Buenos Aires: Editorial Ediar.
- CHESNAUX, Jean (1989). "La modernité-monde", Paris: La Découverte.
- CINGOLANI, M. (2001). La Cooperación Intermunicipal después de la Descentralización en la Provincia de Córdoba: Oportunidades y Restricciones. En: Mónica Iturburu y Nélica Redondo (Comps.), *Cooperación Intermunicipal en Argentina*, pp. 159-180. Buenos Aires: INAP - EUDEBA.
- COMPLETA, Enzo Ricardo (2010). "Restricciones institucionales para la articulación intermunicipal en la Provincia de Mendoza", en *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales (RIEM)*, Santiago de Chile, Año 1 - Número 2, Segundo Semestre, pp. 187 – 212, Instituto Chileno de Estudios Municipales y la Universidad Autónoma de Chile.
- CORAGGIO, José Luis (1989). "Los términos de la cuestión regional en América Latina" en Coraggio, Sábate y Colman (Editores), *La cuestión regional en América Latina*, Quito: Ediciones Ciudad.
- CORAGGIO, José Luis (1997). "Descentralización, el día después...", Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires (UBA).
- CRAVACUORE, Daniel; ILARI, Sergio y VILLAR, Alejandro (2004). "La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas", Buenos Aires: Editorial UNQ.
- CRAVACUORE, Daniel y CLEMENTE, A. (2006). "El proceso reciente de asociativismo intermunicipal en Argentina", XI Congreso Internacional del CLAD, Guatemala.
- CRAVACUORE, Daniel (2006). "Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina", en *Medio Ambiente y Urbanización*, Año 22, Nº 64, pp. 3 – 16. Buenos Aires: Instituto Internacional del Medio Ambiente y Desarrollo – América Latina.
- CRAVACUORE, Daniel (2007). "Los municipios argentinos (1990-2005)", en Cravacuore, Daniel e Israel, R. (Comp.), *Procesos políticos*

*comparados en municipios de Argentina y Chile (1990-2005)*, Buenos Aires: UNQ - UAC.

CRAVACUORE, Daniel (2011). "El asociativismo intermunicipal reciente en la República Argentina". Disponible en: <<http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/viewcat.php?cid=3&op=view&cmd=related&id=2203>>. En línea. Consulta: 14 de octubre de 2012.

DAUGHTERS, R. (1998). "Introducción". En: *La ciudad del siglo XXI*. E. Rojas y R. Daughters (ed.), pp. 1-9. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

DAY, George & REIBSTEIN, David (2004). "Managing brands in global market" en Gatignon, H. y Kimberly, J., *The INSEAD-Wharton Alliance on Globalizing. Strategies for Building Successful Global Businesses*, pp. 184 – 206. Fontainebleau, France: INSEAD.

DEL CERRO SANTAMARÍA, Gerardo (2004). "Ciudades y globalización: un enfoque teórico", en *Revista Española de Sociología*, España, N° 4, pp. 199 – 218.

EVANS, Peter, D. RUESCHEMEYER y T. SKOCPOL, eds. (1985). "Bringing the State Back In". Cambridge, Cambridge University Press.

FALLETI, Tulia (2001). "Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos de la relación entre Nación y provincias y el escenario institucional de las nuevas relaciones intergubernamentales", Workshop "Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática". Washington D.C.: The Woodrow Wilson International Center for Scholars.

FALLETI, Tulia (2006). "Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada", Instituto de Desarrollo Económico y Social. Vol. 46, N° 183, Octubre – diciembre de 2006.

FERNÁNDEZ, C. (2001). "La autonomía en los municipios argentinos", en FERNÁNDEZ, Carlos (Coord.) *Cuadernos de Economía*, N° 56. La Plata: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (1997). "World Economic Outlook", Publication Services: Washington D.C. Mayo.

FRONDIZI, Silvio (1947). "La integración mundial, última etapa del capitalismo (respuesta a una crítica)", Buenos Aires: ADI.

GARCÍA CANCLINI, Néstor (1999). "La globalización imaginada", Buenos Aires: Paidós.

GARCÍA DELGADO, Daniel (1994). "Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural", Buenos Aires: Ed. FLACSO – Norma.

GARCÍA DELGADO, Daniel (1997). "Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina", Buenos Aires: FLACSO, Oficina de Publicaciones del CBC (UBA) y UCA de Córdoba.

GARCÍA DELGADO, Daniel (1998). "Estado Nación y Globalización: fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio", Buenos Aires: Editorial Ariel.

