

O/F. 3113

41783

D 192



PROVINCIA DEL NEUQUÉN

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

AREA PROYECTOS ESPECIALES

**“DESARROLLO DE MICROREGIONES: EL CONSORCIO DE
GESTION COMO INSTRUMENTO DE ORGANIZACION”**

CONSULTOR: Mg. Cra. MARIA NOEMI DIAZ

INFORME FINAL

Diciembre de 1999



AUTORIDADES

Gobernador de la Provincia del Neuquén

Don Felipe Sapag

Secretario General del Consejo Federal de Inversiones

Ing. Juan José Ciáccera

COORDINACIÓN GENERAL

Provincia del Neuquén

Secretario de Estado del COPADE

Arq. Ramón Martínez Guarino

COORDINACIÓN TÉCNICA

Provincia del Neuquén

**Coordinador Técnico de la Secretaría
de Estado del COPADE**

Arq. Luis Grisolia

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Jefe del Área Proyectos Especiales

Ing. Horacio Diez

INDICE

1.	INTRODUCCION	2
2.	LA DIMENSION MICROREGIONAL	3
2.1.	RASGOS ACTUALES	3
2.2.	MARCO CONCEPTUAL DEL COPADE	4
2.3.	IN PUT DEL PLANIFICADOR	6
3.	ASPECTOS FUNCIONALES QUE JUSTIFICAN UNA ESTRATEGIA ASOCIATIVA	7
3.1.	LA PARTICIPACION	7
3.2.	LOS CENTROS DE SERVICIO RURAL	9
3.3.	LA ASOCIACION DE FOMENTO RURAL	10
4.	EL CONSORCIO DE GESTION	12
4.1.	ANTECEDENTES EN LA PROVINCIA DE NEUQUEN	12
4.2.	ESTRUCTURA JURIDICA Y ADMINISTRATIVA	15
4.3.	NECESIDADES DE CAPACITACION Y ASISTENCIA TECNICA	19
4.4.	ASPECTOS COMPARATIVOS CON LA A.F.R.	20
5.	CONCLUSIONES	22
	BIBLIOGRAFIA	24

1. INTRODUCCIÓN

El presente Informe corresponde a la propuesta “Desarrollo de Microregiones: El Consorcio de Gestión como instrumento de organización” y se enmarca en el conjunto de estrategias de Desarrollo Microregional del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo de la Provincia de Neuquén (Copade) con asistencia técnica del Consejo Federal de Inversiones.

El estudio de las Microregiones representa la introducción de un nuevo concepto en el ordenamiento territorial, productivo, social e institucional de la provincia:

“...Es a partir de una escala espacial que trasciende a las ciudades, que se puede pensar en alternativas productivas, económicas y sociales que las potencien e integren al resto de la provincia... La estrategia microregional del Neuquén 2020 pretende invertir la tendencia de expulsión de la población de los territorios del interior de la provincia, no para desconocer la urbanización, sino para articularla con las áreas productivas rurales, fortaleciendo y legitimando el rol de los asentamientos urbanos como centros de servicios (“Estrategias de Desarrollo Microregional”, Copade, junio de 1999).

Los objetivos del presente Informe comprenden:

- a) Elaboración de un Informe que permita a los productores de las Microregiones contar con un instrumento informativo sobre los aspectos organizativos, jurídicos, estatutarios y de gerenciamiento del Consorcio de Gestión.
- b) Brindar elementos de análisis comparativo del Consorcio de Gestión, respecto a las Asociaciones de Fomento Rural que actualmente asocia a los productores rurales y subrurales de la Provincia.

El enfoque microregional propuesto por el Copade se propone superar vacíos de desarrollo a partir de la delimitación de territorios susceptibles de asociarse para una estrategia productiva. En la actualidad, los pequeños y medianos productores han apelado para su organización, a la figura de Asociación de Fomento Rural, en primer y segundo grado de asociación.

En ese sentido, la presentación de una estructura organizativa diferente, contribuirá a analizar ventajas comparativas en términos de asociatividad y nuevas tecnologías de gestión intra- y extraregional.

El presente estudio focaliza el análisis en aspectos seleccionados, como:

- La dinámica microregional
- Aspectos funcionales que justifican una estrategia asociativa
- La Asociación de Fomento Rural (AFR). Caracterización
- El consorcio de gestión. Estructura jurídica: constitución, estatutos, estructura administrativa
- Aspectos comparativos entre el Consorcio y la AFR
- Necesidades de Capacitación y Asistencia Técnica

2. LA DINAMICA MICROREGIONAL

2.1. RASGOS ACTUALES

En la actualidad, las Microregiones se encuentran integradas por Municipios¹ y Comisiones de Fomento Municipal. Tanto unos como otros presentan una baja capacidad de gestión, determinada en gran medida por el desbalance de Recursos y Gastos. Existe en este sentido una fuerte dependencia del Estado Provincial. No existe tampoco una intencionalidad manifiesta de actuar en forma interjurisdiccional que trascienda los ejidos municipales. O aún no se ha explorado suficientemente.

En lo que respecta a la estructura poblacional, las localidades del interior de la Provincia presentan en general población joven y con familias numerosas. Gran parte de las microregiones aledañas a los valles precordilleranos, presentan gran proporción de población inmigrante de Chile, atraídos por la oferta de trabajo rural.

¹ Conforme a la Ley nº 53 de Municipalidades, éstos se clasifican en Municipios de 1ra, 2da. y 3ra. Categoría.

