

**CENTRO DE DOCUMENTACIÓN EN POLÍTICAS SOCIALES**

**DOCUMENTOS /7**

**Cooperación Intermunicipal  
en el marco  
de la  
Integración regional**

**Mesa Redonda**

**Foro Intermunicipal *Buenos Aires Sin Fronteras***  
**Organizado por la Secretaría de Promoción Social**  
**27-29 de abril de 1998**

**Dirección Enlace de Recursos Institucionales  
Dirección General de Políticas Sociales  
Subsecretaría de Promoción y Desarrollo Comunitario  
Secretaría de Promoción Social - Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires**

**Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires**

**Jefatura de Gobierno**

Dr. Fernando De La Rúa

**Vicejefatura de Gobierno**

Dr. Enrique Olivera

**Secretaría de Promoción Social**

Ing. Rafael Kohanoff

**Subsecretaría de Gestión de la Acción Social**

Dr. Justo Daniel Figueroa

**Subsecretaría de Promoción y Desarrollo Comunitario**

Lic. Ricardo Murtagh

**Dirección General de Políticas Sociales**

Lic. Graciela Di Marco

**Dirección Enlace de Recursos Institucionales**

Lic. Susana Reca

***BUENOS AIRES SIN FRONTERAS***  
**FORO INTERMUNICIPAL**

**Organización:**

Programa Social de Trabajo - Secretaría de Promoción Social -

Oficina de Enlace del Plata - SIMAAS

**Coordinación:**

Dr. Manuel Aldo Glagovsky

Lic. Alicia Alterleib

Lic. Verónica Heler

Lic. Heloísa Primavera

**Apoyo:**

Presidencia de la Comisión del MERCOSUR y Políticas de  
Integración Regional del Honorable Senado de la Provincia de  
Buenos Aires.

Comisión de Asuntos Municipales de la Honorable Cámara de  
Diputados de la Nación.

Secretaría de Enlace América Area Sur.

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN EN POLÍTICAS SOCIALES

DOCUMENTOS / 7

***“COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL  
EN EL MARCO DE LA  
INTEGRACIÓN REGIONAL”***

**Mesa Redonda**

**Realizada en el marco del**

**Foro Intermunicipal *Buenos Aires Sin Fronteras*  
Organizado por la Secretaría de Promoción Social  
27-29 de abril de 1998**

**Participantes:** Lic. Satie Mitzubuti, Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Prefeitura Municipal de Niteroi, de la Ciudad de Río de Janeiro.  
Lic. Ricardo Murtagh, Subsecretario de Promoción y Desarrollo Comunitario, SPS-GCBA.  
Lic. David Burín. Instituto por la Calidad en la Gestión  
Ing. Rubén Daza, ex Intendente de Palpalá, Prov. De Jujuy.  
**Coordinación:** Dr. Pedro Pirez, Investigador Principal del CONICET/ Centro de Estudios Avanzados de la UBA.

**Buenos Aires  
1998**

# “Cooperación intermunicipal en el marco de la integración regional”

**Mesa Redonda**

**miércoles 29 de Abril de 1998**

**Coordinación:** \* **Lic. Heloisa Primavera**, Coordinadora de la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires / INAP.

**Panelistas:** \* **Lic. Ricardo Murtagh**, Subsecretario de Promoción y Desarrollo Comunitario, Secretaría de Promoción Social, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

\* **Lic. Satie Mitzubuti**, Secretaria de Ciencia y Tecnología de la Prefeitura de Niteroi, Estado de Río de Janeiro

\* **Ing. Rubén Daza**, Ex-intendente del Municipio de Palpalá, Pcia. de Jujuy

\* **Lic. David Burín**, Instituto por la Calidad en la Gestión, Secretaría de Desarrollo Social de la Nación.

\* **Dr. Pedro Pirez**, Especialista en Gestión Municipal, Investigador del CONICET y del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires

## **Cooperación intermunicipal en el marco de la globalización**

**Ponencia presentada por Lic. Ricardo Murtagh<sup>1</sup>**

### **1. Introducción**

Frente al interés despertado y ante tantos representantes de comunas y municipios no se puede siquiera pensar que los temas que los conciernen no susciten mucha importancia. Desde hace un tiempo el municipio, la comuna son objeto de especial interés y preocupación. Son muchas las experiencias innovadoras que se están realizando en este tan particular nivel de confluencia entre lo público y lo privado y se han hecho esfuerzos importantes en analizarlas, sopesarlas, evaluarlas. Estos esfuerzos parten desde varios lugares, pero es notable el interés despertado en ámbitos que hasta no hace mucho el tema les era ajeno.

Repasando bibliografía sobre administración pública para el Mercosur, se puede observar que estos han resultado un creciente motivo de estudio, con Chile y Brasil a la cabeza en materia de experiencias y de producción académica, a partir de una relación bastante estrecha entre universidad - instituto académico con el municipio. ¿Por qué se da este fenómeno?

En los últimos años, como efecto del ajuste y la globalización se han producido (o se siguen produciendo) cambios muy importantes en la configuración institucional de las comunas. Tanto su sistema de gobierno y administración cuanto sus relaciones de poder, hacia arriba y hacia los costados, así como su misma concepción del entorno físico y político son motivo de tremendos impulsos en nuevas direcciones.

En nuestro país, en general, los municipios tenían un rol sumamente pasivo en la economía y funciones muy limitadas, con excepción de las grandes ciudades en las que el poder central o provincial delegaba algunas funciones de mayor importancia, aunque

---

<sup>1</sup> Subsecretario de Promoción y Desarrollo Comunitario, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

más no fuera por la magnitud de la servicios en términos de usuarios. Esas funciones limitadas correspondían a servicios cuya prestación no eran económica o técnicamente rentables por otros niveles del Estado.