GIDDENS, Anthony (1997). "Globalization: Keynote address at the UNRISD Conference on Globalization and Citizenship", en UNRISD NEWS, The United Nations Research Institute for Social Development Bulletin. Otoño de 1996 – Invierno de 1997. Nº 15.

GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A. (1923). "Derecho Constitucional Argentino", Tomo III, Buenos Aires: Ed. J. Lajouane.

GONZÁLEZ, Juan Antonio (2003). "Dilema para el fin de milenio: ¿crisis del estado o crisis de la política?", en *Revista Confluencia*, Mendoza, Año 1, Nº 2, pp. 97 – 106. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo.

GONZÁLEZ, Juan Antonio (2008). "Gobernabilidad, cultura política y práctica democrática en los gobiernos locales. Los cambios en la sociedad civil", en FERNÁNDEZ ALLES y TROCELLO, Gloria (Coord.) *Relaciones intergubernamentales y desarrollo local. Bases jurídicas para la cooperación iberoamericana entre entes territoriales*, Valencia: AECI – UCA.

GUILLÉN, Mauro (2001). "Is globalization civilizing, destructive or feeble? A critique of five key debates in the social science literature", en *Annual Reviews Sociology*, Philadelphia, Vol. 27, pp. 235–260, The Wharton School and Department of Sociology, University of Pennsylvania.

HERNÁNDEZ, Antonio (2003). *“Derecho municipal. Parte General”*, México: Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas.

HERZER, H. (1997). “Las ciudades intermedias en Argentina y sus posibilidades de integración al MERCOSUR”. Instituto de Investigaciones “Gino Germani” Universidad de Buenos Aires. Mimeo.

HINTZE; Jorge (s/f). “Guía para la evaluación de la capacidad institucional”, en Top Herramientas de Gestión. Disponible en <<http://www.top.org.ar>> En línea. Consulta: 04 de julio de 2012.

HUNTINGTON, Samuel (2005). “El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial”, España: Editorial Paidós.

INSTITUTO FEDERAL DE ASUNTOS MUNICIPALES (2003). “Microrregiones argentinas”. Ministerio del Interior de la Nación de la República Argentina. En CD.

ISUANI, Ernesto (1991). “Bismark o Keynes. ¿Quién es el culpable?”, en ISUANI, Ernesto; LO VUOLO, R. y TENTI FARFANI, E, *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*, Buenos Aires: CIEPP - Miño y Dávila, pp. 9-25.

ITURBURU, Mónica (2000). “Municipios argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional”, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Dirección de Estudios e Investigación.

ITURBURU, M. (2001). “Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino”. En: Mónica Iturburu y Nélide Redondo (Comps.), *Cooperación Intermunicipal en Argentina*. pp. 37 – 60, Buenos Aires: INAP - EUDEBA.

LEVATINO, Belén (2012). “Veinte años no es nada: Cambio legislativo y articulación de políticas ambientales en los municipios del Área Metropolitana de Mendoza (Argentina, 1991 - 2011). Tesis de doctorado inédita. Universidad Nacional de General San Martín.

LEVITT, Theodore (1983). “The globalization of markets”, en Harvard Business Review, Boston, May - June 1983, pp. 92 – 102.

- LINARES QUINTANA, Segundo (1946). "Gobierno y Administración de la República Argentina", Tomo 1, Buenos Aires: Tipografía Editora Argentina.
- LOPEZ BOFILL, Héctor (1997). "Notas sobre la experiencia federal en Argentina", en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Madrid, N° 98, octubre – diciembre de 1997.
- LOPEZ, Ernesto (1998). "Globalización y democracia", Papeles de Investigación, Buenos Aires: UNLP – UNL – UNQ - Página/12.
- MADOERY, O. (1997). "La gestión estratégica del desarrollo en el área del Gran Rosario. En: *Hacia un nuevo modelo de gestión local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. D. García Delgado (ed.), pp. 155-186. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- MAJONE, Giandoménico (1997). "Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas", México: Fondo de la Cultura Económica.
- MARCHIARO, E. (2006). "El derecho argentino y lo intermunicipal. Más fortalezas que debilidades". *Medio Ambiente y Desarrollo–América Latina*. Año 22 N° 64, pp. 27-35. Buenos Aires.
- MAYNTZ, Renate (2000). "Nuevos desafíos de la teoría de governance", en *Revista Instituciones y Desarrollo, Desarrollo Institucional para la Gobernabilidad Democrática*, Cataluña, N° 7, pp. 35-52. Disponible en: <<http://www.uned.es/113016/docencia/spd-posgrado/urjc-2003/mayntz%20gubernaci%F3n%20iigov%201998.pdf>> En línea: Consulta: 15 de octubre de 2012.
- MCLUHAN, Marshall. (1962). "The Gutenberg galaxy: The making of typographic man", New York: Mentor.
- MERINO ESTRADA, Valentín (2005). "Las mancomunidades de municipios", en CARBONERO GALLARDO, José Miguel (Dir. y Coord.), *La Intermunicipalidad en España*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- MOLINA, Carlos y CUELLAR, Ruddy (2001). "Propuesta para la gestión administrativa de las Mancomunidades Municipales", Santa Cruz de la Sierra: CEPAD - AIPE.