El escenario productivo se encuentra caracterizado por las ventajas comparativas de cada región, predominando las actividades primarias, sin desarrollo de manufacturas importantes o servicios calificados.

Esto hace que la utilización de nuevas tecnologías productivas sólo esté disponible para los grandes inversores terratenientes de la fruticultura o ganadería (vacuna y ovina). Los pequeños crianceros se caracterizan por la cría intensiva de ganado menor (caprino), y producen para la subsistencia.

Existen por otra parte, importantes planes de forestación impulsados por el Estado, así como proyectos de infraestructura turística en la zona sur de la provincia.

En lo que respecta a los actores sociales y sus roles, debe señalarse que la política asistencialista del estado ha presentado pocas chances para modificar las economías dependientes del interior. Si bien los programas sociales han actuado como contenedores de los problemas urgentes de subsistencia, el incremento en el gasto público no ha logrado modificar situaciones de fondo. Frente a las políticas sociales nacionales y provinciales, el estado municipal prácticamente no ha tenido otra intervención que la de ser depositario de las transferencias de éstas instancias. El desarrollo del sector privado se circunscribe a la explotación de grandes explotaciones, con administración hermética de recursos y gastos. Los pequeños y medianos productores y/o comerciantes se relacionan con el estado en la medida que éste abre líneas crediticias y el éxito de sus emprendimientos está en relación directa al carácter monopólico de los mismos.

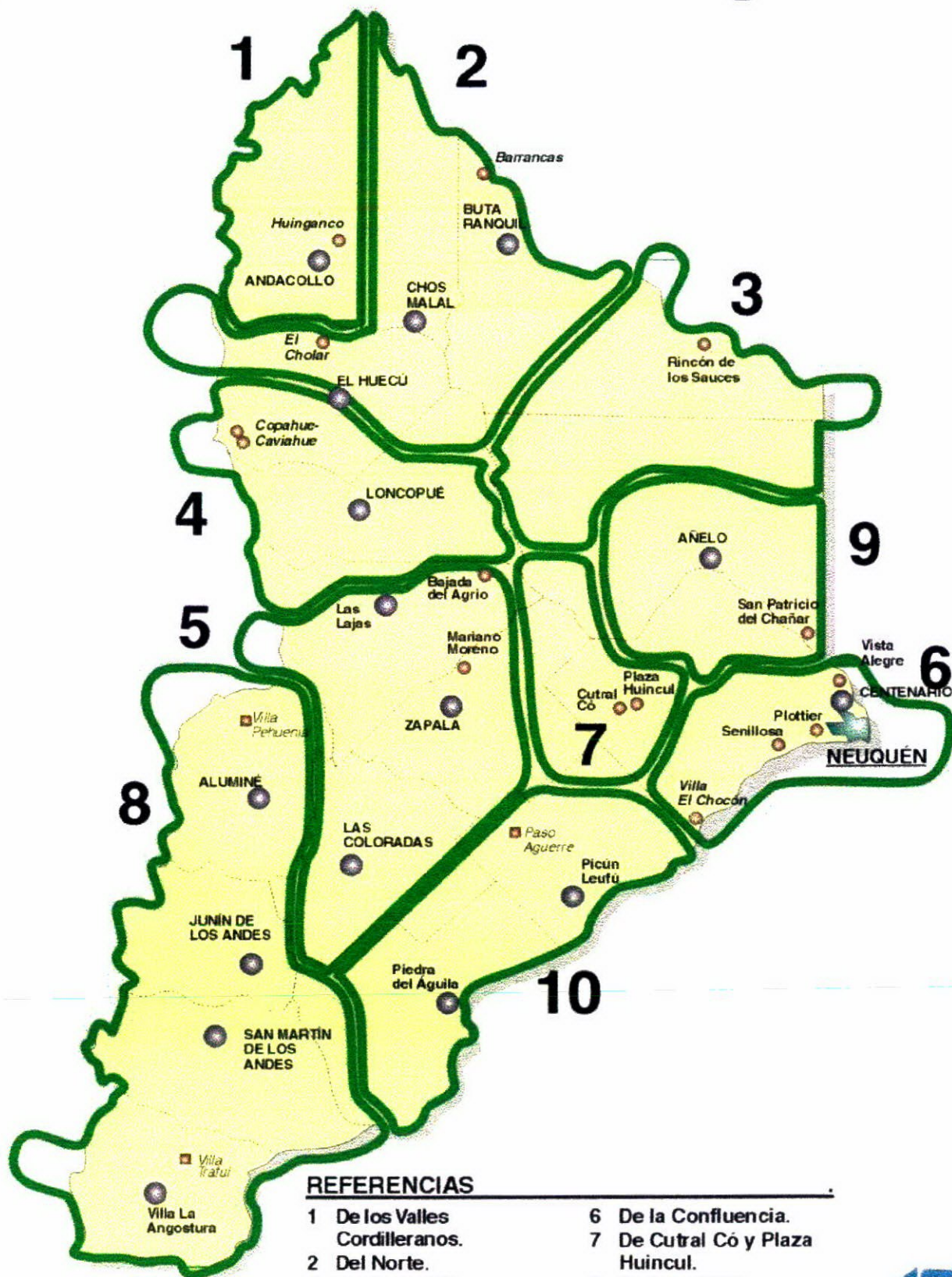
Por último, la sustentabilidad ambiental depende también del estado, de los proyectos de investigación y desarrollo (por ej. INTA) y de la capacidad de presión que se ejerza sobre el sector petrolero.

