

**Asociacionismo de base territorial: la
alternativa de los consorcios
públicos en Brasil**

**Eliane Salette Filippim y
Fernando Luiz Abrucio**

Eliane Salete Filippim

Post-doctora en Administración Pública y Gobierno en la Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo (2009). Doctora en Ingeniería de Producción y Sistemas por la Universidade Federal de Santa Catarina. Profesora e investigadora de la Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). Maestría profesional en Administración. Su línea de investigación es la sustentabilidad en las organizaciones. Su investigación y producción técnica están basadas en redes y cooperación inter-organizacional, con énfasis en desarrollo regional y gestión de personas, en los temas: gestión de la diversidad y aprendizaje y gestión del conocimiento, especialmente en el área pública. Miembro de la Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD) y líder de tema de la División Académica de Administración Pública de APB de la ANPAD en el bienio 2015-2016. Editora jefe de la RACE, periódico científico del Área de Administración, Contable y Turismo. Miembro de la Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP). Colaboradora en la Maestría en Biociencias y Salud.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
Calle Paulo Germano Liedke, 272, Barrio Flor da Serra
89609-000 Joaçaba, Santa Catarina, Brasil
E-mail: eliane.filippim@unoesc.edu.br

Fernando Luiz Abrucio

Doctor en Ciencia Política por la Universidade de São Paulo (2000). Profesor e investigador de la Fundação Getulio Vargas (SP) desde 1995. Ocupa el cargo de Coordinador del Curso de Graduación en Administración Pública desde 2011. Fue coordinador de la Maestría y Doctorado en Administración Pública y Gobierno (2006-2010). Fue profesor del Departamento de Política de la Pontificia Universidad Católica (PUC - SP) de 1996 a 2008. Trabajó como columnista político del Periódico Valor Económico S/A, y del periódico Época. Hoy presenta el programa Discuta, São Paulo, en radio CBN. Coordinador del Grupo de Trabajo Poder Político y Controles Democráticos de la Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. Investiga temas en las áreas de Ciencia Política, Administración Pública, Políticas Públicas y Política Comparada, con énfasis en cuestiones relacionadas a la educación, a las relaciones intergubernamentales y el federalismo, así como sobre reforma del Estado y gestión pública.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Av. 9 de Julho, 2029, Bela Vista
01313-902 São Paulo, Brasil
E-mail: fabrucio@gmail.com

Asociacionismo de base territorial: la alternativa de los consorcios públicos en Brasil

Este documento examina una estrategia asociativa para la resolución de problemas comunes a determinados territorios, adoptada en Brasil a partir de la Ley N° 11.107, de 6 de abril de 2005, que estimuló y reglamentó la consolidación de consorcios públicos. A partir de esta Ley, los municipios encontraron mayor seguridad jurídica para asociarse a sus pares o a otros entes de la federación brasileña (estados y unión), de manera de hacer efectivas las políticas públicas. El objetivo general del estudio consistió en investigar la formación y la institucionalización de consorcios públicos como estrategia para el asociacionismo de base territorial. En los procedimientos metodológicos se hizo uso del abordaje cualitativo, toda vez que este trabajo se concentró en observar la génesis, el desarrollo y las redes de relaciones de los consorcios públicos, buscando comprender este fenómeno considerando aspectos que guardan algún grado de subjetividad. Se trata de una investigación descriptiva e interpretativa, empleando la estrategia del estudio de dos casos de consorcio público intermunicipal, cuyas características ofrecen una reflexión sobre la cooperación en el ámbito del territorio local. Como conclusiones del estudio de los casos, se presentan algunas recomendaciones para otras formas de cooperación territorial y para nuevos estudios.

Palabras clave: Asociación Local; Cooperación; Municipalidades; Brasil

Territorial Basis Associates: the Public Consortia's Alternative in Brazil

This document examines an associative strategy for the common problems solving to some territories, adopted in Brazil since the advent of the Law N° 11.107 of April 6th, 2005, which stimulated and regulated the consolidation of public consortia. From this Law, the municipalities found more legal security to associate with their partners or with other units of the Brazilian federation (states and Union), in order to implement public policies. The general aim of the study was to investigate the formation and the institutionalization of public consortia as a strategy to the territorial basis associates. In the methodological procedures, it was used the qualitative approach, once this work focused on observing the public consortia's genesis, development and relationship networks, seeking to understand this phenomenon considering aspects that keep some subjectivity degree. It is about descriptive and interpretative research with the use of the strategy of the study of two cases of inter-municipal

Recibido: 16-11-2015. Aceptado: 12-01-2016.

public consortium, whose characteristics provide reflection about the cooperation of the local territory scope. As conclusions of the study of these cases, some aspects are recommended to other ways of territorial cooperation and to new studies.

Key words: Local Association; Cooperation; Municipalities; Brazil

Introducción

En un ambiente marcado por cambios que son requeridos en la administración pública en Brasil, de acuerdo con la Política Nacional de Desarrollo Regional (2012), es posible observar una tendencia a la revalorización del espacio territorial. En este ambiente se considera que los consorcios públicos pueden constituirse en una de las alternativas para el asociacionismo en la gestión de políticas públicas. Los procesos de formación y desarrollo de nuevas institucionalidades, orientados al fortalecimiento de la gestión local de forma consorciada, son altamente dependientes de la formación de consensos sobre problemas y soluciones en un territorio dado mediante la movilización política y el involucramiento directo de los ciudadanos (Martins, 2011). Uno de los puntos neurálgicos para el asociacionismo de base territorial es la cuestión del diseño de gobernanza a adoptar. Matos y Dias (2013: 24) apuntan que la “gobernanza se refiere a [...] actividades apoyadas en objetivos comunes, que pueden o no derivar de responsabilidades legales y formalmente prescritas”.

De esta manera, la creación de consensos respecto de objetivos comunes parece ser un punto central para el establecimiento de estructuras de gobernanza territorial, a pesar de que este proceso puede engendrar disputas y conflictos dada la multiplicidad de actores y de intereses. Así, la gobernanza requiere un nuevo estilo de gobierno, exigiendo interlocución, transparencia y amplio capital social capaz de dar acceso a la participación del ciudadano en los procesos decisorios. Dependiendo de sus características, el diseño de la forma de gobernanza podrá ser decisivo en la inducción o no del asociacionismo de base territorial. Es en esa problemática de cómo organizar y gestionar el asociacionismo de base territorial que se concentra este estudio, procurando comprender la dinámica de este fenómeno a partir de casos concretos.

La estrategia asociativa analizada es la de los consorcios públicos, legalizados en Brasil por la Ley N° 11.107, de 6 de abril de 2005. A partir de entonces, los municipios encuentran mayor seguridad jurídica para asociarse a sus pares o a otros entes de la federación

Los consorcios públicos pueden constituirse en una de las alternativas para el asociacionismo en la gestión de políticas públicas.

brasileña (estados y Unión), de manera de hacer efectivas las políticas públicas. Se observa que los estudios sobre los consorcios públicos aún son escasos, demandando, sobre todo, la observación de los fenómenos de consorcio dentro del contexto en que se realizan.