MONCAYO JIMÉNEZ, Edgard (2002). "Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización", en *Serie Gestión Pública*, Santiago de Chile, N° 27, ILPES-CEPAL.

MORENO JAIMES, Carlos (2007). "Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México", en *Revista de Ciencia Política*, Santiago de Chile, Volumen 27, N° 2.

NOFERINI, Andrea (2012). "Reformas, crisis económicas y gobiernos locales intermedios", en *Revista Más Poder Local*, Madrid, N° 13, octubre de 2012.

OLSON, Mancur (1965) "The Logic of Collective Action", Boston: Harvard University Press.

ORTIZ, Renato (1997). "*Mundialización y Cultura*", Buenos Aires: Alianza.

OSCAR, Diego Bautista (2007). "La ética en la gestión pública, fundamentos, estado de cuestión y proceso para la implementación de un sistema ético integral en los gobiernos." Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid, España.

OSZLAK, Oscar y ORELLANA, Edgardo (1993). "El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI". Artículo inédito, Buenos Aires, Argentina. Versión digital en <<http://www.top.org.ar>> En línea: Consulta: 04 de julio de 2010.

PAGLIETTA GIORGIS, Darío (2005). "Los entes locales y la lucha contra la pobreza", en *Trabajos de Estudio e investigación relacionados con la administración y el gobierno local*, España: Ediciones de la Federación de Municipios de Cantabria.

PARMIGIANI DE BARBARÁ, Myriam (2008). "El reordenamiento territorial de las relaciones intergubernamentales locales bajo formas regionales: antecedentes y balance de experiencias en argentina", XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4- 7 nov. 2008.

PÉREZ GUILHOU, Dardo (1995). "Sistema y Régimen Político Argentino", en *Derecho Constitucional de la Reforma de 1994*, Instituto Argentino de

Estudios Constitucionales y Políticos, Tomo II, Mendoza: Ediciones Depalma Buenos Aires.

REPETTO, Fabián (1998). "La administración pública. Escenario actual, estudios y perspectivas recientes. Ejes para una agenda de investigación". Documento N° 12, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI).

REPETTO, Fabián (2003). "Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina", VIII Congreso Internacional de CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel (2002). "Las asociaciones de entidades locales en España", Boletín Oficial del Estado, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas y Ministerio de la Presidencia.

SALINAS, Jorge (2000). "La gestión local, su administración, desafíos y opciones para el fortalecimiento productivo municipal en Caranavi, Departamento de La Paz, Bolivia", Documento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Bolivia.

SCHNEIDER, Ben Ross (2000). "The Politics of Administrative Reform: Intractable Dilemmas and Improbable Solutions", *Paper presented at the 1999 conference on Sustainable Public Sector Finance*. Atlanta: Federal Reserve Bank of Atlanta.

SCHULDT, Jürgen; ASTUDILLO ROMERO, Jaime; BRIONES VELASTEGUI, Marena; TORTOSA, José María y SECO, Juan (1998). "*Globalización: mito y realidad*". Quito: ILDIS.

TECCO, Claudio (2001). "Regiones Metropolitanas ¿fragmentación político-administrativa o gestión asociada? Aportes para una discusión sobre la Región Metropolitana Córdoba". Administración Pública y Sociedad. N° 14, IIFAP, UNC.

TECCO, Claudio (2006). "La gestión del desarrollo local y la administración de bienes públicos. Sobre modelos y prácticas en la organización de la gestión municipal", en ROFMAN, A. y VILLAR, A.: *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, Buenos Aires: Espacio Editorial.

TECCO, Claudio (2007). "Gestión metropolitana y equidad social", IV Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración, "Construyendo el Estado Nación para el crecimiento y la equidad". Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

The World Bank (1999). "World Development Report 1999/2000. Entering the 21st Century". En: <<http://www.worldbank.org/wdr/2000>>. En línea. Consulta: 14 de octubre de 2012.