2.2. MARCO CONCEPTUAL DEL COPADE

Los lineamientos del Documento "Neuquén 2020" describen el marco conceptual del desarrollo frente a la globalización. Aquí se propone el perfil productivo de la Provincia y se determinan diez Microregiones (véase Mapa de la página siguiente), con estrategias de desarrollo para un horizonte de 20 años.

Provincia del Neuquén

Microrregiones



REFERENCIAS

- | | |
|--------------------------------|---------------------------------|
| 1 De los Valles Cordilleranos. | 6 De la Confluencia. |
| 2 Del Norte. | 7 De Cutral Có y Plaza Huincul. |
| 3 Del Colorado. | 8 De los Lagos. |
| 4 De las Termas. | 9 Del Añelo. |
| 5 Del Centro. | 10 Del Limay Medio. |

Dentro de estas estrategias encontramos los objetivos de la planificación microregional, los criterios para la delimitación territorial de las Microregiones y un primer ordenamiento de diez microregiones.

Como metodología para la elaboración de perfiles microregionales se definió el concepto de *Alta Simplicidad*, que adecuó el uso del lenguaje técnico a la comprensión de temas microregionales con accesibilidad a todos los agentes sociales intervinientes, como asimismo la determinación de cinco etapas para la determinación de perfiles microregionales de la provincia, que se enuncian a continuación:

- *DELIMITACION*
- *DIAGNOSTICO*
- *HIPOTESIS DE DESARROLLO*
- *DISTRIBUCION*
- *APROXIMACIONES SUCESIVAS*

2.3. IN PUT DEL PLANIFICADOR

El documento "Estrategias de Desarrollo Microregional" del Copade enuncia las debilidades y dificultades en diferentes zonas de la provincia, cuyo tratamiento demandan un esfuerzo de planificación en los espacios institucional, Socioproductivo y de medio ambiente.

Entre las principales que menciona el documento aludido figuran:

- ❑ La dependencia de un esquema altamente subsidiado por las regalías hidrocarburíferas
- ❑ La mentalidad donde predominan la demanda sobre la oferta
- ❑ Las relaciones "punto a punto" y de tipo asistencial
- ❑ Las asimetrías en las relaciones socioeconómicas que involucran la producción y su distribución, que se constituyen en frenos al desarrollo en las microregiones

- ❑ La falta de escala para producir, industrializar y comercializar que tienen las localidades del interior
- ❑ El bajo desarrollo de procesos de agregación de valor en el territorio provincial
- ❑ **Las debilidades de las relaciones asociativas**
- ❑ La desconexión y fragmentación entre las ciudades y parajes cercanos, que en lugar de sumar, compiten y restan entre sí
- ❑ Los territorios vacíos o sin significado, como ocurre con las delimitaciones, departamentos o algunos ejidos
- ❑ La falta de definición de roles y perfiles productivos para determinadas áreas de la provincia
- ❑ Los problemas de identidad (en buena medida resultado de lo anterior) que tienen las localidades, las microregiones y sus habitantes.
- ❑ La falta de cohesión interna y de vehículos profundos al interior de y entre las regiones.

3. ASPECTOS FUNCIONALES QUE JUSTIFICAN UNA ESTRATEGIA ASOCIATIVA

3.1. LA PARTICIPACIÓN

La eficacia de acciones de planificación para la asociatividad implica un amplio consenso entre los actores sociales de una población determinada. En este sentido, una de las herramientas más importantes de participación en la detección, discusión y búsqueda de alternativas es el *diagnóstico participativo*, que en el caso de los estudios microregionales de Neuquén, cuenta con antecedentes (Ej. Diagnóstico de Catán Lil, Diagnóstico de Valles Cordilleranos).

La aplicación de técnicas participativas asegura una definición especificada por parte de actores e instituciones locales políticas, económicas y sociales, que se movilizan para apoyar acciones de desarrollo económico, cultural, social y territorial. En tal sentido, la elaboración de los *perfiles microregionales* realizados hasta la fecha, han permitido una instancia de integración participativa de los agentes locales con los agentes provinciales encargados de la elaboración de estos perfiles.

Así, el esquema siguiente reproduce la metodología utilizada en la recopilación, procesamiento y devolución de información.

Las estrategias microregionales para el desarrollo deberían vincular los intereses inmediatos, de mediano y largo plazo de la Microregión, con la capacidad instalada de gestión y los recursos inmediatos, de mediano y largo plazo de la Microregión. Ello implica cambios de comportamientos en las relaciones actuales de las tres instancias federales de gobierno: Nación, Provincia y Municipio, tanto en aspectos horizontales de vinculación intrainstitucional, como en su relación con los particulares.