Este artículo es resultado de un estudio titulado “Sistema nacional articulado de educación: políticas públicas pactadas en régimen de colaboración”. La investigación fue financiada por la Unesco/MEC, realizada en el año 2014, y el informe completo fue organizado por Fernando Luiz Abrucio (UNESCO/MEC, 2014). Este trabajo relata parte de esta investigación y tiene como objetivo general investigar la formación y la institucionalización de consorcios públicos como estrategia para el asociacionismo de base territorial. Para alcanzar este objetivo se utilizó el abordaje cualitativo, toda vez que este estudio se concentró en investigar la génesis, el desarrollo y las redes de relaciones de los consorcios públicos, buscando comprender este fenómeno, considerando aspectos que guardan algún grado de subjetividad. Se trata de una investigación descriptiva e interpretativa con la utilización de la estrategia del estudio de dos casos de consorcio público intermunicipal, cuyas características promueven la reflexión sobre la cooperación en el ámbito del territorio local. El texto presenta, en la primera sección, reflexiones a partir de la literatura respecto de la cooperación y consorcios públicos. Posteriormente se resume la metodología adoptada. Luego presenta los resultados referentes a los casos estudiados y su análisis, para, por fin, señalar las conclusiones.

1. Cooperación y consorcios públicos

La relevancia de las dinámicas territoriales para la aplicación de una política pública que, en última instancia, generen el desarrollo de las poblaciones involucradas, se acentúa cuando se requiere cooperación, articulación y coordinación. De esta manera, el territorio y sus dinámicas modelan la elección de los actores y condicionan sus posibilidades en la formulación e implementación de políticas públicas. Sin embargo, las comunidades poseen una amplia posibilidad para la innovación en el uso de los recursos de su territorio, de manera de establecer nuevos contornos y asumir parte activa y responsable en la construcción de su historia (Rambo y Filippi, 2012).

Se trata de buscar un estilo de desarrollo que sea endógeno, esto es, respete las particularidades y movilice las fuerzas de los territorios que son construidos a partir de relaciones sociopolíticas de vecindad y reciprocidad (Putnam, 2007). De esa forma, se entiende por territorio,

La delimitación de región puede asumir distintos contornos e integrar elementos naturales, culturales, políticos, administrativos, que son campos de disputa entre las fuerzas presentes en un territorio.

siguiendo a Tenório (2011: 75), “aquel espacio, no necesariamente geográfico o delimitado de forma político-administrativa, identificado por el potencial de su sustentabilidad por medio de la acción integrada de los diferentes actores según una identidad legitimada por los mismos”.

Destaca la centralidad del territorio, el protagonismo del poder local y las relaciones concretas generadas para la elección de la estrategia de asociacionismo de base territorial a ser adoptada (Filippim y Rótulo, 2013). En la discusión sobre dinámicas territoriales, emerge también la cuestión de cuál recorte regional asumir como campo de aplicación de una determinada política pública. En este sentido, Santos (2000) ya alertaba acerca de dos vertientes para el entendimiento de una región: una que se apoya en una visión centrada en la naturaleza, por medio de la combinación de elementos como clima, vegetación y relieve, formando las denominadas regiones naturales; y otra que considera la región como resultado de un largo proceso de cambio del paisaje natural en paisaje cultural, incluyendo el dialecto y las costumbres, constituyendo un conjunto integrado de trazos culturales, denominadas regiones paisaje.

De esa manera, la delimitación de región puede asumir distintos contornos e integrar elementos naturales, culturales, políticos, administrativos, que son campos de disputa entre las fuerzas presentes en un territorio. La región es construida a partir de la acción de distintos agentes que ocurre en escalas multinivel: local, regional, nacional y global. En este sentido, la opción por esta o aquella estrategia de regionalización asume importancia para la formulación de políticas sectoriales, prácticas de planeamiento o procesos de desarrollo regional y puede presentar variaciones ligadas a las finalidades que se propone atender (Lacoste, 1988).

Al discutir cuestiones relacionadas con el desarrollo territorial, Pecqueur (2005) alerta sobre la necesidad de distinguir entre dos definiciones de territorio: a) el territorio dado como la porción de espacio que es objeto de observación, considerado preexistente. En este caso se acepta el territorio *a priori*, no se hace un análisis de su génesis y de las condiciones de su constitución; y b) el territorio como resultado de un proceso de construcción por los actores; en este caso no es postulado sino constatado *a posteriori*. A este, Pecqueur (2005) denomina territorio construido, alegando que él no existe en todo lugar, pues hay espacios dominados por leyes exógenas a la localización y que no son territorios. Esa cuestión tiene fuerte impacto en el diseño, gestión e

El asociacionismo territorial surge como una posibilidad de salvaguardar condiciones para la implementación de políticas públicas, como es el caso de la salud, la educación y la seguridad pública.

implementación de políticas públicas, pues, en muchos casos las estrategias de regionalización parten de intereses político-administrativos y son aceptados como datos, sin cuestionamiento sobre su pertinencia y relevancia para el desarrollo. Sin embargo, la naturaleza compleja de las interacciones existentes y necesarias para el desarrollo de un territorio, la mayoría de las veces extrapola el espacio previamente delimitado, especialmente por los gobiernos centrales, pudiéndose incurrir en errores importantes en la elaboración de las estrategias, dificultando de esa manera la implementación de las políticas. Los múltiples diseños de lo que vendría a ser la región deseada de las políticas públicas causa yuxtaposición, superposición y, no es raro, concurrencia predatoria en la asignación y uso de recursos públicos.

En ese contexto, Abrucio, Filippim y Dieguez (2013) visualizan los consorcios públicos como una de las alternativas para el asociacionismo de base territorial cuando hubiera la demanda para la solución de problemas objetivos enfrentados por los municipios o regiones. La cooperación por la vía de consorcios públicos puede ocurrir horizontalmente, entre dos o más entes del mismo nivel organizacional (por ejemplo, entre municipios) o verticalmente cuando quien coopera son entes de distintos niveles organizacionales (por ejemplo, entre municipios y estados). Esta cooperación requiere la efectiva actuación de gobiernos en colaboración con distintos actores presentes en la arena del interés público y el uso de estrategias típicas de la gobernanza aplicada a la gestión de territorios. Esta gobernanza territorial tiene como condición la participación de una amplia gama de actores y de mecanismos, marco legal y estructuras que fomenten la cooperación, como es el caso de los consorcios públicos.

La cuestión del diseño institucional de la cooperación de base territorial ha recibido atención creciente en lo que se refiere a su papel en la implementación de políticas públicas. En ese sentido, “La experiencia brasileña muestra que la inducción de políticas y recursos federales es factor fundamental para que los gobiernos locales asuman el papel de proveedores de servicios sociales universales” (Souza, 2004: 37, traducción nuestra).

Se considera que el asociacionismo territorial surge como una posibilidad de salvaguardar condiciones para la implementación de políticas públicas, como es el caso de la salud, la educación y la seguridad pública. Se trata del fomento y articulación de redes de cooperación que hacen dialogar actores e instituciones con distintos intereses, pero con puntos de convergencia en cuanto a la implementación de esas políticas. La relevancia del territorio como espacio de nuevas

relaciones y de la constitución de redes de gobernanza es señalado por Pimentel y Pimentel (2010: 2): “Es el espacio que restringe y conforma determinadas identidades, individuales y grupales, donde estas identidades generan formas de relacionamiento con otros grupos sociales y con el propio espacio en que están insertas, en defensa de intereses específicos de aquellos grupos sociales”.