TOBELEM, Alain (1992a). "Institutional development in the Latin America and Caribbean Region: Lessons of experience and recommendations for improvement", LATPS Occasional Paper Series.

TOBELEM, Alain (1992b). "Institucional capacity analysis and development system" (ICADS), Public Sector Management Division, Technical Department Latin America and the Caribbean Region of the World Bank, LATPS Occasional Papers, Series N° 9.

VACARCEL, Marcel (2006). "Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo", Documento de Investigación, Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica de Perú, Lima, Junio de 2006.

VILLAR, Alejandro (2004). "Una década de desarrollo local en Argentina. Balance y perspectivas". En: *Revista Mundo Urbano*, N° 24, Oct-Dic 2004.

VILLAR, Alejandro (2005). "Funciones, competencias y recursos: tres elementos para pensar la reforma municipal", V Seminario Nacional de Redmuni, "La reforma municipal pendiente: perspectivas y prospectivas", Buenos Aires, Argentina.

VILLANUEVA, Ernesto (2007). "¿Del Estado de Bienestar al Neoliberalismo, y de éste hacia adonde?: peripecias del Estado argentino", en ABAL MEDINA, Juan M. y BONIFACIO, José A.: *Reformas y gobernabilidad: Experiencias nacionales de modernización de la gestión Pública*, Subsecretaría de Gestión Pública. Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina.

VILLANUEVA, Ernesto (2008). "Una mirada a los recientes cambios en el estado argentino. ¿Emergencia de un nuevo modelo?", en *Espacio*

*Abierto, Cuaderno Venezolano de Sociología*, Venezuela, Vol. 17, N° 4. Octubre – diciembre de 2008, pp. 657 – 681.

WALLERSTEIN, Immanuel (1989). “The Modern World-System. Vol. III: The Second Era of Great Expansion of the Capitalist World-Economy, 1730 - 1840”, San Diego, California: Academic Press.

ZELLER, Norberto (2007). “Las políticas de reforma estatal en democracia (1983–2003): sus etapas gubernamentales y las principales transformaciones”, en GRECO, Mariano (Coord.), *Las políticas de reforma estatal en la democracia (1983 – 2003)*, Subsecretaría de Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina.

ZUBELZÚ, Graciela e IGLESIAS, Valeria (2005). “Proyecto: Provincias y relaciones internacionales”, PNUD Argentina y Comité de Provincias en el Plano Internacional del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Segundo Informe de Relevamiento y Diagnóstico.

## Fuentes

- Archivos y digestos de los municipios que integran la Región Nuevo Cuyo.
- Banco de experiencias locales (BEL). Banco virtual de la Universidad Nacional de Quilmes. <<http://www.unq.edu.ar/bel/>>
- Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina. Años: 1991, 2001, 2010.
- Código Civil de la República Argentina. Legis Argentina. Buenos Aires. 2006.
- Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos. Honorable Senado de la Nación. Informes de Recaudación y Distribución de Recursos Tributarios Nacionales. Boletines correspondientes a los años 2010 – 2011. Disponibles en [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar)
- Congreso de la Nación. Constitución de la Nación Argentina. Año 1853 y 1994.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. Caso “*Ferrocarril del Sud c/Municipalidad de La Plata*”. 01/06/1911.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. Caso “*Sebastián Cartagenova, Querrela seguida en su contra por infracción al artículo 2.088 del Digesto Municipal*”. 02/02/1930.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. Caso “*Rivademar, Ángela c/Municipalidad de Rosario*”. 21/03/1989.
- DE LA VEGA, Julio César (1994). “Diccionario Consultor Político”, Santa Fe de Bogotá: Librograf Editora.
- Diario Los Andes (18-06-2003). Premian a Maipú por su buena gestión. Consultado el día 03-11-2013. Disponible en: <http://www.losandes.com.ar/notas/2003/6/18/sociedad-75440.asp>
- Diario Los Andes (25-03-2004). El Concejo de Luján derogó autorización para hacer el penal. Disponible en: <<http://www.losandes.com.ar/notas/2004/3/25/sociedad-103487.asp>>.