Se daba con frecuencia lo que se podría calificar como el dilema de nacer pequeño. En palabras de Cormick: "...al no ser nivel estatal con competencias relevantes, [al municipio] no le corresponden recursos significativos. Como consecuencia, los recursos con que cuenta son los imprescindibles para encarar las tareas de administración. De este modo se cierra un círculo que atenaza al municipio entre la incapacidad para encarar políticas activas y el cuestionamiento por parte de la sociedad por su ineficacia para dar cuenta de sus demandas"<sup>2</sup>

De pronto, sin importar demasiado el tamaño de la población atendida, sin que interesara si se estaba en condiciones de hacerse cargo o no, los niveles superiores del Estado empiezan a desprenderse de las funciones que anteriormente desempeñaban. Con diferencia de muy pocos años entre los distintos países del Tercer Mundo se produce el retiro de formas autoritarias de gobierno, se resquebraja el Estado de Bienestar y se empiezan a analizar los servicios y las prestaciones desde un estricto punto de vista económico y fiscal. La eficiencia es la piedra de toque y el mercado la mano del alquimista que decide si lo que suena vale o no vale como oro.

En muchos casos se transfieren responsabilidades para continuar con servicios cuyo financiamiento no está totalmente garantizado. La ola de privatizaciones se extiende.

Cabría aquí hacerse una pregunta clave para cada caso en particular. ¿La descentralización se ha producido como efecto de una concepción de un Estado eficiente o simplemente como producto de una incapacidad (política o económica) del poder central de gestionar lo local? En el primer caso, se puede imaginar una voluntad transformadora, un intento de cambio por el deseado efecto de producir una mejora. En el segundo caso, el problema nace como un esquivar responsabilidades, un "zafar" de situaciones inmanejables. Hay algo de promisorio, de esperanza en un caso y de descreimiento y hecho consumado en el otro.

Ha llegado, pues, el momento del ajuste en el marco de un proceso de globalización cuyos orígenes podríamos rastrear pero cuya culminación o las consecuencias reales de esa culminación todavía no percibimos. Sin querer ser tremendista, pongo un solo ejemplo: cada vez aparecen más funciones y servicios que se pueden prestar u obtener desde Internet, pero también, si tomamos los números de la participación en el ingreso que relataba el lunes Klicksberg en esta misma mesa, cada vez es menos la gente que potencialmente tiene o podrá tener acceso a ella, ni ahora ni en el resto de sus vidas.

## **2. Efectos de la globalización y del ajuste**

---

<sup>2</sup> Cormick, H. "El municipio del conurbano bonaerense. ¿Es posible el paso de la administración a las políticas activas?" en Aportes, n° 8, verano 1997

¿Qué efectos está produciendo este fenómeno? Creo que merecen destacarse al menos cuatro, dos de ellas bastante paradójales.

a. Se ha generado una nueva estructura productiva por el aumento de los intercambios y de las desregulaciones. Y esta estructura productiva que se ha generado no necesariamente está vinculada con lo espacial comunal, es decir, localizada, atrapada en su lugar, acotada; puede ser parte de un conjunto mucho mayor totalmente fuera del alcance municipal y, por lo tanto, inmanejable desde ese nivel.

b. Se ha promovido una mayor desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza, tanto a nivel colectivo como individual. Comunas semejantes en materia de tamaño de población no tienen por qué tener ingresos parecidos pues no son ya solamente los recursos naturales los que están determinando su configuración económica: en muchos casos esta es el resultado de las capacidades de negociación política que sus grupos de poder hayan tenido con “el afuera”. En cuanto al nivel individual, bastante se ha dicho sobre el tema en la conferencia inaugural.

c. Es común ver también como efecto directo de la globalización la pérdida de la identidad local o la norteamericanización de la cultura aunque, paradójicamente, “la globalización de la tecnología y de la economía es la reaparición de la ciudad como protagonista de la escena mundial”<sup>3</sup>

d. mientras se observa una revitalización de lo local, otra paradoja “el municipio aparece como punto de condensación de la fragmentación social, de la protesta, de la crisis de mediaciones y de la falta de recursos” puesto que la “transferencia de las cargas de la crisis a los gobiernos locales asigna a los municipios la gestión de las consecuencias sociales de las decisiones económicas del gobierno central” (García Delgado)

### 3. Los cambios en las comunas

Junto con cambios que se daban al interior de las comunas y que enseguida veremos, hacia fuera de ellas se observaban, al menos, estos fenómenos:

un aumento de la preocupación ciudadana por lo propio y cercano de su entorno, con la consiguiente apelación activa y comprometida al poder público.  
correspondientemente, una insistencia y un estímulo de los municipios con las ONG y las organizaciones de base  
y la búsqueda de nuevas maneras de gerenciamiento y administración de los municipios.

Intimamente ligado al fenómeno de la globalización y el ajuste, la reformulación del sector público en pro de la eficacia ha significado un cambio sumamente importante en los ámbitos, las responsabilidades y los mecanismos que mediaban entre el ciudadano y el estado. Un nuevo modelo de gestión es un nuevo vínculo (o una nueva forma de relacionarse) entre sociedad civil y gobierno

Se da lo que se ha descrito (García Delgado, ob. cit. pág 21) como el pasaje de un modelo administrativo burocrático a uno gubernativo gerencial

	<b>Modelo administrativo - burocrático</b>	<b>Modelo gubernativo - gerencial</b>
<b>Lógica</b>	De rutinas y procedimientos.	De eficacia y performance.

---

<sup>3</sup> García Delgado, Daniel: Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión en Hacia un nuevo modelo de gestión, Oficina de Publicaciones del CBC, UBA, Buenos Aires, 1997

	Legalismo.	Evaluación y monitoreo.
<b>Principios</b>	Centralismo, verticalidad, jerárquico, sectorialización. Descompromiso.	Descentralización. Trabajo en equipos, horizontalidad, flexibilidad. Implicación del personal, incentivos.
<b>Presupuestación</b>	Ausencia de programación del gasto y de caja, alta incidencia de la deuda flotante de arrastre. Presupuestación general.	Cierre de cuentas, presupuestos por programa, base cero y participativos.
<b>Lógica política</b>	Acumulación vía punteros, clientelismo y centralismo partidario. Liderazgo tradicional.	Acumulación vía eficacia en la gestión, nueva articulación público privado, descentralización, nuevo liderazgo.
<b>Control</b>	Escasa cultura de control y evaluación.	Nuevos roles de auditoría y control. Acercamiento de las estructuras a usuarios y clientes.