El surgimiento de redes de colaboración multinivel, según Natera (2004: 12), es un evento importante para la cooperación Estado-sociedad, toda vez que “el surgimiento y el aumento de la importancia de las redes de políticas establece una característica singular en la forma moderna de gobernar”.

La gobernanza multinivel o en redes, puede ser definida como: a) articulaciones horizontales relativamente estables de actores interdependientes, pero operacionalmente autónomos, que b) interactúan con otro grupo por medio de negociaciones que c) acontecen en un cuadro regulador, normativo, cognitivo e imaginario, que es d) autorregulado dentro de límites configurado por fuerzas exteriores, en las cuales e) contribuyen para la producción del propósito público (Torfing, 2005). La complejidad de la gobernanza multinivel aumenta por la combinación de las características horizontales y verticales que pueden estar presentes en la cooperación de base territorial. De acuerdo con Bache y Chapman (2008), la literatura sobre gobernanza multinivel se ha concentrado en la cooperación entre actores políticos organizados en varios niveles territoriales. La autoridad y el papel del Estado han sido desafiados por una creciente alianza entre actores supranacionales, subnacionales y actores no pertenecientes a él. El peligro de superposiciones reguladoras y disonantes es la falta de cohesión y fragmentación que puede llevar a una incertidumbre reguladora y perjudicar la seguridad jurídica de estrategias de cooperación (Nupur y Wessel, 2012). Por eso, pensar la descentralización en Brasil pasa por considerar la dinámica entre municipalismo y regionalismo, concretizados por la vía de los consorcios y otras formas de asociacionismo de base territorial (Castro y Gonçalves, 2014).

En este estudio se observarán más de cerca los consorcios públicos intermunicipales. Ellos son formados por una red federativa en la que se constituye una arena política de cooperación horizontal entre dos o más entes federativos municipales, orientada a la producción compartida de decisiones sobre políticas públicas (Dieguez, 2011). Muchos de estos consorcios actúan también como *advocacy*, entendida aquí como una acción colectiva para identificar, adoptar y promover una causa y/o determinados intereses de los asociados (Breláz, 2007).

Los consorcios públicos, de acuerdo con Losada (2013), son formados en razón de escala (por ejemplo, cuando municipios pequeños se reúnen para efectuar compras compartidas) o por la necesidad de coordinación entre políticas públicas. Se puede decir también que son asociaciones formadas por dos o más entes de la federación para la realización de objetivos de interés común.

Esta forma de asociacionismo tiene como bases legales la Enmienda Constitucional 19, de 1988, y el artículo 241 de la Constitución de Brasil: “La Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios disciplinarán por medio de ley los consorcios públicos y los convenios de cooperación entre entes federados, autorizando la gestión asociada de servicios públicos, así como la transferencia total o parcial de encargos, servicios, personal y bienes esenciales para la continuidad de los servicios transferidos”.

Los consorcios públicos pasaron a tener mayor seguridad jurídica a partir de la Ley N° 11.107, de 6 de abril de 2005, reglamentada por el Decreto N° 6.017/2007. De esa manera, fue suplida la fragilidad jurídica de los arreglos locales e institucionales de cooperación intergubernamental (Losada, 2013). Son características de los consorcios públicos las siguientes: deben estar regidos por ley de los entes que cooperan entre sí; son personas jurídicas que integran la Administración Pública de todos los entes consorciados; pueden ser formados por entes federativos de niveles distintos; pueden autorizar la gestión asociada de servicios públicos; son personas de derecho público cuando se constituyen en una Asociación Pública, especie de autarquía interfederativa; son personas jurídicas de derecho privado cuando toman la forma de Asociación Civil sin fines económicos (Losada, 2013).

Cuadro 1
Aspectos administrativos de los consorcios como asociación pública

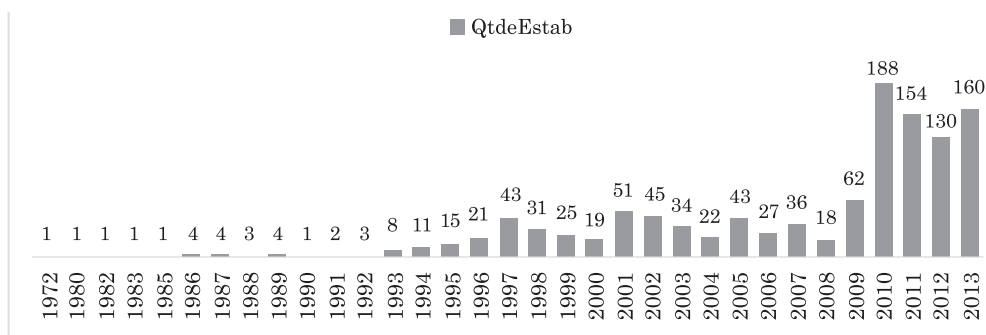
| Aspecto administrativo | Asociación pública |
|-------------------------------|---|
| Forma de institución | Creado por ley (ley de ratificación del contrato de consorcio) |
| Finalidad y competencias | Puede ejercer actividades privativas de Estado |
| Origen de los recursos | Contrato de prorrateo, donaciones, auxilio, contribuciones y subvenciones, y recursos propios |
| Estatuto | Aprobado por la Asamblea General |
| Vinculación administrativa | Integra la Administración Pública Indirecta de los entes consorciados |
| Asamblea General | Compuesta por representantes de los entes consorciados y presidida por el Jefe de Gobierno |

Fuente: Salgado (2013).

De acuerdo con Santos (2013), los consorcios públicos adecuados a la Ley N° 11.107, de 2005, deben estar compuestos por tres tipos de contratos: de consorcio, de prorrateo y de programa. En cuanto al personal, debe ser de régimen único, “celetista”, contratado por concurso, pudiendo tener servidores estatutarios cedidos por los entes consorciados. El techo de las remuneraciones debe ser establecido en el contrato del consorcio. No tiene autonomía presupuestaria, ya que es mantenido con recursos presupuestarios de los entes consorciados y se somete al control interno y externo. Disfruta de inmunidad tributaria, tiene sistemas administrativos propios y puede establecer convenios con la Unión (Salgado, 2013).

Es notable el crecimiento de los consorcios públicos en Brasil a partir de la reglamentación de la Ley de los Consorcios Públicos en 2005 y del Decreto N° 6.017/2007. Losada (2013) recogió datos que muestran este crecimiento, conforme al Gráfico 1.

Gráfico 1
Cantidad de consorcios públicos de Derecho Público por año de apertura.
Total en 2013: 1.167 consorcios



Fuente: datos recogidos por Losada (2013) de la Recaudación Federal (2013).

Si se observan los consorcios existentes en Brasil, en lo que se refiere a su campo de actuación, en el año 2013 el 22% de ellos eran consorcios de tipo administrativo; el 34% se enfocaba en derechos y asistencia social; un 6% en saneamiento; un 5% en salud; un 20% no especificaba los fines o tenía múltiples y un 13% tenía innumerables focos (Losada, 2013). Santos (2013) apunta que los pocos consorcios que existían antes de la Ley N° 11.107, de 2005, se adaptaron al nuevo modelo. El consorcio público puede representar una alternativa de cambio para la gestión más eficaz de las políticas públicas en el

ámbito territorial, ya que, como pregona Costa (2014), un proyecto moderno de desarrollo no se realiza con instituciones tradicionales.