- Diario Los Andes (26-05-2004). Aerolíneas ratificó convenio con Luján y Maipú. Consultado el día 12-01-2014. Disponible en: <<http://www.losandes.com.ar/notas/2004/5/26/economia-110988.asp>>.
- Diario Los Andes (25-03-2005). Gran Mendoza Luján cerrará su basural y llevará los residuos a Maipú. Consultado el día 25-01-2014. Disponible en <<http://www.losandes.com.ar/notas/2005/3/25/departamentales-148143.asp>>.
- Diario del Vino (06-08-2006). Aerolíneas Argentinas selecciona vinos para sus vuelos. Consultado el día 12-01-2014. Disponible en: [http://www.diariodelvino.com/notas/noticia481\\_25ago.htm](http://www.diariodelvino.com/notas/noticia481_25ago.htm).
- Diario Infobae (01-09-2006). Aerolíneas Argentinas ofrece en sus vuelos vinos argentinos. Consultado el día 12-01-2014. Disponible en: <<http://www.infobae.com/2006/09/01/274155-aerolineas-argentinas-ofrece-sus-vuelos-vinos-argentinos>>.
- Diario Uno (17-02-2008). Los residuos como política de Estado. Consultado el día 21-01-2014. Disponible en: <<http://www.diariouno.com.ar/edimpresa/2008/02/17/nota173049.html>>.
- Diario Los Andes (15-7-2009). El intendente de Luján pidió a los vecinos que cuiden la limpieza. Consultado el día 12-1-2014. Disponible en: <http://www.losandes.com.ar/notas/2009/7/15/departamentales-435174.asp>
- Diario Los Andes (23-07-2010). Una campaña en la que participarán 4.000 familias. Consultado el día 21-01-2014. Disponible en: <<http://www.losandes.com.ar/notas/2010/7/23/departamentales-504043.asp>>
- Diario Los Andes (12-11-2010). Despues de 20 años se resolvió el límite entre Luján y Maipú. Consultado el día 11-01-2014. Disponible en: <http://www.losandes.com.ar/notas/2010/11/12/despues-anos-resolvio-limite-entre-lujan-maipu-526734.asp>>
- Federación Argentina de Municipios. <<http://www.fam-online.org>>.
- Fundación ProMendoza. Sitio web: <<http://www.promendoza.com>>

- H. Legislatura de Mendoza. Constitución de la Provincia de Mendoza. 1916.
- H. Legislatura de Mendoza. Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Mendoza N° 1.079.
- H. Legislatura de Mendoza. Ley de Concejos de Cooperación Intermunicipal de la Provincia de Mendoza N° 6.243.
- H. Legislatura de Mendoza. Ley sobre conformación de Consorcios Públicos en la Provincia de Mendoza N° 6.957.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). República Argentina.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). España.
- *Institut National de la Statistique et des Études Économiques* (INSEE). Francia.
- Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM). Banco de datos. <<http://www.mininterior.gov.ar>>
- Municipalidad de San Rafael. Boletín Municipal. Digesto on-line de ordenanzas, decretos y resoluciones municipales (1998 – 2008).
- Suprema Corte de Justicia de Mendoza. Autos N° 52.153, caratulado: “Municipalidad de Maipú c/ Municipalidad de Luján de Cuyo s/ conflicto”. 2010,
- Suprema Corte de Justicia de Mendoza. Autos N° 57071, caratulado: “*Catania Sergio c/Poder Ejecutivo de Mendoza p/ acción de inconstitucionalidad*”. 28-04-1995, LS 255-FS. 326).
- United Cities and Local Governments (UCLG) – The World Bank. “*Decentralization and Local Democracy in the World. First Global Report 2008*”. United States.

## **Entrevistas realizadas**

- BERMEJO, Adolfo. Ex intendente del Departamento de Maipú. Noviembre de 2011.
- BERMEJO, Alejandro. Intendente del Departamento de Maipú (Provincia de Mendoza), noviembre de 2011.
- CALVI, Silvia. Senadora de la Provincia de Mendoza. Ex concejal del Departamento de Malargüe, 15 de mayo de 2012.
- CEREZO, Yamila. Concejal mandato cumplido, Departamento de Maipú (Provincia de Mendoza), Diciembre de 2009.
- CIRRINCIONE, Ricardo. Encargado de Despacho General de la Municipalidad de Maipú (Provincia de Mendoza). Marzo de 2014.
- CORENGIA, Carlos. Director de Desarrollo Económico de la Municipalidad de Las Heras (Provincia de Mendoza), Julio de 2010.
- GIACOMELLI, Leonardo. Senador Provincial. Ex Subsecretario de Relaciones Institucionales y Asuntos Municipales de la Provincia de Mendoza, abril de 2010 y Julio de 2012.
- GÓMEZ, Sergio. Subsecretario de Relaciones Institucionales de la Municipalidad de Luján de Cuyo (Provincia de Mendoza), noviembre de 2009.
- LÓPEZ PUELLES, Carlos. Intendente del Departamento de Luján de Cuyo (Provincia de Mendoza), agosto de 2012.
- MASSIERO, Armando. Director de Asuntos Municipales de la Provincia de Mendoza, junio de 2010.
- MEZZABOTA, Eduardo. Secretario de Infraestructura y Servicios de Maipú (Provincia de Mendoza), 15 de noviembre de 2013.