El paso de uno al otro conllevaba las siguientes características que se daban en los municipios:

la falta de personal especializado junto con un exceso de personal  
la mayor capacidad de algunos estados o provincias de utilizar la cooperación internacional, en desmedro del uso de ella que podrían hacer los municipios  
en muchos casos, una suerte de minimización de las responsabilidades y capacidades del Estado considerando la eficacia como ajuste y reducción de gasto, cuyo efecto era la reducción del aparato (Tecco, 1997<sup>4</sup>)

Todo esto implica una visión reducida de lo que puede ser y hacer un municipio, visión en la que, a modo de dilema, parece no haber la posibilidad de cooperación (bi o multilateral) entre pares o iguales.

#### 4. A modo de recomendación

Una de las características sobresalientes que la globalización y su movilidad del mercado de capitales impone a las comunas es la necesidad de competir entre sí para atraerlos: la competencia no parece ser sinónimo de cooperación. Sin embargo y paradójicamente, la misma lógica por la que se produce la competencia por recursos que deben ser atraídos es la que ha ayudado a establecer mecanismos de soporte entre pares frente al mundo globalizado donde cualquiera puede estar lo suficientemente cerca como para operar en ese espacio común que definen entre sí esos mismos pares.

Las dificultades con las relaciones asimétricas. Me refiero a la asimetría entre municipios o comunas, no a la que se genera entre estos y los grupos de poder extra territoriales (Estado nacional o provincial, grupos de inversores, etc.). Típico problema en la cooperación que es fácilmente detectable cuando las relaciones son marcadamente asimétricas, pero que requiere de mucha agudeza y creatividad por parte de los grupos de poder cuando la asimetría no es tan marcada

Algunos autores (Buller, Tecco) proponen como estrategia para revertir los inconvenientes derivados de estos cambios en las relaciones de poder dados a partir de

---

<sup>4</sup> Tecco, C. "El gobierno municipal como promotor del desarrollo local - regional" en Hacia un nuevo modelo de gestión, Oficina de Publicaciones del CBC, UBA, Buenos Aires, 1997



la globalización el trabajar arduo en dos ejes: el del desarrollo local – regional y el del cambio organizacional. De una manera muy gruesa, ocuparse del exterior (relación con el medio) y del interior (relación hacia adentro de la propia organización).

Como en una relación entre personas, esta se potencia cuanto más conciencia de sí mismo tiene cada parte; así en las relaciones entre municipios es la revalorización de lo propio lo que facilita la convergencia. Una primer pregunta es: lo propio ¿está identificado? ¿Hay conciencia entre los principales actores del municipio (autoridades, cámaras, organizaciones vecinales, consorcios y cooperadoras, parroquias, ONG's,) acerca de las fortalezas y las debilidades de su propia comuna? Una segunda pregunta es si esta conciencia es compartida por todos quienes detentan poder.

Es necesario, también, identificar las oportunidades privilegiando sus fortalezas y protegiéndose de sus debilidades, sin olvidar que si bien al menos por un tiempo las elecciones se seguirán ganando con las tres B (baches, basura y bombitas) cada vez el ciudadano exigirá mayor eficiencia en la gestión

Extender el modelo de redes a las relaciones intercomunales, con especial énfasis en que estas redes sean tanto verticales cuanto horizontales. Tecco, promotor de la expresión local - regional para referirse al espacio de responsabilidad e intervención de los municipios, dice que “Las relaciones económicas y sociales, así como las características del ambiente natural y del construido, articulan a los municipios – en sus dimensiones de sociedad, territorio y gobierno – a una escala espacial superior al ámbito de lo estrictamente local”<sup>5</sup>

Compartir, a través de la cooperación, los dos recursos más importantes (que determinan las 2/3 partes del crecimiento de un país): el capital social (valores compartidos, cultura, tradiciones, asociacionismo y reciprocidad mutua) y el capital humano.

Y hablando de compartir y de capital humano, no quiero terminar sin hacer un homenaje a todos esos jefes comunales que en estos momentos, en el norte y el sur de nuestro país luchan denodadamente por sus vecinos, sus ciudadanos, para poner sus recursos escasos a favor de quienes han sido desbordados. Ayer leíamos ejemplos notables de solidaridad y cooperación, tanto institucional como humana. A todos nuestro hermanos y colegas de esas zonas castigadas nuestro más cálido y solidario homenaje.

**Lic. Satie Mitzubuti.** Secretaria de Ciencia y Tecnología de la Prefeitura Municipal de Niteroi, de la ciudad de Río de Janeiro.

---

<sup>5</sup> Tecco, C. ob. cit.

Me gustaría inicialmente agradecer a los organizadores de SIMAAS en Buenos Aires por la gentileza de invitarme. Saludar a los compañeros de mesa y decir de mi satisfacción de estar en Buenos Aires, una simpática ciudad....

Cerca de dos meses atrás recibí en Niteroi, estado de Río de Janeiro -de donde yo vengo- una comunicación para participar en otra mesa y hablar sobre las experiencias principales de nuestra municipalidad. Pero al llegar tomé conocimiento de que estaría en esta mesa. Haré entonces una mixtura de ambos .