2. Metodología

Se realizó una investigación de carácter cualitativo que tuvo como base documentos (gubernamentales y de otra naturaleza), entrevistas y observación, en la perspectiva de la investigación cualitativa de Godoy (1995). Se trata de un estudio de caso múltiple (Yin, 2010). El objeto es el caso de asociacionismo territorial como manera de cooperación federativa para la evaluación de problemas comunes y oferta de servicios públicos y fue desarrollado a través de la observación, descripción y análisis de dos consorcios públicos: 1) CIF: Consorcio Intermunicipal de Frontera, y 2) CIGA: Consorcio de Informática en la Gestión Municipal. Los criterios para la selección de los casos analizados fueron los descritos en el Cuadro 2.

Cuadro 2
Criterios de selección de los consorcios bajo estudio

| Identificación del criterio | Criterio |
|-----------------------------|---|
| A | - diversidad regional del país (tipos de territorio); |
| B | - experiencias exitosas en varias áreas de políticas públicas; |
| C | - posibilidad de analizar dificultades de implantación del consorcio; |
| D | - elementos innovadores de la experiencia; |
| E | - diferentes formas de asociacionismo territorial; |
| F | - consorcios públicos; |
| G | - posibilidad de comparación mínima entre los casos estudiados; |
| H | - posibilidad de encontrar fuentes de información relevantes y confiables sobre la experiencia; |
| I | - posibilidad de observar el contexto y las marcas de la institucionalidad del consorcio. |

Fuente: elaboración propia a partir de la literatura existente.

Con el fin de contextualizar brevemente este estudio de caso, el Cuadro 3 presenta datos generales de las experiencias en las que se enfoca esta investigación.

Para la recolección de datos se utilizaron múltiples fuentes: investigación bibliográfica sobre cooperación y consorcios públicos; investigación documental incluyendo documentos pertinentes a los casos de los consorcios en estudio; actas de reuniones, protocolos de intenciones, estatutos, entre otros. Fueron también analizados documentos sobre

actividades realizadas y planes de acción de los consorcios públicos estudiados, así como otros documentos administrativos y publicaciones. Fueron realizadas 11 entrevistas (Cuadro 4).

Cuadro 3
Datos generales de los casos estudiados

| Criterios/Consortio | Finalidad | Territorio | Fundación |
|---|---|---|------------------|
| A, C, D, E, F, G, H, I CIF: Consorcio Intermunicipal de Frontera | Cooperación para el desarrollo de la Faja de Frontera | Barracão (PR), Bom Jesus do Sul (PR), Dionísio Cerqueira (SC) e Bernardo de Irigoyen (AR). Sede: Barracão (PR) | 2009 |
| A, B, C, D, F, G, H, I CIGA: Consorcio de Informática en la Gestión Municipal | Desarrollar y ofrecer sistemas de tecnología de la información y comunicación | Todo el estado de Santa Catarina. 232 municipios consorciados. Sede: Florianópolis (SC) | 2007 |

Fuente: CIF (2014a); CIGA (2014).

Cuadro 4
Nomenclatura atribuida a los entrevistados

| Nomenclatura | Consortios/Entrevistados |
|---------------------|---|
| | CIF |
| Gestor 1 | Gestor del CIF 1 (Alcalde Dionísio Cerqueira) |
| Gestor 2 | Gestor del CIF 2 (Secretario Ejecutivo del CIF, Vice alcalde de Dionísio Cerqueira) |
| Agente 1 | Agente del CIF (Teniente Gestor del GIS ligado al CIF) |
| Agente 2 | Agente del CIF (Secretario Municipal de Educación de Bom Jesus) |
| Agente 3 | Agente del CIF (funcionaria del CIF responsable por el área de agricultura) |
| Agente 4 | Agente del CIF (funcionaria del CIF responsable de la parte administrativa) |
| | CIGA |
| Gestor 3 | Gestor del CIGA (Director Ejecutivo) |
| Gestor 4 | Gestor del CIGA (Alcalde ejerciendo la presidencia del CIGA) |
| Agente 5 | Agente del CIGA (Asesor jurídico; exdirector del CIGA; especialista en consorcios públicos) |
| Agente 6 | Agente del CIGA (Agente público de municipio que opera el CIGA) |
| Agente 7 | Agente del CIGA (Agente público de municipio que opera el CIGA) |

Fuente: elaboración propia.

Las entrevistas fueron del tipo semiestructurada, tuvieron una duración media de una hora, se realizaron en el local de trabajo de los entrevistados y abordaron la forma de su constitución, la realidad actual del consorcio, así como los demás ítems de análisis descritos en las variables orientadoras de la investigación de campo (Cuadro 5). Con la autorización de los entrevistados, las entrevistas fueron grabadas y posteriormente transcritas. También se realizó una observación por medio de visita para verificar la dinámica de funcionamiento de los consorcios elegidos. Los datos recogidos de las distintas fuentes fueron categorizados de acuerdo con las variables orientadoras de la investigación de campo, descritas en el Cuadro 5.

Cuadro 5
Variables orientadoras de la investigación de campo

| Criterios de análisis | Descriptor | Fuente |
|---|--|--|
| Contexto regional, formación, sentido de la cooperación (contenido) y trayectoria | <ul style="list-style-type: none"> - Contexto de la implementación del consorcio. - Especificidades del territorio (condicionantes, consensos preexistentes, tensiones, otras iniciativas). - Proceso de construcción de consensos. - Etapas y procesos de formación e institucionalización. - Área territorial. - Tipo de consorcio (singular o múltiple). - Política (s) pública (s) que atiende. - Extinción de experiencias (si fuera el caso). - Principales hechos de la trayectoria de la experiencia. - Desigualdad socioeconómica y/o institucional previa. | Documentos Entrevistas Observación Literatura |
| Diseño institucional y modelo de gobernanza | <ul style="list-style-type: none"> - Naturaleza jurídica. - Estatuto interno. - Actores que componen el consorcio y su comportamiento. - Institucionalización administrativa: modelo organizacional, equipo gestor y equipo técnico (funcionarios, selección/cuadro, salarios, capacitación, estabilidad funcional). - Proceso decisorio y distribución de competencias. - Distinciones socioeconómicas, de poder y de capacidad institucional entre los participantes. | Documentos Entrevistas Observación |
| Liderazgo | <ul style="list-style-type: none"> - Papel del liderazgo. - Formas de ejercicio del liderazgo. - Grado de dependencia del liderazgo. - Mecanismos formales e informales de coordinación. | Entrevistas Observación |

| | | |
|---|---|---|
| Mecanismos de financiamiento | <ul style="list-style-type: none"> - Sustentabilidad. - Fuentes de financiamiento. - Formas de inducción (si hubo/hay de los otros entes federados). - Grado de autonomía en relación con los demás niveles de gobierno. - Distribución entre los participantes y combate a las desigualdades previas. | <p>Documentos Entrevistas Observación</p> |
| Relaciones intergubernamentales y con la sociedad | <ul style="list-style-type: none"> - Formas de interacción/cooperación horizontal y vertical, en este caso, entre municipios, estados y Unión. - Relaciones entre los gobiernos y organizaciones de la sociedad civil y otros actores (empresas, sindicatos, instituciones de investigación). - Articulación política entre los poderes y actores. - Forma de toma de decisiones intergubernamental y extragubernamental (relación Estado y sociedad). - Soluciones a las desigualdades previas. | <p>Documentos Entrevistas Observación</p> |
| Mecanismos de participación y control | <ul style="list-style-type: none"> - Transparencia y rendición de cuentas. - Mecanismos de control institucional y social. - Participación: mecanismos de fomento a la cooperación y sistema de consorcio. - Marcas aparentes del capital social del territorio del consorcio. - Mecanismos de comunicación de los planes, acciones y resultados para el ciudadano. | <p>Documentos Entrevistas Observación</p> |

Fuente: elaboración propia.