Cualquier plan de incumbencia microregional, para ser transformador, debe ser asumido por los miembros de la sociedad, por los supuestamente beneficiados directos e indirectos. Requiere asimismo de una dirección estratégica por parte de una instancia microregional que aglutine las potestades hasta ahora ejercidas por la Provincia y por los Municipios y Comisiones de Fomento Municipal. No son pocos los intereses a articular en la Microregión, y entre los aspectos económico-productivos prioritarios pueden señalarse los siguientes:

Figura 1: Secuencia metodológica² de los Perfiles Microregionales



² Esquema extraído del Documento de Informe Final CFI, Arq. Méndez, M.D.)
Mg. Cra. María Noemí Díaz: "Desarrollo de Microregiones: El Consorcio de Gestión como

- Inversión en infraestructura e intangibles
- Fortalecimiento de Pymes y Micropymes locales
- Construcción de redes de innovación tecnológica
- El encadenamiento productivo o el fortalecimiento de complejos productivos
- Desarrollo de externalidades

3.2. LOS CENTROS DE SERVICIO RURAL³

“... Los centros de servicio rural constituyen puntos del territorio donde se concentran servicios a la producción y a la población, pudiendo o no localizarse la población”

El concepto se basa en la relación “desarrollo local - asentamientos poblacionales”. Estas dos componentes constituyen el punto neurálgico que dio origen al auge que en la Provincia tuvieron las Asociaciones de Fomento Rural a partir de los años 70. Resulta de interés marcar algunos lineamientos teóricos que considera el concepto “centro de servicio”.

En primer lugar, las teorías del desarrollo de los últimos años fijan su interés en el análisis endógeno de los pueblos, a partir de la acumulación de capital, conocimiento y tecnología, con relativa independencia del estado en sus instancias nacional y provincial, constituyéndose el estado municipal en el depositario de los términos del desarrollo local. Esto conduce consecuentemente, a pensar en la descentralización como el medio relevante para que el Municipio cumpla el rol señalado.

La generación de Centros de Servicio Rural implica favorecer la constitución de núcleos poblacionales que garanticen eficiencia social, minimizando traslados y expulsiones de población y costos de inversión en infraestructura pública. Las diversas etapas en que esta idea puede materializarse –dicen sus propulsores– deberá ser costeadada por el sector público y privado, ya que este último se beneficiaría con la inversión social que realiza el primero. Esto conlleva a evaluar una serie de requisitos que enunciativamente pueden listarse como sigue:

³ Tema abordado por Méndez, María Dora: “Habitat 2020”, CFI-COPAIDE, Dic. 1998
Mg. Cra. María Noemí Díaz: “Desarrollo de Microregiones: El Consorcio de Gestión como instrumento de organización”

- Ambos sectores deberían compartir la inversión en tierra, infraestructura y asistencia técnica
- Garantizar los servicios esenciales de agua, energía, gas, salud, educación, transporte, vivienda, etc.
- Comprometerse con el perfil productivo de la región involucrada: capacitación, empleo, etc.

En la provincia de Neuquén, el concepto de Centros de Servicio fue propuesto en el estudio citado, para la Microregión Añelo a partir de una etapabilidad de equipamientos y plazos de concreción máximos de 10 años.

Cabe mencionar como primer rasgo importante de asociatividad en el proyecto propuesto, la partición compartida de los costos de instalación y de gestión del proyecto, entre los sectores beneficiarios público y privado. Como segundo rasgo asociativo debe señalarse que los centros de servicio se localizarían en zonas aledañas a áreas productivas. Es más, las unidades productivas a generarse deberían contemplar una selección de beneficiarios a fin de guardar relaciones de permanencia, composición familiar, relaciones de parentesco o amistad, calificación laboral, etc. Por las características apuntadas, la implementación del modelo resulta interesante para áreas que requieren una reconversión y/o diversificación productiva. En centros consolidados o en vías de consolidación, su aplicación resultaría selectiva, conforme a la problemática local que presentan las microregiones.

3.3. LA ASOCIACIÓN DE FOMENTO RURAL (AFR)

Las unidades productivas agrícola-ganaderas de vastas zonas del interior de la provincia han venido adoptando esta figura, cuyos instrumentos jurídicos se basan en el concepto de Asociación Civil.

Las Asociaciones Civiles y Fundaciones están normadas por el Código civil (Art. 33 a 50), que expresan:

- a) Las personas jurídicas pueden ser de carácter público o privado; entre estas últimas se incluyen las asociaciones y las fundaciones que tengan por principal



objeto el bien común, posean patrimonio propio, sean capaces por sus estatutos de adquirir bienes, no subsistan exclusivamente de asignaciones del Estado, y obtengan autorización para funcionar (art. 33 del Cód. Civil)

b) Las personas jurídicas, como las asociaciones y fundaciones, pueden para los fines de su institución, adquirir los derechos que el Código Civil establece, y ejercer los actos que no les sean prohibidos, por el ministerio de los representantes que sus leyes o estatutos les hubiesen constituido (art. 35 Cód. Civil)

Entre las asociaciones civiles se ubican las obras sociales, las asociaciones gremiales, las mutuales y las otras asociaciones como la que nos ocupa, la Asociación de Fomento Rural. Todas están en la órbita de control de la Inspección General de Justicia. Las asociaciones civiles pueden definirse como personas jurídicas de carácter privado, cuyo objeto principal es el bien común (carecen de fines de lucro), poseen patrimonio propio, son capaces por sus estatutos de adquirir bienes y no deben subsistir exclusivamente de asignaciones del Estado. Esta última es condición básica impuesta para el otorgamiento de la personería jurídica. La tipología de estas instituciones está encuadrada en el Código Civil. Según su actividad y modalidad de organización, encontramos las siguientes:

- Asociaciones de empleadores
- De enseñanza y religiosas (Universidades, Colegios, Ordenes, Congregaciones y Conventos)
- Academias
- Asociaciones deportivas
- Otras (**de fomento**, de beneficencia, aeronáutica, etc.)