Integración regional dice el título de la mesa. Pienso inicialmente que sería importante definir qué se puede comprender por integración regional, quiero creer que en el caso de Brasil, integración regional es una consecuencia de la Constitución Federal de 1988 promulgada después de más de 20 años de régimen militar, de coyuntura autoritaria donde la población no podía tener participación, y cuando se instituyó la posibilidad de participación popular en la constituyente, todos el pueblo brasileño fue a las calles, a las plazas e intentó interferir la construcción de la nueva Constitución.

En esta Constitución -que al momento de su promulgación en 1988 fue llamada la Constitución Ciudadana- una de las cosas fundamentales que se decía, para la época, era que la gestión administrativa, la gestión económica, la gestión social, debería ser de forma descentralizada. La descentralización pasó a ser entonces uno de los aspectos primordiales de la Constitución que habría de regir los destinos de Brasil en los próximos decenios. Entonces, dentro del contexto de la descentralización, muchas de las tareas que cabían al gobierno federal, se fueron pasando rápidamente a los estados y los municipios.

Los Estados en Brasil se corresponden con las provincias en Argentina.

La Municipalidad de Niteroi por ejemplo, heredó muy rápidamente la tarea de comenzar a municipalizar la educación; los equipos de enseñanza primaria y secundaria que hasta entonces correspondían a los estados y al gobierno federal rápidamente comenzaron a ser transferidos a la Municipalidad, pero no vinieron con la misma celeridad los recursos financieros. Entonces, en la medida que las tareas aumentan pero no las finanzas muchas dificultades tornan casi imposible para la Municipalidad la administración llevando a muchos municipios a verdaderas falencias.

En este contexto una de las posibilidades de resolver problemas regionales sería la cooperación intermunicipal, un conjunto de municipios juntos intentando optimizar el uso de recursos financieros muy pequeños. Así durante los años '80 surge en Brasil en diferentes localidades una nueva forma de gobierno que se llamó "consorcios intermunicipales". Los consorcios intermunicipales reunían municipios que se ubicaban tanto al lado de un río muy poluto o muy degradado como en el interior del Estado de San Pablo, y crearon instrumentos para intentar reducir la polución de las aguas del río Piracicaba.

Al margen de la bahía de Guanabara, donde se ubica Niteroi, el municipio de Río de Janeiro del otro lado y al fondo otra de 6 o 7 municipios, se creó también una especie -no institucionalizada pero conversada- de consorcio para tratar de despoluir las aguas de la bahía de Guanabara, una de las más bellas bahías de Brasil pero muy contaminada, tanto que ha desaparecido la microfauna. Entonces hace 4 o 5 años que un grupo de municipios está intentando con ayuda del BID y del gobierno japonés, minimizar el nivel de polución que tiene la bahía.

En este momento en que hay preocupación por la integración regional, creo que esta integración sólo se producirá cuando entre diversos municipios se realicen diferentes nexos de intercambio sea en el plano técnico, científico, comercial o de

servicios. Creo que hablar hoy de integración regional y de solidaridad municipal significan casi lo mismo. No se consigue hacer una cosa sin la otra.

Tenemos también experiencias en otras escalas, no la microregional sino mayores, en otras partes del mundo -por ejemplo el Mercado Común Europeo, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y más recientemente el Mercosur.

Estos ejemplos anteriores ya demostraron que es fundamental la solidaridad entre municipios para optimizar recursos que muchas veces se gastaban en forma duplicada, triplicada, sin resultados correspondientes al volumen de deudas públicas que se genera cuando la administración se da fragmentada.

En este punto me gustaría presentarles a la Municipalidad de Niteroi. Niteroi es una municipalidad y ciudad al mismo tiempo porque no tenemos más población rural. Las actividades son esencialmente urbanas, y los censos demográficos desde hace 20 años registran a la población como esencialmente urbana. Tiene 130 km<sup>2</sup> y una población de 460mil habitantes. Tenemos una tasa de alfabetización muy elevada, ocupamos el primer lugar en el estado de Río de Janeiro -que posee 91 municipios- y el 5to. lugar en todo Brasil, con apenas el 5% de analfabetos con más de 15 años de edad.

Niteroi ocupa también el 1er lugar entre la población trabajadora adulta que gana más de 20 salarios mínimos. El salario mínimo en Brasil es muy bajo 130 Reales, que equivalen a 110/115 pesos argentinos- entonces decir que las personas ganan más de 20 salarios mínimos no significa demasiado, pero aún así en Brasil, Niteroi ocupa el 1er. lugar.

Si se pregunta cual es el porcentual de trabajadores que gana esas cifras, diríamos que en Niteroi solamente el 8% , lo que significa en todo Brasil la tasa es menor.

Por otro lado, una estadística que produjimos en la Secretaría de Ciencia y Tecnología, cuando investigábamos el porcentual de personas adultas con más de 15 años de escolaridad, sorprendentemente también Niteroi ocupaba el 1er lugar en todo el país, lo que nos señalaba como una ciudad cuya fuerza de trabajo tiene un potencial de consumo y de calidad para hacer funcionar bien los nuevos emprendimientos, capacidad de atracción de nuevos capitales, en la medida en que con alto nivel de escolaridad, -consecuentemente bajo nivel de analfabetismo- con una fuerza de trabajo capaz de asumir los mejores medios brasileños de ingreso, era una ciudad que presentaba condiciones favorables para que capitales nacionales y extranjeros puedan hallar posibilidades de inversión en este lugar.

Hay un aspecto en Niteroi que difiere de la media de los municipios brasileiros, que es la continuidad gubernamental; estamos en el tercer período de gobierno del mismo partido. Generalmente en Brasil, cuando cambia el gobierno y el partido, hay una interrupción de las obras, trabajos y emprendimientos; el nuevo gobierno se mantiene paralizado por un año o un año y medio, para después comenzar a trabajar y reintentar dar una nueva marca para este gobierno. La población sufre mucho porque los servicios pierden mucho en calidad.