3. Resultados

En esta parte se exponen los casos de los consorcios públicos estudiados: CIF y CIGA. Los datos serán presentados siguiendo las variables presentadas en el Cuadro 5. Se optó por presentar los casos en bloques separados para favorecer la comprensión de sus particularidades.

Consortio Intermunicipal de Frontera (CIF)

El primer caso es el del Consorcio Intermunicipal de Frontera, de aquí en adelante denominado como CIF.

Contexto regional, formación, sentido de la cooperación y trayectoria

El CIF fue creado para atender especificidades del territorio en el cual está inserto, o sea, una región de frontera en la que conviven tres ciudades gemelas, con una población aproximada de 45 mil habitantes. Creado para buscar soluciones a problemas comunes, fue constituido por los municipios de Barracão (PR), Bom Jesus do Sul (PR), Dionísio Cerqueira (SC) y Bernardo de Irigoyen (Misiones/Argentina). La disposición de las tres ciudades en una sola red urbana y en una frontera

La cooperación en faja de frontera fue llevada a cabo en un contexto geográfico en el cual, del lado argentino, se encuentran los peores indicadores sociales e institucionales de aquel país, y del lado brasileño se encuentra el estado con el segundo mejor Índice de Desarrollo Humano del país.

seca hace que este territorio demande un planeamiento integrado (Prefeitura Municipal Dionísio Cerqueira, 2014). De acuerdo con el entrevistado Gestor 2, “el consorcio es una de las mejores herramientas para el desarrollo. El gobierno municipal tiene que actuar de manera colectiva e integrada. Si él lo fuera a hacer individualmente es un gran perjuicio y exige un gran número de acciones, de convenios hasta llegar a un resultado. Yo pienso que esta es la mejor herramienta para el crecimiento de Brasil: el consorcio intermunicipal”.

Esta es una región que presenta fuertes *desigualdades socioeconómicas*. Según un estudio realizado por Filippim ...[et al] (2014), la cooperación territorial transfronteriza para el desarrollo en esta región, a pesar de ocurrir informalmente desde hace largo tiempo, es nueva en términos de institucionalidad. En parte, la cooperación institucionalizada tardó en razón de las rivalidades históricas y geopolíticas entre Brasil y Argentina y, por otro lado, en razón de las disparidades intrarregionales presentes en este territorio. Observan Filippim ...[et al] (2014) que la cooperación en faja de frontera entre Bernardo de Irigoyen (Misiones, Argentina) y Dionísio Cerqueira (Santa Catarina, Brasil) fue llevada a cabo en un contexto geográfico en el cual, del lado argentino, se encuentran los peores indicadores sociales e institucionales de aquel país, y del lado brasileño se encuentra el estado con el segundo mejor Índice de Desarrollo Humano (IDH) del país (Santa Catarina).

En este sentido, el sistema de consorcio en este territorio asumió, desde su inicio, un objetivo movilizador con el fin de superar estas disparidades. Conforme al entrevistado Gestor 2, “Participamos de ese proceso de manera integrada, ya que no hay cómo tratar el desarrollo de esta región si no estuviéramos juntos”.

De acuerdo con el entrevistado Agente 4, “Había mucha dificultad con las tres ciudades, pues parecen ser solo una. Hubo una época que se asfaltaba la mitad de una calle y la otra mitad se quedaba sin asfaltar. Había una distinción que no era buena”.

El CIF fue creado en 2009, a partir de la búsqueda de soluciones a problemas comunes de los municipios de Barracão (PR), Bom Jesus do Sul (PR), Dionísio Cerqueira (SC) y Bernardo de Irigoyen (Misiones, Argentina) (CIF, 2014b). Los municipios percibieron en la alternativa del consorcio público también una forma para acceder a recursos públicos de otros entes que antes eran inaccesibles para cada municipio individualmente, dado el bajo contingente poblacional,

Aunque el municipio argentino de Bernardo de Irigoyen hace parte del CIF, no es de manera oficial, ya que los actores aún no encuentran una forma legal de hacer consorcio con municipios de otro país.

conforme relató el entrevistado Agente 4: “Ciertos recursos serían solo para municipios con más de 50 mil habitantes o para un consorcio. Dionísio Cerqueira tiene 14 mil habitantes, no sería posible. Barracão tiene nueve mil y Bom Jesus do Sul también es un pequeño municipio. Entonces, mediante el consorcio, la gente consiguió”.

La sede del CIF está ubicada en Barracão (PR). El proceso de creación del consorcio se inició cuando los alcaldes procuraron el *Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas* (Sebrae), con el objetivo de buscar asesoría para el planeamiento de su desarrollo. El Sebrae presentó entonces la propuesta de aplicar el Programa Líder, el cual preveía la reunión de los sectores público, privado y tercer sector de 39 municipios de la región de frontera entre Brasil y Argentina, en la porción comprendida por el Sudoeste del Paraná, Extremo Oeste de Santa Catarina y Extremo Este de la Provincia de Misiones (AR) para proyectar y planificar el desarrollo. La propuesta fue definida previendo acciones integradas, teniendo como visión ser referencia en el Mercosur en calidad de vida (CIF, 2014a).

Se trata de un consorcio público de tipo plural o multifines, una vez que atiende más de una política pública. Las políticas públicas atendidas por el CIF son: salud, educación, turismo y desarrollo regional. De acuerdo con el entrevistado Agente 4, el consorcio trajo beneficios a los municipios. “En la cuestión de salud, por ejemplo, antes se disponía un automóvil en cada municipio para llevar al paciente a ser atendido en otras ciudades, como Cascavel (en Paraná). Hoy en un solo automóvil se llevan los pacientes de los tres municipios”.

Entre los principales hechos en la trayectoria de la experiencia del Consorcio, de acuerdo con CIF (2014a), está el lanzamiento del Programa Líder, en julio de 2009, contemplado en el Plan de Desarrollo Regional, que contó con la presencia de autoridades de los dos estados brasileños y de la provincia argentina involucrada en el consorcio. Es importante destacar que aunque el municipio argentino de Bernardo de Irigoyen (provincia de Misiones) hace parte del CIF, no es de manera oficial, ya que los actores aún no encuentran una forma legal de hacer consorcio con municipios de otro país.

Otro momento de la trayectoria del CIF, destacado por los entrevistados, fue la realización de una agenda integrada con los gobernadores de Santa Catarina, Paraná y Misiones (AR), que ocurrió el 3 de marzo de 2011. Para una región habitualmente olvidada por los centros decisorios, tanto del lado brasileño como del argentino, este evento es ilustrativo de la fuerza del consorcio en este territorio.

Entre otros hechos mencionados por los entrevistados en la trayectoria del CIF figura la atención hospitalaria integrada entre Paraná, Santa Catarina y Misiones, por medio de la reforma y ampliación del Hospital Municipal de Dionísio Cerqueira, para atender pacientes del área de amplitud del consorcio. Esta reforma tuvo valor comprometido de R\$ 5,4 millones (CIF, 2014a). También los entrevistados destacan la instalación del Parque Turístico Ambiental de Integración Brasil/Argentina que está en curso, orientado a cambiar el “concepto de Límite en Lugar” (CIF, 2014a).