- MIRANDA, Rubén. Intendente del Departamento de Las Heras (Provincia de Mendoza), 03 de diciembre de 2008.
- MORALES, Hugo. Diputado Provincial mandato cumplido (Provincia de Mendoza), marzo de 2009.
- ORDÓÑEZ, Edgardo. Coordinador General del Acuerdo entre la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú y Aerolíneas Argentinas S.A., mayo de 2012.
- PARISI, Omar. Ex intendente de la Municipalidad de Luján de Cuyo (Provincia de Mendoza), octubre de 2011.
- RISSO PATRÓN, Miguel Ángel. Apoderado General para Juicios de la Municipalidad de Luján de Cuyo; 12 de febrero de 2014.
- ROMERA, Jorge Liberto. Director de Asuntos Municipales de la Provincia de Mendoza (año 2007), 04 de julio de 2012.
- SCONFIANZA, Andrés. Presidente del H. Concejo Deliberante de la Municipalidad de Luján de Cuyo, mandato cumplido (Provincia de Mendoza), 04 de junio de 2011.
- VIOLLAZ, María Graciela. Coordinadora del Plan Estratégico de Malargüe (Provincia de Mendoza), 22 de abril de 2009 y 06 de marzo de 2012.

## Anexo formularios

**Form. A1:** Objetivo general de la Microrregión y del proyecto.

**Form. A2:** Objetivos específicos del proyecto.

**Form. B:** Actividades.

**Form. C:** Tareas.

**Form. D1:** DCI relacionados con las reglas de juego.

**Form. D2:** DCI relacionados con la capacidad financiera y física de la organización.

**Form. D3:** DCI relacionados con las relaciones interinstitucionales.

**Form. D4:** DCI relacionados con la organización interna.

**Form. D5:** DCI relacionados con los sistemas de recursos humanos y remuneraciones.

**Form. D6:** DCI relacionados con la capacidad individual de quienes ejecutan tareas. Microrregión Luján de Cuyo – Maipú.

**Tabla Comparativa N° 1:** Análisis de las RC – Dimensión institucional.

**Tabla Comparativa N° 2:** Análisis de las RC – Dimensión interinstitucional.

**Tabla Comparativa N° 3:** Análisis de las RC – Dimensión socioeconómica y Política.

**Tabla Comparativa N° 4:** Análisis de los DCI – Dimensión interna.

**Tabla Comparativa N° 6:** Análisis de los DCI – Dimensión financiera y física.

**Tabla Comparativa N° 6:** Análisis de los DCI – Dimensión individual.



**Formulario A2: Objetivos específicos del Programa**

| <b>Cód.</b> | <b>Objetivo específicos</b> | <b>Indicadores cuantitativos cualitativos y cronológicos</b> | <b>Impactos esperados</b> | <b>Beneficiarios</b> |
|-------------|-----------------------------|--|---------------------------|----------------------|
| Obj. 1      |                             |  |                           |                      |
| Obj. 2      |                             |  |                           |                      |
| Obj. 3      |                             |  |                           |                      |

**Formulario B: Procesos / Recursos**

| Municipios |      |                             | Microrregión (MR) |                   | Programa:         |                          |                  |
|------------|------|-----------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------------|------------------|
| Cód.       |      | Descripción de la actividad | Logística         | Gasto en personal | Viajes y viáticos | Honorarios profesionales | Gastos Generales |
| Obj        | Act. |                             |                   |                   |                   |                          |                  |
|            |      |                             |                   |                   |                   |                          |                  |
|            |      |                             |                   |                   |                   |                          |                  |
|            |      |                             |                   |                   |                   |                          |                  |
|            |      |                             |                   |                   |                   |                          |                  |
|            |      |                             |                   |                   |                   |                          |                  |
|            |      |                             |                   |                   |                   |                          |                  |