En Niteroi estamos en el 3er. período del Partido Democrático de los Trabajadores -del que soy parte- y nos encontramos frente a decenas de obras que han sido iniciadas y finalizadas dando a la ciudad un nuevo dinamismo, tanto desde el punto de vista de las construcciones, de museos, equipamientos sociales y culturales, puestos de salud, infraestructura de transportes y de revitalización urbana.

Hemos conseguido implementar muchos proyectos grandes, que involucran a la mayoría de la población. Bastaría con hablar del programa “Médico de familia” que la municipalidad de Niteroi ha importado de Cuba. Hacia 1990 nuestro intendente estuvo en Cuba, fue recibido por Fidel Castro quien le mostró como funcionaba el programa

allá. A su regreso, muy entusiasmado implementó el programa en Niteroi donde el 7% de la población vive en favelas, en comunidades muy pobres, donde el 30% de la población aún vive en comunidades muy pobres, que llamamos de periferias y que necesitan de fuertes inversiones sociales.

El Médico de familia es un programa que se construye en módulos dentro de comunidades pobres, que atiende 700/800 personas con 2 médicos, 2 personas de la comunidad, siendo los médicos quienes van a la casa en vez de que se traslade el enfermo. Este profesional conoce familia por familia y pasa a tener una especie de radiografía de la comunidad, estableciendo una relación cara a cara, muy próxima, muy íntima entre el profesional y las personas.

Con esta intervención en el área de la salud, en Niteroi la tasa de mortalidad infantil ha caído de más de 40 ‰ a 14 ‰. Fue un gran avance en estos 5/6 años de experiencia del programa.

También dentro de él la Secretaría de Ciencia y Tecnología y la Secretaría de Salud estableció un convenio con la Universidad pública, federal y la Facultad de Medicina que ha cambiado profundamente su currícula; hoy los estudiantes de los primeros años realizan sus estudios pasando más de la mitad del tiempo en las comunidades, dentro de los puestos de salud.

Los jóvenes de 18/20 años toman contacto con la medicina subiendo los morros, visitando los domicilios, anotando las historias clínicas, con servicios de saneamiento de salud para que, cuando superan la mitad del curso reciben en los laboratorios de la facultad las enseñanzas más técnicas. Conocen ya la salud de la población en la medida en que tienen ya en su corazón los dramas de las familias que cotidianamente no tienen agua ni servicios, no tiene ropa, ni alimentos ni casa para vivir.

Estamos caminando para formar médicos “generalistas” no especialistas. Médicos capaces de comprender mucho más allá el drama que vive la población más pobre de nuestra ciudad. Creo que serán profesionales capaces de atender a sus pacientes con sentimientos también, porque los especialistas eran incapaces de comprender en Brasil lo que significaba la salud de las personas pobres, de los negros, que son discriminados por las capas más elevadas de la población; y los médicos formaron siempre parte de esos grupos de clase media o media alta. Hoy estamos aproximando socialmente, psicológicamente a aquellos que atienden y aquellos que precisan ser atendidos, que fallecen la mayoría de las veces por falta de comida.

Este programa “Médico de familia” es fomentado por la Municipalidad de Niteroi para intercambio con otros municipios.

En todo Brasil, luego de la Constitución del ‘98, la salud fue municipalizada y se creó un nuevo sistema que se llama “Sistema único de Salud”. Los Secretarios de Salud de todos los municipios de Brasil tienen un Foro Permanente de Intercambio de Experiencias, y el Secretario de Niteroi -por su experiencia a lo largo de tres períodos de gobierno- asumió hace más de 4 años la función de Presidente Nacional del Consejo de los Secretarios Municipales de Salud.

Gracias a esta preeminencia de la experiencia de Niteroi en la gestión de la salud, hoy todas las municipalidades que participan tienen conocimiento de cómo se ha trabajado sobre el tema en Niteroi para disminuir la tasa de la mortalidad infantil, de la salud de la mujer, de la salud de la comunidad y de todo el cambio que se produce en la vida de las personas, gracias al cambio que se produce en la gestión de la salud. Creo que es una experiencia que demuestra la capacidad de integración a partir de los ejemplos que se crean.

Me gustaría finalizar diciendo que también las leyes son importantes. Cambiaron la Constitución, de una constitución autoritaria a una constitución democrática,

ciudadana, participativa, de descentralización, que se preocupa por el poder de las personas que durante 20 años dictaron las reglas para el pueblo de Brasil, donde el ajuste salarial fue tan grande que muchas personas murieron por total imposibilidad de sobrevivir, de comer... Hoy creo que es también tan importante como las normas legales, la capacidad del pueblo de colocar en los cargos dirigentes de la nación a personas capaces de hacer la lectura del mundo, para donde el mundo está cambiando, personas que sean sensibles a las necesidades de la población, gobernantes que no estén a favor del capital, que no estén a favor de la masacre de los indios, de los pobres, de los niños, de la prostitución infantil, del comercio de niños para extraer órganos para hacer productos de belleza para las mujeres.

Es preciso que tengamos gobernantes en todas las instancias de la sociedad organizada; no sólo en lo político sino también en las universidades y otras instancias de la sociedad civil, puesto que de nada valdría tener constituciones lindísimas si el pueblo continúa sufriendo para siempre.

En 1998 estamos en Brasil viviendo un momento pre-electoral. Vamos a elegir Presidente de la República, Diputados federales, Diputados estatales y Senadores. Una de las cosas que nos preocupa mucho es que generalmente, cuando la tasa de analfabetismo es muy alta, como en Brasil, hay una tendencia muy grande de las políticas de clientelismo a inducir a la mayoría del pueblo a hacer elecciones equivocadas.