Los entrevistados fueron unánimes al atribuir a la creación del consorcio algunas inversiones recibidas por la región, como la nueva Aduana Integrada de Cargas Brasil/Argentina. Otro resultado alcanzado por el CIF fue la implantación del Programa Nacional de Seguridad y Ciudadanía, por medio del monitoreo de la frontera, con control e identificación de la criminalidad. Esta acción pasó a ser desarrollada de manera integrada con la creación del GCI (Gabinete de Gestión Integrada) en las “tres fronteras”, congregando las fuerzas de seguridad de la región. De acuerdo con el entrevistado Agente 1, coordinador del GCI, “en esta región son nueve órganos de seguridad. La acción del consorcio al buscar la implantación del GCI, fue traer recursos para mejorar la actuación policial en la región. Trabajamos con otras políticas públicas, pues la seguridad no se hace con actos de policía, es necesario interactuar, salud, educación...”.

En el campo de la educación, está en curso la implantación de una escuela bilingüe de frontera. Conforme al Agente 2, actualmente los estudiantes del lado argentino reciben clases de lengua portuguesa y los del lado brasileño clases de español, por medio del intercambio de profesores. Otro frente relevante apuntado por los entrevistados integra los ejes estratégicos del Plan de Desarrollo para la región del CIF de la agroecología y del desarrollo de los productos locales. De acuerdo con la entrevistada Agente 3, “es visible la mejoría en la producción y gestión de los productores locales”.

En este aspecto, los investigadores realizaron la observación de agroindustrias desarrolladas a partir de la instalación de estos ejes, como la sede de la Asociación de Recicladores de la Frontera en Barracão/PR, donde se verificó la acción consorciada intermunicipal en curso. El consorcio formalizó la asociación entre personas que ya trabajaban con reciclaje de materiales y el nivel local; los camiones para la recolección del material y los equipamientos fueron adquiridos por medio de un convenio entre el CIF y la Funasa (Fundación Nacional de Salud).

Fueron observadas situaciones poco usuales en la escena política brasileña, como la acción colegiada en defensa de intereses del CIF de agentes políticos miembros de partidos políticos opuestos e, incluso, antagónicos.

Diseño institucional y modelo de gobernanza

Sobre la *naturaleza jurídica*, el CIF tiene la forma de asociación pública, con personalidad jurídica de derecho público y naturaleza autárquica, creado el 22 de abril de 2009, cuyo Estatuto Social está adecuado a la Constitución Federal, a la Ley Federal N° 11.107/2005 y al Decreto Federal N° 6.017/2007. Es regido por el Protocolo de Intenciones y por el Estatuto del Consorcio Intermunicipal de la Frontera, de 27 de diciembre de 2010.

La *forma de institucionalización* del CIF ocurrió siguiendo los trámites necesarios a los consorcios públicos, teniendo vigencia después de la ratificación de, por lo menos, tres municipios suscriptores del Protocolo de Intenciones. El área de actuación corresponde a la suma de la extensión del territorio de los municipios integrantes, que actualmente es de 750 km². En cuanto a *los actores*, el CIF se rige por gestión asociada, presentando la siguiente estructura: Asamblea General, Consejo Fiscal y Directorio Ejecutivo.

El *proceso decisorio* ocurre en la Asamblea General en el caso de decisiones más estratégicas y amplias, en las que cada municipio consorciado tiene derecho a un voto. Cuando son decisiones más rutinarias, estas son tomadas por el Directorio Ejecutivo por medio de la delegación al Secretario Ejecutivo del consorcio, que, en el momento de la recolección de datos para esta investigación, era ejercido por el Vicealcalde de Dionísio Cerqueira. Las decisiones oficiales son antecedidas por intensa actividad política de formación de agenda por parte de los actores que son agentes políticos del CIF. Estos actores, especialmente los alcaldes de los municipios involucrados (incluso el municipio argentino) actúan en la forma de *advocacy*, defendiendo pleitos regionales por medio de la formación de agendas como las citadas por los entrevistados y observadas en el material informativo del CIF (2014a).

Fueron observadas situaciones poco usuales en la escena política brasileña, como la acción colegiada en defensa de intereses del CIF de agentes políticos miembros de partidos políticos opuestos e, incluso, antagónicos. Aunque no fue posible identificar *distinciones socioeconómicas y de poder de los participantes* entre los actores gestores en lo que se refiere a las actividades del CIF, es importante resaltar que las desigualdades socioeconómicas entre los municipios brasileños y el municipio de Bernardo de Irigoyen (AR) son visibles a cualquier observador que circule por las “tres fronteras”. En las calles del municipio argentino se ven niños pidiendo en los semáforos, alcantarillas

a cielo abierto, falta de pavimentación y de otros aspectos básicos de la infraestructura urbana, mientras que en los municipios brasileños la situación percibida es distinta, con visibles inversiones en servicios públicos, que atienden incluso ciudadanos argentinos.

En relación con el *equipo* que actúa en la parte ejecutiva del CIF, hay un Secretario Ejecutivo y cuatro funcionarios en régimen único “celetista”, contratados por el consorcio. Estos funcionarios ejercen las funciones de Director de Programas, Gerente de Programas, Gerente de Contabilidad y Auxiliar de Servicios Generales. Sin embargo, muchas de las actividades del CIF son desarrolladas por los equipos de los municipios consorciados. Esa repartición de tareas es importante para la actividad asociativa, pero los gestores del consorcio entienden que ella no es suficiente, pues el CIF precisa de más funcionarios para atender la demanda de trabajo de manera ágil. El proceso de selección ocurre por medio de la indicación hecha por los alcaldes municipales y son cargos comisionados. Los funcionarios reciben capacitación siempre que aparece una oportunidad formativa, mediante cursos y visitas técnicas para generar aprendizaje con otras experiencias.

Liderazgo

Se hizo evidente por la observación y los testimonios de los entrevistados, que el CIF posee liderazgos comprometidos con el proyecto de consorcio, sobre todo en la persona de los alcaldes de los municipios miembros. Sin embargo, los entrevistados evitaron nombrar explícitamente un liderazgo central, refiriéndose siempre al colectivo. La acción concertada y en equipo puede ser observada en la división de tareas, en la iniciativa de los distintos actores del CIF entrevistados y en el alto entusiasmo con la experiencia profesada por todos los liderazgos y funcionarios oídos en la investigación. Se observó, también, que los liderazgos provienen mayoritariamente de agentes públicos y políticos relacionados con los municipios consorciados. No fue posible identificar ningún liderazgo del CIF oriundo de la sociedad civil.

En relación con el *grado de independencia del liderazgo*, se puede afirmar, por las evidencias recolectadas en la investigación, que existe interdependencia y elevado grado de integración entre el equipo de líderes. En cuanto al grado de independencia del liderazgo en relación al contexto externo del CIF, se ha observado que es total. En lo que se refiere a los *mecanismos de coordinación* formales, ellos ocurren en la estructura del CIF, definida por el Estatuto, pero hay también mecanismos informales de coordinación por medio de las agendas, de

La mayor parte de las fuentes de financiamiento para las acciones del CIF vienen de las transferencias hechas por el Gobierno Federal y por los gobiernos estatales, por la vía de convenios.

reuniones, de otros eventos formativos e informativos que envuelven una red amplia de actores, incluyendo argentinos.