Estatuto. Partes

Los contenidos del Estatuto social se encuentra tipificado en las siguientes partes:

Título I – Denominación, Objeto y Domicilio

Título II – De la capacidad y Patrimonio Social

Título III – De los asociados. Ingreso y categoría

Título IV – De las sanciones: suspensión, expulsión y derecho de apelación

Título V – De las autoridades: Asamblea, Comisión Directiva y Revisor de Cuentas

Título VI – De los Revisores de Cuentas

Título VII – Del Presidente y Vicepresidente

Título VIII – Del Secretario y Prosecretario

Título IX – Del Tesorero y Protesorero

Título X – De los Vocales Titulares y Suplentes

Título XI – De las Asambleas

Título XII – De la Disolución

Del titulado general de constitución merecen destacarse dos puntos de interés que afecta la *voluntad asociativa* de sus integrantes: la composición de los órganos deliberativo, administrativo y fiscalizador y la necesidad de no depender totalmente del Estado en el financiamiento de sus fines.

4. EL CONSORCIO DE GESTIÓN

4.1. ANTECEDENTES EN LA PROVINCIA DE NEUQUÉN

Microregión Añelo

El estudio de *Fundasur* (Fundación radicada en Bahía Blanca) realizado en 1998 para la Microregión Añelo, describe en el Capítulo III las estrategias de desarrollo y la propuesta de organización de un Consorcio de Gestión.

Los autores sostienen que la puesta en marcha del programa de desarrollo debe basarse en un modelo agroindustrial, forestal, turístico que se asociará con el hidroeléctrico, hidrocarbúfero y minero de la región. Se considera para este análisis el *Consortio de Gerenciamiento*, como la figura más apropiada para gerenciar un programa. Esta figura debería aplicar mecanismos de gestión propias de las grandes corporaciones empresariales, facilitando que el sector privado intervenga en el

desarrollo de los proyectos. Para dar participación en sus decisiones debería implementar un foro de consulta para dar espacio a diferentes intereses y tópicos de la microregión. Los autores definen a los representantes de organismos públicos y políticos como la *Oferta*, mientras que la *Demanda* serían los beneficiarios privados. El medio ambiente serían los beneficiarios indirectos de la gestión.

Propuesta y estado actual

El estudio desecha dos formas de organización corporativa, cuales son la Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria y la Entidad Autárquica, ya que ninguna de ellas ha logrado concretar sus metas en otras experiencias estatales. Una inferencia sobre las posibles causas de esto sería la elevada injerencia estatal en estas organizaciones, que con el transcurso del tiempo, desalienta la participación de los particulares que terminan restándoles apoyo. En razón de ello, se propone la búsqueda de una figura organizativa que involucre al sector privado en forma activa respecto a la toma de decisiones y lo constituya en aliado estratégico del desarrollo.

Se propone así la creación de un Consorcio de Gestión como Ente Público no Estatal. Esta figura es una construcción relativamente nueva en la doctrina jurídica, dado que lo público no es idéntico a lo estatal. Así, todas las entidades descentralizadas, por el hecho de ser una parte del estado, poseen características de públicas, no siendo importante si en más de un acto puedan estar regidas por el derecho privado. Esta circunstancia sienta el principio general que cuando una entidad es del estado, necesariamente es una entidad pública. De esta forma, un ente estatal también sería un ente público. Pero cuando un Ente no Estatal es público o privado, no está totalmente dilucidado, ya que tiene rasgos tanto públicos como privados.

Actualmente un equipo técnico contratado por el BID se encuentra investigando la factibilidad de implementar las conclusiones del estudio aludido, especialmente en los aspectos de financiamiento del plan de desarrollo.

Microregión Limay Medio

En la Microregión Limay Medio se encuentra trabajando desde hace aproximadamente dos años y medio, una Unidad Municipal Interinstitucional de Producción (UMIP), cuyo objetivo es generar un trabajo conjunto entre instituciones locales, para la formulación de un proyecto de desarrollo. Entre sus representantes, se cuentan:

Municipio de Picún Leufú (Ejecutivo y Concejo Deliberante)

Organismos locales de la Secretaría de Estado de Producción y Turismo

Organizaciones de Productores locales

Instituciones educativas

Estas instituciones han finalizado en abril del corriente un documento que denominaron "Programa para el Desarrollo Rural de Picún Leufú", en el cual proponen también como figura organizativa de la producción microregional, el Consorcio de Gestión.

Propuesta y estado actual

El documento señala que no existe un Organismo de gestión que articule los esfuerzos de las instituciones locales, ni gerencie con poder de decisión la producción de Picún Leufú. Tampoco existen recursos delegados para tal fin.

La propuesta se basa en crear un Consorcio de Gestión del Proyecto de Desarrollo Agrícola de Picún Leufú, cuyos estatutos han discutido durante el año 1998 y parte de 1999.

En primer lugar, el documento señala como Microregión Picún Leufú, el área de influencia del Ejido Municipal de esa localidad, salvo lo incluido en el casco urbano, donde sólo tendrá competencia sobre la zona ocupada por canales de riego, más la totalidad de las tierras dominadas por el Sistema de Riego La Picacita, hasta mil metros aguas arriba del río Limay, a partir de la bocatoma del mismo, y con un ancho de 1.000 mts. Desde el eje del curso de agua, no incluidas en el Ejido municipal, con un ancho de 1.000 mts. Hacia cada lado del eje del citado arroyo.