Me gustaría que en Octubre sin Fronteras en Niteroi, que se produce después de las elecciones -que se realizarán el día 3 de octubre- podamos recibirlos a todos en esa ciudad de bellísimas playas y paisajes, y decirles que elegimos un Presidente de la República sensible a las cuestiones nacionales, a las necesidades del pueblo, de las mujeres, de los indios, de los niños; y que podamos pasear por aquella ciudad todos juntos muy felices porque hemos cambiado el destino de Brasil. Ya que en este momento, por la forma en que está implantado, este gobierno refuerza el neoliberalismo, la exclusión social, el aumento de la tasa de desempleo, de la pobreza; pero al menos la izquierda brasilera no está de acuerdo con el gobierno que infelizmente se percibe con grandes posibilidades de re-elección.

Me gustaría entonces invitarlos para que en octubre podamos profundizar esta conversación y sobre todo comentar no sólo el programa “Médico de familia” sino también numerosos programas culturales, del área de ciencia y tecnología, de la salud, de medio ambiente, economía. etc. Gracias.

FIN

**Ing. Rubén Daza.** Ex-intendente del municipio de Palpalá, Pcia. de Jujuy.

Para ubicarnos: Palpalá es una ciudad de la Pcia. de Jujuy de 50 mil habitantes y los 6 años de nuestra gestión coincidieron con el comienzo de la privatización de Altos Hornos Zapla, es decir con la pérdida de 4 mil puestos de trabajo. Cuando se entregaba la empresa a manos privadas nosotros iniciábamos la gestión en la ciudad en el marco de la política que tiene Jujuy desde hace unos 10 años.

Antes de contar puntualmente algunas cosas quisiera decir que con este proceso de municipalización que se viene planteando en este momento, con el tema de la descentralización, nosotros creemos que la única manera de enfrentar la economía de mercado es con comunidades más fuertes, con gobiernos locales mucho más fuertes, y con el uso de todos los recursos de que dispone una comunidad, no solamente los financieros .

Siempre hemos hecho mapas no sólo de necesidades de nuestras comunidades sino también de capacidades, es decir qué instituciones tenemos adentro, cuales podemos manejar desde dentro de la comunidad, cuáles están adentro y controlan desde afuera, como es el caso de la educación, la salud, la seguridad; y cuáles son las estrategias para coordinar acciones, porque si no es imposible poder plantearse un desarrollo sin un mínimo de control, sobre los servicios educativos por ejemplo.

Creemos que hay problemas donde se puede trabajar, enfrentando la exclusión y la mala distribución de ingresos en la Argentina, porque Uds. tienen acá -en Capital Federal- un ingreso per cápita que anda en el orden del de los países desarrollados y en Jujuy anda en el orden del de los países africanos. Este problema no es sólo culpa de las políticas nacionales, sino también de nosotros, de las dirigencias locales que no hemos sabido o hemos estado escapándole a la realidad de la necesidad de insertarnos en un mundo distinto.

En ese campo nosotros creemos que los problemas sociales, y gran parte de los problemas económicos a nivel local, es decir, el desarrollo de economías más solidarias, más integradas, de encadenamientos productivos locales fuertes o regionales sólo se puede construir desde la comunidad; es decir, la solidaridad no se va a poder construir, los afectos no se van a reconstruir con una ley como la de convertibilidad. No es desde una medida macroeconómica que lo vamos a resolver, sino que vamos a tener que reconstruir todas estas cuestiones de las relaciones de la gente y darle más fuerza a la comunidad para resolver los problemas sociales sólo desde la misma comunidad. Y el cambio cultural que esto implica requiere cambios estructurales, es decir no puede producirse un cambio cultural si desde el estado municipal no se es capaz de producir las estructuras necesarias para que aquel sea posible. Obviamente también ahora, con este estado de descentralización, desde los estados provinciales.

Nosotros hemos gestionado un municipio con un rol distinto, aproximándonos a lo que mencionó el Sr. Subsecretario -Murtagh- cuando puso en contradicción el modelo tradicional con el modelo de desarrollo humano local, donde el municipio considera a las organizaciones de la comunidad como parte de una red que es necesario articular para poder desarrollar; no como normalmente hacemos los intendentes, que cuando hay una institución desarrollándose vamos a meterle gente adentro para destruirla o para conducirla nosotros.

Este cambio conceptual es fundamental en este proceso de municipalización porque si no vamos a trasladar todos los vicios desde el gobierno central o provincial hacia la comunidad y esto va a ser mucho peor aún, porque no vamos a permitir el desarrollo de las instituciones comunitarias.

Por eso es para nosotros fundamental este concepto de pensamiento en red, porque si no lo entendemos así, si no entendemos que hay otros -instituciones y personas- que también hacen cosas importantes -así sean las mismas o complementarias-, seguramente las posibilidades de hacer cooperación intermunicipal o con otras instituciones van a ser nulas.

Lo nuestro fue, básicamente, crear dentro del ámbito del municipio estructuras descentralizadas que colaboren también a estas demandas y a este crecimiento de la sociedad civil.

En Jujuy hay un fuerte crecimiento de la sociedad civil a causa de la debilidad y el descreimiento del gobierno provincial, es decir una desventaja a nivel provincial se transforma en una ventaja a nivel local.

Pensamos que articular todo esto y construir un nuevo rol del municipio sólo se puede hacer creando estructuras que atiendan esa demanda con otra capacidad de toma de decisión, con mayor flexibilidad. Por eso una de las áreas que descentralizamos es

la de desarrollo, que no existía -no es normal en los municipios del norte que tengan área de desarrollo- entonces la creamos sobre la base de un Instituto de Desarrollo con áreas tales como: la capacitación, el tema de la producción, asistencia crediticia, asistencia técnica, el tema de la vivienda... porque se necesitaba un pensamiento más innovador, más flexible para resolver los problemas habitacionales. Incluimos en ese área todos los temas de empleo de orientación para la mujer, que era un problema para nosotros porque -como en todo el país- la mujer irrumpió en el mercado laboral, salió a generarse el autoempleo y no teníamos un espacio donde preparar y capacitar a la gente -mujeres fundamentalmente- para la gestión empresarial o para la generación del autoempleo.