Mecanismos de financiamiento

La *sustentabilidad* del CIF ocurre por medio del prorrateo entre los municipios miembros. De acuerdo con la entrevistada Agente 4, “el prorrateo no tiene valor fijo para cada alcaldía. Los gastos mensuales fijos del consorcio son divididos de manera igualitaria entre los tres municipios consorciados”. La mayor parte de las *fuentes de financiamiento* para las acciones del CIF vienen, sin embargo, de las transferencias hechas por el Gobierno Federal y por los gobiernos estatales (PR y SC), por la vía de convenios. Esa sociedad es la principal *forma de inducción* de otros entes al CIF. Se destaca que la iniciativa de cooperación con los demás entes federados partió del propio CIF. El entrevistado Gestor 1 subrayó que al principio de las actividades del CIF no fue fácil alcanzar la cooperación con los demás entes federados. “Cuando nosotros iniciamos había muchos ministerios que no tenían conocimiento jurídico de qué era y tenían dificultad hasta de comprometer los recursos”. En este campo de las relaciones *intergubernamentales*, una dificultad sentida fue citada por la entrevistada Agente 3, cuando expresó: “Nuestra dificultad es que somos más que un estado y dos países. Hay mucha divergencia en las leyes. Hasta ahora la gente no tiene una manera de legalizar la participación de Argentina en el consorcio”. Aunque en 2008 la Oficina de Representación del Ministerio de Relaciones Exteriores en Santa Catarina (Eresc) promovió la creación de un Comité de Frontera entre Dionísio Cerqueira y Bernardo de Irigoyen, la cooperación fronteriza institucionalizada aún carece de concreción (Brandl, 2010).

Según Filippim ...[et al] (2014), otra iniciativa, inducida por el Gobierno brasileño mediante el Ministerio de Integración Nacional (MI), busca fomentar la articulación y la cooperación entre los municipios, regiones y estados colindantes y creó una Comisión Permanente para el Desarrollo y la Integración de la Faja de Frontera (CDIF). Núcleos estatales, creados en los estados fronterizos, integran el modelo de gobernanza encabezado por la CDIF. Esta Comisión estimuló los núcleos estatales para que elaboren Planes de Desarrollo e Integración Fronterizos (PDIF) regionalizados. Es interesante observar que la elaboración de los PDIF ocurrió en una lógica estadual, o sea, cada estado brasileño está elaborando su PDIF, independiente del de

El combate a las desigualdades interregionales es, posiblemente, uno de los objetivos fundamentales del CIF, ya que fue establecido a partir de una percepción común de los líderes de que la región estaba alejada del proceso de desarrollo de los centros decisorios.

Dionísio Cerqueira (SC) o del municipio lindero de ellos, Bernardo de Irigoyen (Argentina). Esta situación, aparentemente contraria a la cooperación e integración transfronteriza, parece repetirse cuando los entes federados evitan oír a los agentes locales (municipios) y establecen planes sin considerar la articulación existente en el territorio foco de la política, como es el caso de la cooperación en esta frontera concretada por medio del CIF. El PDIF para la región de la Faja de Frontera de Santa Catarina fue coordinado por la Secretaría de Planeamiento del Estado de Santa Catarina, y las acciones para establecer este Plan se realizaron sin integración con los municipios paranaenses y menos aún con el municipio argentino, todos separados solo por una calle.

El combate a las *desigualdades* interregionales es, posiblemente, uno de los objetivos fundamentales del CIF, ya que fue establecido a partir de una percepción común de los líderes de que la región estaba alejada del proceso de desarrollo de los centros decisorios. Conforme al entrevistado Gestor 1, “los municipios de aquí son los más lejos de las capitales. Dionísio Cerqueira queda a 717 km; Barracão a 560 km; Bom Jesus de la misma manera y Bernardo de Irigoyen queda a 380 km. Las inversiones fueron menores, sean estatales o federales”.

Relaciones con la sociedad

Respecto de las relaciones con la sociedad, se observa que ellas ocurren más por medio de los municipios que son miembros del CIF. No se percibió ninguna evidencia de que el ciudadano tenga información sobre el consorcio. Sin embargo, las acciones prácticas del CIF se hacen sentir por los habitantes que, según fue observado, son reconocidas a los municipios en acción cooperada y no al consorcio en sí. La reciente implantación del Parque Turístico Ambiental de Integración, por ejemplo, ha despertado la atención de los residentes y visitantes y concretiza la cooperación entre los consorciados. Conforme el entrevistado Gestor 1, “¡La gente cambió lo que era una tarjeta postal negativa a un lugar bueno! Ahora tiene academia, tiene plazas, tiene bancos...”. Para alcanzar los resultados que trazó en su Plan de Desarrollo de la región, el CIF estableció asociación con el gobierno de los estados involucrados y con el gobierno federal.

Mecanismos de participación y control

La participación de los miembros efectivos del consorcio ocurre en la forma estatutaria, y por lo que se desprende de las entrevistas, es muy efectiva. No fue posible percibir, en el espacio y tiempo de

El CIGA cuenta con 232 municipios consorciados pertenecientes al estado de Santa Catarina. El consorcio prevé la libre asociación de los municipios y su sede está en Florianópolis, en espacio cedido por la Federação Catarinense dos Municípios.

esta investigación, *señales aparentes de capital social* en el territorio observado. El proceso de cooperación y de asociacionismo en el CIF es reciente y no se evidenció la presencia de organizaciones cooperativas civiles, o sólidas relaciones de confianza preexistentes. Al revés, la historia de la región se inclina al aislamiento, a la rivalidad y a la división impuesta por la frontera internacional e interestatal.

En cuanto a los *mecanismos de comunicación de los planes, acciones y resultados al ciudadano*, el CIF utiliza los medios de comunicación convencionales, como emisoras de radio y también mantiene una página en la web. El consorcio edita un boletín titulado Cuaderno de Acciones Integradas (CIF, 2014a). Como ya se subrayó, no fue posible, aun con estas acciones de comunicación, constatar que el ciudadano perciba las acciones que el consorcio viene realizando como resultados alcanzados por el CIF.

La comunicación, más allá de la región del CIF, se hace por medio de innumerables invitaciones que los alcaldes consorciados reciben para relatar la experiencia del consorcio, tanto en Brasil como en Argentina. Otra manera de divulgación ocurre por la premiación que el consorcio viene recibiendo, como relató la entrevistada Agente 3: “Participamos del premio de la fundación Dom Cabral, y nos quedamos en los finalistas entre los cuatro mejores proyectos de sustentabilidad del país”.

Consortio de Informática en la Gestión Municipal (CIGA)

El CIGA cuenta con 232 municipios consorciados pertenecientes al estado de Santa Catarina, Sur de Brasil. El consorcio prevé la libre asociación de los municipios y su sede está en Florianópolis (SC), en espacio cedido por la Federação Catarinense dos Municípios (Fecam).