### Formulario C: Tareas

| <b>Municipios</b> |      |      |                         | <b>Microrregión (MR)</b> |                        |                       | <b>Programa</b> |    |       |                               |
|-------------------|------|------|-------------------------|--------------------------|------------------------|-----------------------|-----------------|----|-------|-------------------------------|
| Cód.              |      |      | Descripción de la Tarea | Crit.                    | Resultados alcanzados. | Ejecución de la tarea |                 |    | Fecha | Unidad / ejecutor responsable |
| Obj               | Act. | Tar. |                         |                          |                        | Si                    | No              | Pa |       |                               |
|                   |      |      |                         |                          |                        |                       |                 |    |       |                               |
|                   |      |      |                         |                          |                        |                       |                 |    |       |                               |
|                   |      |      |                         |                          |                        |                       |                 |    |       |                               |
|                   |      |      |                         |                          |                        |                       |                 |    |       |                               |

**Formulario D1: RC relacionados con las reglas de juego**

| Provincia y Municipio |      |      | Microrregión   | Programa |  |  |  |                   |   |   |   |   |
|-----------------------|------|------|--|----------|--|--|--|-------------------|---|---|---|---|
| Código                |      |      | Descripción de la RC y explicación de sus impactos negativos |          |  |  |  | Magnitud de la RC |   |   |   |   |
| Obj.                  | Act. | Tar. |  |          |  |  |  | 0                 | 1 | 2 | 3 | 4 |
|                       |      |      |  |          |  |  |  |                   |   |   |   |   |
|                       |      |      |  |          |  |  |  |                   |   |   |   |   |
|                       |      |      |  |          |  |  |  |                   |   |   |   |   |
|                       |      |      |  |          |  |  |  |                   |   |   |   |   |
|                       |      |      |  |          |  |  |  |                   |   |   |   |   |
|                       |      |      |  |          |  |  |  |                   |   |   |   |   |

**Formulario D2: RC relacionados con las relaciones interinstitucionales e interjurisdiccionales**

| Provincia y Municipio |      |      | Microrregión   | Programa |  |  |  |                   |   |   |   |   |
|-----------------------|------|------|--|----------|--|--|--|-------------------|---|---|---|---|
| Código                |      |      | Descripción de la RC y explicación de sus impactos negativos |          |  |  |  | Magnitud de la RC |   |   |   |   |
| Obj.                  | Act. | Tar. |  |          |  |  |  | 0                 | 1 | 2 | 3 | 4 |
|                       |      |      |  |          |  |  |  |                   |   |   |   |   |
|                       |      |      |  |          |  |  |  |                   |   |   |   |   |
|                       |      |      |  |          |  |  |  |                   |   |   |   |   |
|                       |      |      |  |          |  |  |  |                   |   |   |   |   |
|                       |      |      |  |          |  |  |  |                   |   |   |   |   |
|                       |      |      |  |          |  |  |  |                   |   |   |   |   |

**Formulario D3: RC relacionadas con la situación socioeconómica y el contexto político**

| Provincia y Municipio |             |             | Microrregión  | Programa                 |          |          |          |          |
|-----------------------|-------------|-------------|---|--------------------------|----------|----------|----------|----------|
| <b>Código</b>         |             |             | <b>Descripción de la RC y explicación de sus impactos negativos</b> | <b>Magnitud de la RC</b> |          |          |          |          |
| <b>Obj.</b>           | <b>Act.</b> | <b>Tar.</b> |   | <b>0</b>                 | <b>1</b> | <b>2</b> | <b>3</b> | <b>4</b> |
|                       |             |             |   |                          |          |          |          |          |
|                       |             |             |   |                          |          |          |          |          |
|                       |             |             |   |                          |          |          |          |          |
|                       |             |             |   |                          |          |          |          |          |
|                       |             |             |   |                          |          |          |          |          |

**Formulario D4: DCI relacionados con la organización interna**

| Provincia y Municipio |      |      | Microrregión  | Programa         |   |   |   |   |  |
|-----------------------|------|------|---|------------------|---|---|---|---|--|
| Código                |      |      | Descripción del DCI y explicación de sus impactos negativos | Magnitud del DCI |   |   |   |   |  |
| Obj.                  | Act. | Tar. |   | 0                | 1 | 2 | 3 | 4 |  |
|                       |      |      |   |                  |   |   |   |   |  |
|                       |      |      |   |                  |   |   |   |   |  |
|                       |      |      |   |                  |   |   |   |   |  |
|                       |      |      |   |                  |   |   |   |   |  |
|                       |      |      |   |                  |   |   |   |   |  |