En Jujuy hay muy pocas empresas grandes, no pasan de 8 o 10 con una cantidad también de Pymes importante y la mayor parte no pasan de microempresas de economía informal

Lo que pensábamos entonces era que desde el municipio debíamos colaborar con esa economía informal y fortalecerla formalizando todo lo que se podía, sabiendo que cuando se quiere pasar de la economía informal a la formal se generan muchos problemas al Estado y en el aspecto impositivo, gerencial, administrativo-contable, que prácticamente lo hace inviable inmediatamente que se blanquea, si no hay un proceso de apoyo y asistencia adecuado para esa transformación.

Esa es la diferencia en la gestión; hemos pretendido trabajar en red comunitaria con la universidad, con los empresarios y con los sindicatos. Hemos armado las estructuras del municipio con estructuras que tenían participación de esos sectores y luego trabajamos con ellos demostrándoles que realmente se quiere trabajar en forma conjunta, que nadie quiere usar al otro, sino que todos compartimos una visión de la comunidad que nos lleve hacia adelante superando las coyunturas.

Hubo aproximadamente 70 empresas nuevas, ayudamos a crecer cooperativas y empresas unipersonales, etc., esto no quiere decir que hoy la situación sea buena al contrario, no es nada buena -en Jujuy- pero se trata de estilos de gestión municipal diferentes, por lo menos en esa zona del país. Por esa debilidad del gobierno provincial hoy los municipios de Jujuy son relativamente fuertes, con capacidad de gestión y de obtener recursos comparando -de la media para arriba- con el resto de las provincias argentinas.

Hay todavía un largo camino para trabajar. Se están armando redes de municipios autosustentables en la Quebrada y en la Puna.

Mientras el litoral está inundado, la Puna sufre una sequía tremenda, se están muriendo los animales... problema es que es tapado por el del litoral, que es totalmente opuesto. Estas cosas también ayudan a la articulación entre universidad, municipios y demás recursos para poder encarar las soluciones necesarias.

Con el municipio de la capital jujeña hemos hecho un proyecto que llamamos el Gran Jujuy porque entre ella y Palpalá tenemos la mitad de la población de la provincia; creamos una comisión con representantes de ambos municipios para desarrollar proyectos comunes; tenemos cooperación de la Comunidad Europea en diagnóstico de microempresas, etc. Hay otros ejemplos.

Este es un primer paso hacia la integración y la comprensión de que hay mucha gente trabajando en los mismos tipos de problemas y los mismos sueños que tenemos todos de construir una comunidad un poco más justa.

**Lic. David Burín** . Secretaría de Desarrollo Social de la Nación.

Nosotros formamos parte de la alianza estratégica que se organizó en Palpalá. El nuestro es un instituto por la calidad en la gestión que trabaja junto a los municipios para apoyar el desarrollo local.

Básicamente el tema es que el rol del municipio se modificó, sobre todo por el crecimiento del desempleo, y no solamente eso. Hay como una clasificación de dos tipos de municipios, en función de cómo lo mira el intendente; los municipios que se llaman abc (alumbrado, barrido y cordón-cuneta) y los municipios abcde y f (además de las obras públicas el trabajo en relación al desarrollo, a la generación de emprendimientos y a la formación).

La idea es que no todos los intendentes tienen este tipo de concepción; nosotros hicimos durante el año pasado capacitación para intendentes a través de un programa de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación en el interior, y hay mucha gente que tiene resistencia a este tipo de enfoque. Habitualmente su visión del rol del intendente es hacer obra pública, administrar, que cierren las cuentas y en todo caso hacer asistencia.. Pero también perciben que cuando hace 5/7 años el 80% de las demandas de la población se referían a mejora de los servicios, hoy ese mismo 80% son demandas por trabajo porque se quiebra el sistema productivo. Eso hace que el rol del municipio tenga que cambiar. Lo primero que hay que cambiar es la visión que tiene el intendente de su mismo rol, hay que empezar por la cabeza del municipio como para poder generar un cambio hacia abajo. Después hay que cambiar la estructura municipal misma. La experiencia de Palpalá es ésta. Cuando uno genera un instituto como el Instituto Municipal de Desarrollo que es un organismo autárquico, es necesario un organismo nuevo porque la estructura antigua de la municipalidad no está preparada para hacer frente a estas nuevas demandas. Cuando se decide dar créditos a emprendimientos productivos de manera rápida –en 15 días- las Secretarías de Hacienda de los municipios en general se rigen por la Ley de Contabilidad Municipal que exige la formación de un expediente que lleva 4/6 meses de tramitación con lo que, cuando se resuelve, seguramente la realidad del solicitante ha cambiado, puede que ya no necesite ese dinero o que sea otro el monto, etc.

Entonces, esta necesidad de flexibilidad y rapidez en la gestión de las políticas de desarrollo hace que se tengan que generar organismos nuevos.

Este Instituto está organizado a partir de la participación formal de distintas organizaciones de la comunidad: el Instituto Municipal de Desarrollo tiene un directorio integrado por la Universidad de Jujuy, una Cámara comercial y una Cámara industrial que se organizaron porque no las había en Palpalá, donde industriales y comerciantes participan del directorio, representantes del Consejo Deliberante, del ejecutivo municipal y de los gremios privados, entonces, toda la comunidad de Palpalá está representada en el Instituto. Esto permite que por más que cambie el intendente – como de hecho sucedió, aunque también fue reelecto pero luego ganó la diputación- queda organizada una estructura que tiene cierta independencia y que hace que la misma comunidad civil genere presión hacia el nuevo funcionario para que continúe con estas políticas.

Este es un tema interesante de por qué se justifica la descentralización de las políticas públicas, básicamente porque al ser el municipio el que ejecuta las políticas, la sociedad está más cerca y puede controlar mejor. Es muy difícil que desde la Capital alguien pueda controlar cómo se ejecuta el gasto social en cualquier punto del interior. Sin embargo, sabiendo la comunidad que está cerca de su gobierno, que ese gobierno administra fondos para implementar políticas es más posible que ese dinero llegue a destino.