En segundo lugar, la propuesta incluye la creación de una entidad de derecho público no estatal, denominado "Consorcio de Gestión del Proyecto de Desarrollo Agrícola de Picún Leufú-Microregión Picún Leufú", con el fin de llevar adelante la

Mg. Cra. María Noemí Díaz: "Desarrollo de Microregiones: El Consorcio de Gestión como instrumento de organización"

promoción y desarrollo económico integral de la microregión, mediante la adecuada utilización de los recursos humanos, naturales, económicos, financieros, científicos y tecnológicos de la misma. También contempla como soporte documental, los estudios elaborados por organizaciones de productores locales, mediante sus cuerpos técnicos de apoyo, como asimismo de la Unidad Municipal Interinstitucional señalada. Se propone también el modelo de Estatuto del Consorcio de Gestión. En lo que respecta al estado actual de la propuesta, la misma fue presentada a las autoridades provinciales, a través de la Subsecretaría de Producción, para su tratamiento. En el actual momento de transición política, es dable suponer que la propuesta será transferida a las autoridades de la nueva gestión de gobierno, quienes deberán resolver sobre su procedencia y viabilidad.

4.2. ESTRUCTURA JURÍDICA Y ADMINISTRATIVA

Constitución

- Que sea creado por Ley del Estado Provincial
- Que tenga potestad para el cumplimiento total de su actividad (Ej: para la percepción de cánones por concesiones y permisos, y/o por el ejercicio de actividades industriales o comerciales en su jurisdicción territorial, tarifas, precios y derechos cobrados a usuarios por servicios que preste, percepción de sumas que abonen los adjudicatarios de tierras que sean colonizadas, etc.)
- Que tenga capacidad de administrarse a sí mismo: debe tener asignación de competencias específicas para resolver todos los problemas que se planteen, sin tener que recurrir a la Administración central más que en casos expresamente previstos
- Que tenga un fin: existirá una obligación del Consorcio para con el Estado, respecto al cumplimiento de sus fines
- Control: el estado tendrá control sobre el Consorcio para asegurar el cumplimiento de los fines
- Participación privada: habrá participación de actores privados junto al estado, con un régimen económico, presupuestario, impositivo y crediticio diferenciado

- Régimen aplicable: estará regido por el derecho público y por el derecho privado, conforme a las relaciones de intereses en uno u otro campo.

Estructura administrativa

El estudio de Añelo propone la creación de una Unidad de Gestión del Proyecto de desarrollo, que tendrá un rol transitorio, hasta tanto se cree el Consorcio de Gestión. La Unidad de Gestión llevará adelante el planeamiento estratégico decidido para su aplicación e interactuará con los diversos organismos gubernamentales, no gubernamentales (ONGs) y otros actores de la Microregión, para consensuar el diseño definitivo del Consorcio de Gestión.

Condiciones básicas de la Unidad de Gestión deberían ser su operatividad y receptividad hacia los agentes socioeconómicos de la región, es decir, ser capaz de movilizar y congregar, así como gerenciar acciones de puesta en marcha de proyectos, evaluaciones, estudios, inversiones, etc.

Respecto a la estructura funcional, la Unidad de Gestión deberá tener calidad de Ente Autárquico de la Administración Pública Provincial, con competencia y capacidad operativa para realizar los actos de la administración y negocios jurídicos, necesarios al desarrollo de sus fines como persona de derecho público, en el marco de las normas de Nación y Provincia. La autonomía presupuestaria y gerencial que se solicita para esta Unidad se considera necesaria para el éxito que dará por resultado final la implementación del Consorcio de Gestión.

Si bien la propuesta de Añelo, basada en los instrumentos de constitución de Consorcios de Puertos de Bahía Blanca, propone un función transitoria de administración, ésta y la dirección del Consorcio de Gestión puede estar a cargo de un órgano de gobierno compuesto por el Directorio (con un número de miembros) y un órgano de Gestión integrado por una Gerencia General y Subgerencias subalternas susceptibles de cubrir áreas funcionales como las siguientes:

- Area Administración General
- Area Capacitación, Investigación y Asistencia Técnica

- Area Administración de Riego y Obras de Infraestructura
- Area Producción y Comercialización
- Area Tierras y Sustentabilidad Ambiental

Facultades

Los contenidos previstos para el estatuto y proyecto de ley son los siguientes:

- Las facultades de aplicación en el ámbito de su actuación del régimen de aguas conferido a la Dirección General de Recursos Hídricos de la Provincia
- Las facultades de aplicación en el ámbito de su actuación del régimen de tierras fiscales conferido por Ley n° 345 a la Dirección General de Tierras de la Provincia
- La aplicación en el ámbito de su actuación, de los poderes de Policía en materia de:
 - ✓ Protección del medio ambiente} uso de agroquímicos y fertilizantes
 - ✓ Radicación industrial
 - ✓ Bromatología
 - ✓ Control y protección de flora y fauna
 - ✓ Control forestal
 - ✓ Control del uso apropiado de tierra agrícola y el agua a fin de evitar y combatir la erosión, degradación y agotamiento de la tierra y conservar su fertilidad.