**Formulario D5: DCI relacionados con la capacidad financiera y física de la organización**

| Provincia y Municipio |      |      | Microrregión  | Programa |  |  |  |                  |   |   |   |   |
|-----------------------|------|------|---|----------|--|--|--|------------------|---|---|---|---|
| Código                |      |      | Descripción del DCI y explicación de sus impactos negativos |          |  |  |  | Magnitud del DCI |   |   |   |   |
| Obj.                  | Act. | Tar. |   |          |  |  |  | 0                | 1 | 2 | 3 | 4 |
|                       |      |      |   |          |  |  |  |                  |   |   |   |   |
|                       |      |      |   |          |  |  |  |                  |   |   |   |   |
|                       |      |      |   |          |  |  |  |                  |   |   |   |   |
|                       |      |      |   |          |  |  |  |                  |   |   |   |   |
|                       |      |      |   |          |  |  |  |                  |   |   |   |   |

**Formulario D6: DCI relacionados con la capacidad individual de quienes ejecutan tareas**

| Municipios |      |  |              |              |                | Microrregión (MR)             |  |            | Programa |   |   |   |   |  |
|------------|------|--|--------------|--------------|----------------|-------------------------------|--|------------|----------|---|---|---|---|--|
| Código     |      | Número, pertenencia institucional y categoría de los empleados |              |              |                | Naturaleza y magnitud del DCI |  |            |          |   |   |   |   |  |
| Obj.       | Act. | Categoría A – I  | Fuera escala | Inten-dentes | Consul - tores | Competencia profesional       |  | Motivación | 0        | 1 | 2 | 3 | 4 |  |
| 01         | 01   |  |              |              |                |                               |  |            |          |   |   |   |   |  |
|            |      |  |              |              |                |                               |  |            |          |   |   |   |   |  |
|            | 02   |  |              |              |                |                               |  |            |          |   |   |   |   |  |
|            |      |  |              |              |                |                               |  |            |          |   |   |   |   |  |
|            | 03   |  |              |              |                |                               |  |            |          |   |   |   |   |  |
|            |      |  |              |              |                |                               |  |            |          |   |   |   |   |  |
| 02         | 01   |  |              |              |                |                               |  |            |          |   |   |   |   |  |
|            |      |  |              |              |                |                               |  |            |          |   |   |   |   |  |
|            | 02   |  |              |              |                |                               |  |            |          |   |   |   |   |  |
|            |      |  |              |              |                |                               |  |            |          |   |   |   |   |  |
|            | 03   |  |              |              |                |                               |  |            |          |   |   |   |   |  |
|            |      |  |              |              |                |                               |  |            |          |   |   |   |   |  |

**Referencias:** RRHH Luján de Cuyo   
 RRHH Maipú

**TABLA COMPARATIVA N° 1 a 6: Análisis de los RC y DCI**

| Programa 1<br>Promoción Turística y Productiva:<br>"Así en la tierra como en el cielo" |                      |      | Programa 2<br>Traslado, Tratamiento y Disposición<br>Final de RSU |                      |      | Programa 3<br>Gestión Asociada en la zona<br>de conflicto limítrofe interdepartamental |                      |      |
|--|----------------------|------|---|----------------------|------|--|----------------------|------|
|  | Crit.                | Mag. |   | Crit.                | Mag. |  | Crit.                | Mag. |
|  | Gravedad<br>estimada |      |   | Gravedad<br>estimada |      |  | Gravedad<br>estimada |      |
|  |                      |      |   |                      |      |  |                      |      |
|  | Crit.                | Mag. |   | Crit.                | Mag. |  | Crit.                | Mag. |
|  | Gravedad<br>estimada |      |   | Gravedad<br>estimada |      |  | Gravedad<br>estimada |      |
|  |                      |      |   |                      |      |  |                      |      |
|  | Crit.                | Mag. |   | Crit.                | Mag. |  | Crit.                | Mag. |
|  | Gravedad<br>estimada |      |   | Gravedad<br>estimada |      |  | Gravedad<br>estimada |      |
|  |                      |      |   |                      |      |  |                      |      |
|  | Crit.                | Mag. |   | Crit.                | Mag. |  | Crit.                | Mag. |
|  | Gravedad<br>estimada |      |   | Gravedad<br>estimada |      |  | Gravedad<br>estimada |      |
|  |                      |      |   |                      |      |  |                      |      |
|  | Crit.                | Mag. |   | Crit.                | Mag. |  | Crit.                | Mag. |
|  | Gravedad<br>estimada |      |   | Gravedad<br>estimada |      |  | Gravedad<br>estimada |      |
|  |                      |      |   |                      |      |  |                      |      |