Finalmente, comentarles el esquema este de desarrollo de Palpalá ha ganado un premio del Banco Mundial a través de su programa en la Argentina, que se llama Alianzas para la pobreza. Fue considerada la experiencia más significativa de participación de la comunidad en las instituciones municipales, entre las 30 presentadas.

FIN

**Dr. Pedro Pirez.** Especialista en Gestión municipal. Investigador del CONICET y del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires

Después de tan interesantes presentaciones sólo voy a intentar rescatar algo y hacer una especie de armado desde mi manera de ver.

Comenzaría retomando lo que se planteó en la 1ª. Presentación, el tema de los desafíos actuales en función de un cambio en el contexto económico internacional, nacional, regional y local, a partir de este conjunto de procesos que tiende a ser llamado con un solo nombre, que es globalización. Una de las cosas que implica cada vez más este proceso para las ciudades es la necesidad de competir entre ellas; es decir, una de las cosas más perversas es que junto con las posibilidades –como señalaba el Lic. Murtagh- con el rol creciente de las ciudades en términos de ámbitos de localización de las nuevas actividades económicas de los sectores más dinámicos, está en la necesidad de competir entre sí. Esto está ya formalizado y aparecen en el mundo rankings de ciudades a partir de elementos en función de los cuales se toman decisiones de localización económica, etc.-

Frente a esa tendencia perversa aparece la necesidad de cooperar. Es decir es imposible no competir, pero se trata de ver cuales son las formas de cooperar para no quedar sometidos a las grandes tendencias de estos procesos de globalización, en donde la competencia viene motorizada por las fuerzas del mercado, tiende a generar efectos no deseables, en particular para las localidades menos fuertes, el incremento de las desigualdades regionales e interna de las ciudades.

Entonces es necesario una suerte de promoción política de actividades de cooperación. Esto requiere la necesidad de una visión estratégica a nivel local, visión estratégica en términos de colocar las metas dentro del contexto en el cual se plantean y viendo cuales son esos balances entre necesidades y potencialidades locales, viendo también cómo las potencialidades se pueden utilizar para responder a las necesidades. En ese sentido, creo yo que el desafío que plantea a la cooperación municipal es sumamente importante. La cooperación aparece como un elemento instrumental, uno de cuyos objetivos puede ser un proceso de integración, pero no necesariamente tenemos que pensar en procesos de integración para hablar de cooperación. Hay muchas experiencias de cooperación no formalizadas como tales y diría, que se puede pensar en cuatro configuraciones de experiencias de cooperación municipal:

- cooperación por áreas significativas; es decir municipios que forman parte de una región productiva, o un área inundable o un mismo tipo de producto.
- Cooperación por áreas de gestión. Es decir, cooperación en relación a políticas sociales, medio ambiente, a cómo instrumentar servicios
- Cooperación por problemas comunes, es decir, municipios que tienen problemas comunes y que generan actividades de cooperación para enfrentarlos.
- Cooperación por proyectos comunes.

Estas cuatro no son excluyentes, pueden ser integrados y pueden ser sucesivos; en definitiva una cooperación final llevaría a tener proyectos comunes

Pero, analizando algunas de las experiencias que existen de cooperación surgen dos posibles condiciones que contribuyen a articularla: la presencia de un actor no municipal que puede cumplir un rol importante en la vinculación intermunicipal, es decir el caso de algunas universidades con presencia a nivel regional, por ejemplo sumamente importantes para articular experiencias de cooperación municipal como lo han mencionado aquí en el caso de Jujuy. Existe un caso muy importante en los municipios del sur de la Pcia. de Córdoba, en torno a la Universidad de Río Cuarto, universidad que tiene un rol de una suerte de secretariado técnico de la acción municipal

Pero también es importante tener en cuenta el papel de las llamadas ciudades centrales, muy claramente en este caso Río Cuarto, que tiene gran aparato municipal que puede prestar servicio junto con la universidad; otro caso similar sería la ciudad de Buenos Aires dentro del contexto metropolitano.

Las ciudades centrales tienen el papel de motorizar un ámbito territorial más amplio que debería ser aprovechado para generar procesos de cooperación.

Creo que uno de los temas claves de la gestión municipal es el de la información, y lo es en varios sentidos, si pudiéramos hacer un indicador de modernización de la gestión municipal teniendo en cuenta en qué medida se utiliza información, buena parte de los municipios argentinos obtendrían un ranking de modernización bastante bajo. Es decir si analizamos no la falta de datos, sino la de información –dato que se percibe como útil- es sumamente grande y desgraciadamente buena parte de las decisiones se toman en función de otros criterios más allá de la información. Es importante ver cómo por ejemplo los municipios tienen registros administrativos de todo lo que pasa en las ciudades –altas e ingresos de actividades económicas, etc.- hay gran cantidad de datos pero no están convertidos en fuentes de información para que alguien las utilice.

Se trata de un elemento importante y clave para la cooperación, porque buena parte de los municipios no están en condiciones de tener una oficina de estadísticas pero sí lo pueden hacer en términos conjuntos; y en segundo lugar porque la información es relevante no sólo individualmente sino en términos regionales

Esto nos llevaría a plantear la formalización de redes o sistemas de nodos de municipios con un criterio de cooperación territorial, nodos internacionales, pensando en situaciones particulares de cooperación regional fronteriza, la relación entre municipios de Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil que tienen una problemática similar y que sin duda deberían ser un escenario para enfrentar estrategias de desarrollo local común .



**Dirección Enlace de Recursos Institucionales**  
**Dirección General de Políticas Sociales**  
**Subsecretaría de Promoción y Desarrollo Comunitario**  
**Secretaría de Promoción Social - Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires**  
**Av. Entre Ríos 1492, P.B. Of. 1 (1133) Buenos Aires Tel. 300-9634**