Facultades

Las facultades previstas por los diversos Estatutos de Consorcio de Gestión consultados pueden agruparse como sigue:

- Delegar al Consorcio de Gestión las facultades de aplicación en el ámbito de su actuación, del régimen de aguas conferido a la Dirección General de Recursos Hídricos

- Delegar al Consorcio de Gestión las facultades de aplicación en el ámbito de su actuación del régimen de tierras fiscales conferido por Ley n° 345 a la Dirección General de Tierras de la Provincia
- Delegación al Consorcio de Gestión, de los poderes de Policía en materia de: a) protección del medio ambiente, b) uso de agroquímicos y fertilizantes, c) radicación industrial, g) control del uso apropiado de la tierra agrícola y el agua a fin de evitar y combatir la erosión, degradación y agotamiento de la tierra y conservar su uso y potencialidad
- Transferencia al Consorcio de Gestión por parte del Estado provincial, las funciones de personal, bienes y créditos de otros organismos del Estado Provincial que dentro del área de competencia de la misma pudieran tener relación con sus fines y objetivos.
- Dotar al Consorcio de Gestión de aportes anuales del Estado provincial, para el periodo 1999-2006, no inferiores al 0,7 % de lo que percibe y percibirá la provincia en concepto de Regalías Petrolíferas, Gasíferas e Hidroeléctricas, todas en concepto de Aportes No Reintegrables. Por su parte, el Consorcio presentará anualmente un Plan de Obras y Acciones que den cuenta del destino de los recursos destinados.

4.3. NECESIDADES DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA

Atento a que la propuesta de constituir formas asociativas microregionales constituye una innovación en la gestión actual de municipios y organismos provinciales asentados en localidades del interior de la Provincia, se proponen a continuación algunas IDEAS FUERZA para una Organización de Gestión microregional, a partir de dos módulos básicos que abarcan las áreas Socio-organizativa y Administración. A partir de éstas, y atendiendo la figura corporativa adoptada, deberán incorporarse áreas temáticas adecuadas a las necesidades regionales.

AREA SOCIO-ORGANIZATIVA

- **RELACIONES "HACIA ADENTRO" de la ORGANIZACION**
 - ✓ Estructura jerárquica y funcional
 - ✓ Capacitación de cuadros (competencias estratégicas, tácticas y operativas)
 - ✓ Potenciales Conflictos de estructura (expansión demográfica, criterios jurisdiccionales, relación costo-beneficio de la organización)
 - ✓ Potenciales Conflictos de competencia (relaciones formales, informales)
 - ✓ Rol organizacional: Reglamentos, Manuales de Misiones y Funciones
 - ✓ Rol grupal: Puestos de trabajo, Manuales de Procedimiento
 - ✓ Rol individual: intereses, percepciones y deseos de cada operador

- **RELACIONES "HACIA AFUERA"**
 - ✓ Relaciones con la Comunidad - REDES
 - ✓ Relaciones con grupos de interés (Organizaciones privadas, Consejos Profesionales, Organismos públicos, otros)

AREA ADMINISTRACION GENERAL

- ✓ "GERENCIAMIENTO" de Planes, Programas y Proyectos

- ✓ **COSTOS DE ESTRUCTURA:** costos unitarios, costos por proyecto, costos por programa, costos para la toma de decisiones, elaboración de indicadores propios
- ✓ **BASE DE DATOS:** información estadística y financiera en tiempo real
- ✓ **ELABORACION DE PROYECTOS:** Infraestructura, Tecnologización, Capacitación, Diagnósticos de puestos de trabajo, otros
- ✓ **CONTROL DE GESTION:** control de cambios, de calendarios, monitoreo de calidad, reportes de avance
- ✓ **EVALUACIÓN DE IMPACTO:** impacto financiero, ambiental, social, político
- ✓ **EL PRESUPUESTO ANUAL:** elaboración, políticas de Recursos, políticas de Gasto, Control presupuestario (Auditoría), Reportes de ejecución periódicos

4.4. ASPECTOS COMPARATIVOS CON LA AFR

En nuestro país, la legislación no ha acompañado adecuadamente la evolución y la dinámica del universo asociativo. Existen dos configuraciones de tipos jurídicos referidos a las organizaciones no gubernamentales: la asociación civil y la fundación. Las normas que se aplican para la primera emanan de la jurisprudencia de sedes judiciales o administrativas, así como de resoluciones, criterios y antecedentes de organismos oficiales de contralor. En principio, la Asociación de Fomento Rural (A.F.R.) es una asociación civil de derecho privado, mientras que el Consorcio de Gestión es una construcción pública no estatal, tiene rasgos tanto públicos como privados.

El Código Civil establece que revisten la calidad de personas jurídicas de carácter privado, "aquellas asociaciones y fundaciones que tengan por principal objeto el bien común, posean patrimonio propio, sean capaces por sus estatutos de adquirir bienes, no subsistan exclusivamente de asignaciones del Estado y obtengan autorización para

funcionar". Respecto a su existencia, la asociación nace el día que son autorizadas por ley o por el gobierno. El fin de su existencia puede producirse por decisión de sus miembros y aprobado por la autoridad competente (disposición o ley), por incumplimiento de sus fines, o por ser necesaria o conveniente al interés público esa disolución. También es causal de ello la falta de patrimonio o recursos destinados a sostener la entidad. En este marco de disposiciones que incluye a la AFR, cabe destacar algunos rasgos distintivos entre ésta y el Consorcio de Gestión:

ASOCIACION DE FOMENTO RURAL	CONSORCIO DE GESTION
OBJETO: El bien común, rol que se identifica con una "delegación municipal" en el territorio de acción.	OBJETO: El bien común de la Microregión considerada, como forma asociativa de los diferentes sectores del territorio delimitado.
Estructura: Presidente, Vicepresidente, Secretario, Tesorero, Revisor de Cuentas, Vocales. Según Estatutos de la Dirección de Personas Jurídicas.	Estructura: Ente Público no Estatal. Composición de la estructura interna sujeta a las disposiciones del Estatuto (Directorio, Gerencias, Areas)
Relación con el Estado: se establecen relaciones formales de "comodato" para la prestación de servicios.	Relación con el Estado: su construcción jurídica es relativamente nueva en la doctrina. Es una entidad del Estado.
Personería Jurídica: otorgada por la Dirección de Personas Jurídicas Provincial.	Personería Jurídica: Es una entidad del estado, tiene personería jurídica de derecho público.
Conflictos: competencia de los Tribunales provinciales.	Conflictos: regido por el derecho público y el derecho privado, conforme a la relación de intereses en uno u otro campo.
Patrimonio: la ley de fondo le exige independencia económica, bienes propios para funcionar.	Patrimonio: presupuesto otorgado por el Estado para el cumplimiento de sus fines, con autonomía para administrarlo.
Ventajas impositivas: las instancias provincial y municipal generalmente eximen de impuestos a las AFR.	Ventajas impositivas: exento.

Radio de acción: propuesto por la AFR.	Radio de acción: determinado por los Estatutos.
Control de gestión: lo ejerce la Dirección de Personas Jurídica (Libros obligatorios, apertura de cuentas bancarias, presentación de Balances anuales, etc.)	Control de gestión: sujeto a los controles de los entes públicos provinciales. Puede establecer auditorías internas de gestión y gerenciamiento.
Dificultades: déficits en la capacidad de gestión privada. Causas: falta de sustentabilidad económica para cumplir sus fines y falta de tecnologías apropiadas de gestión en los Recursos Humanos.	Dificultades: la forma jurídica propone superar las dificultades tenidas por la Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria y las Entidades Autárquicas, donde la injerencia del estado desalentó la participación del Sector privado.

5. CONCLUSIONES

Trascender la delimitación territorial del ejido municipal en la provincia de Neuquén, supone la concepción de una nueva territorialidad y una nueva institucionalidad de carácter *microregional*.

Si el propósito central de la planificación de una microregión es el fortalecimiento de la capacidad de gestión para los problemas funcionales de la misma, cabe preguntarse quién será el responsable de implementar, conducir y evaluar los procesos de autonomía y las acciones prácticas para acceder al conocimiento técnico necesario para iniciar alianzas estratégicas y otras negociaciones entre los sectores público y privado.

Una autoridad política microregional respondería a nuevas formas de representación y acción ciudadana, a la vez que representaría la instancia local (esto es, los municipios intervinientes) ante las instancias provincial y nacional, y quien fuera además, la institución de articulación horizontal con otras instituciones locales.

Por otra parte, entre los aspectos jurídicos e institucionales para la conformación de Microregiones, cabe señalar la opinión de expertos en la materia:

“...De estos criterios de flexibilidad, funcionalidad y coordinación interjurisdiccional que deben usarse para la creación de las regiones, llegamos a estas conclusiones: a).....b) Una provincia puede formar parte de una o más regiones, si así lo requiere su desarrollo. c) No debe existir necesariamente un solo mapa regional en la Argentina d).....e) La conformación de regiones responde a diversos aspectos históricos, geográficos, económicos, sociales , culturales y políticos y reclama una visión y estudios interdisciplinarios. f) la regionalización del país para la integración y el desarrollo económico y social, también supone una interrelación con la integración supranacional y la provincial, que exigirá la promoción de las relaciones intermunicipales. g) La regionalización , como instrumento del proyecto federal , requerirá de una concertación interjurisdiccional con eficaz gestión técnica y alta calidad en la dirección política. h) Este proceso importará una profunda reforma y modernización de los distintos órdenes estatales. i) También se impone una planificación estratégica, flexible, moderna y democrática, que cuente con la participación de las fuerzas del mercado⁴....”

Un efecto importante en la elaboración de Perfiles microregionales, fue la convocatoria a Intendentes, Concejales y fuerzas representativas como Cámara de Comercio e instituciones educativas, quienes se mostraron a favor de la constitución de “alianzas estratégicas” (*consorcios, corporaciones*), que den protagonismo al sector privado. Para ello, las normativas en materia de Consorcios de Gestión u otras formas asociativas deberán contemplar la coexistencia de ordenamientos diversos que respeten tiempos y particularidades microregionales.

⁴ “Estudio sobre los Aspectos Jurídicos de la Regionalización. Dr. Eugenio M. Hernández (Congreso Federalismo y Región, CFI, Diciembre de 1997)
Mg. Cra. María Noemí Díaz: “Desarrollo de Microregiones: El Consorcio de Gestión como instrumento de organización”

BIBLIOGRAFIA

1. Programa "Aportes al Desarrollo Rural en Picún Leufú" – Unidad Municipal Interinstitucional de Producción (UMIP). Compilador: Herradón, Luis. Abril, 1999
2. Estudio Microregión Añelo (Fundasur, 1998)
3. Documentos de trabajo del Copade ("Estrategias de Desarrollo Microregional")
4. Ley N° 53 de Municipalidades, Ley N° 2148 de Coparticipación Provincial, Ordenanza N° 214/97 y Decreto N° 027/97. Municipalidad de Picún Leufú.
5. Documento del Congreso "Federalismo y Región" (CFI, Dic. 1997)
6. Las organizaciones sin fines de lucro en Argentina. Thompson, Andrés. Ed. Unicef/Losada, 1995