Contexto regional, formación, sentido de la cooperación y trayectoria

Una *especificidad del territorio* contribuyó al surgimiento del CIGA. Se trata de la existencia en este territorio de una cultura favorable al asociacionismo como herramienta para la solución de problemas comunes, siendo que la cooperación, en el nivel micro regional, se ha consolidado a partir de 1960. En este período fueron creadas las primeras asociaciones de municipios, por iniciativa de los alcaldes, especialmente aquellos del Oeste del estado, que percibían cierto abandono del interior por parte del Gobierno central (Abrucio, Filippim y Dieguez, 2013). Hoy existen 21 asociaciones de municipios en Santa Catarina. La dinámica del asociacionismo para buscar

soluciones que extrapolan los límites territoriales del municipio continúa presente en el estado y ha sido fomentada, en los últimos años por la Fecam. Entre las experiencias de fomento al consorcio efectuadas por la Fecam, está el CIGA. De acuerdo con Abrucio ... [et al] (2013), a partir de la publicación de la Ley de los Consorcios Públicos de Derecho Público, en 2005, la Fecam pasó a protagonizar la articulación municipalista por medio del consorcio.

El Estado de Santa Catarina, territorio de extensión de los consorciados del CIGA, aunque tiene en conjunto un Índice de Desarrollo Sustentable (IDS) medio, presenta grandes disparidades regionales, según lo señalado por el Sistema de Indicadores de Desarrollo Municipal Sustentable (Fecam, 2014). Este escenario genera desigualdades socioeconómicas donde los mayores contrastes ocurren entre la región Vale do Itajaí (IDS 0,705) y la región Serrana (IDS 0,612). En Santa Catarina, los pequeños municipios (menos de 10 mil habitantes) suman 59% del conjunto de municipalidades de acuerdo con el Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística (IBGE, 2010) y raramente alcanzan condiciones de desarrollar (solos) una política de gestión de tecnología.

En lo que concierne al *contexto de la implementación del consorcio*, el CIGA fue creado, por iniciativa de la Fecam, en noviembre de 2007. Se trata de una disposición de derecho público, con régimen jurídico de derecho público. En su implementación, el CIGA fue constituido por 13 municipios que celebraron el Protocolo de Intenciones. En 2015 posee 232 municipios asociados, con la respectiva ley ratificada en sus cámaras municipales. Es preciso considerar la actuación de la Fecam en la inducción de los consorcios públicos, conforme relató el Agente 5 entrevistado: “La filosofía de la Fecam de trabajo asociativo nos proporciona una noción de cómo sería un trabajo conjunto de los municipios por medio de un consorcio”. Sin embargo, el equipo técnico de la Fecam tenía una preocupación por la seguridad jurídica del consorcio intermunicipal, lo que fue subsanado con la promulgación, en 2005, de la Ley de los Consorcios Públicos. Comentó el entrevistado Agente 5: “En 2005 se reglamentó formalmente las estructuras de consorcios públicos y se dio la seguridad para que ellos existieran. Verificamos que los municipios, sin excepción, tenían contratos tercerizados en el área de informática, regidos por el mercado. Buscamos crear herramientas de acuerdo con las necesidades propias de los municipios”. De acuerdo con los entrevistados Gestor 3 y Agente 5, fue la necesidad de que los municipios adquirieran tecnologías de información y

Fue la necesidad de que los municipios adquirieran TIC con menor costo, el factor predominante para la formación de este consorcio. Antes del CIGA, los municipios dependían de las empresas que prestan servicios en informática y comunicación oficial.

comunicación (TIC) con menor costo, el factor predominante para la formación de este consorcio. Según estos entrevistados, antes del CIGA, los municipios dependían de las empresas que prestan servicios en informática y comunicación oficial.

Para motivar a los municipios a participar del CIGA, la Fecam realizó reuniones y eventos en los cuales divulgó los objetivos y ventajas del consorcio. Según el entrevistado Agente 5, que acompañó y coordinó la creación del CIGA, fueron realizadas distintas reuniones, siendo promovidos cerca de 50 eventos de divulgación y motivación para la participación de los municipios.

Sobre el *tipo de consorcio*, se puede clasificar como singular, pues su foco es el área de informática y tecnología. Una de las soluciones desarrolladas por el CIGA fue la creación del Diario Oficial de los Municipios (DOM/SC) electrónico. Se trata de una solución eficiente, económica y ágil para la publicación oficial de los municipios. La entrevistada Agente 6 habló sobre el uso del DOM/SC: “es una nueva era, porque antes los actos no tenían confiabilidad. La publicación en el diario oficial del estado era muy cara. Uno de los grandes impactos del DOM para la prefectura fue el bajo costo, la economía, la publicidad y la confiabilidad. Para publicar un acto antes se pagaba el valor del año que se paga hoy en el DOM”.

En cuanto a las *políticas públicas atendidas*, el CIGA fue concebido con la finalidad de desarrollar herramientas de gobernanza electrónica, por medio del empleo de tecnologías de la información y comunicación (CIGA, 2014). Entre los principales hechos en la trayectoria de la experiencia del Consorcio, los entrevistados destacaron: el 29-11-2007 los municipios formalizaron el Protocolo de Intenciones del Consorcio. En abril de 2008 fue aprobada la ejecución del DOM. En 2011, el CIGA lanzó el primer Portal de Cámara Municipal, otro de los servicios prestados por el CIGA. Otro hito en la trayectoria del CIGA ocurrió cuando la Base de Notas Fiscales de Servicios Municipales combinadas del CIGA llegó el 17-04-2012 a un millón de documentos. En términos de colaboración, una señal de la expansión geográfica del CIGA es que en junio de 2012 se firmó un convenio de cooperación con el consorcio BIM PIAVE de la Provincia de Belluno, Italia. Este consorcio tiene por finalidad el desarrollo equilibrado de la comunidad consorciada, la región de Belluno (Conzorcio Bim Piave, 2014).

En diciembre de 2013, el CIGA alcanzó la cantidad de 200 municipios consorciados que, en febrero de 2014, apoyaron una propuesta

de trabajo del CIGA para municipios de fuera de SC, siendo Recife (PE) el primer municipio fuera del estado que formalizó el uso de un programa del CIGA. En mayo de 2014 fue lanzada la primera edición del DOM de los municipios del Estado de Espírito Santo. En septiembre de 2014, el Comité Gestor del Simples Nacional visitó el CIGA para conocer el sistema de gestión del Simples Nacional del consorcio. El CIGA está profundizando la oferta de sus servicios y ampliando el territorio atendido, como relató el Gestor 3: “Nosotros tenemos un sistema orientado a la gestión tributaria, para el Simples Nacional. Nuestro sistema procesa la información para que las prefecturas hagan la fiscalización. Nosotros presentamos esa solución en un seminario en Brasilia y a partir de entonces no dejaron de llegar demandas por su utilización”.

Diseño institucional y modelo de gobernanza

Sobre la *naturaleza jurídica*, se trata de un consorcio público, con personalidad jurídica de derecho público, bajo la forma de asociación pública, regido por las normas de la Constitución de la República Federativa de Brasil, por la Ley N° 11.107, de 2005, y demás normas pertinentes, por el Protocolo de Intenciones y por el Reglamento Interno. El CIGA adquiere personalidad jurídica mediante la vigencia de las leyes de ratificación de al menos tres municipios subscriptores del Protocolo de Intenciones.

En lo que respecta a la *base legal*, el CIGA está alineado a los siguientes ordenamientos: a) Ley Municipal, pues todos los municipios que se asocian al CIGA precisan ratificar esta participación por medio de ley enviada a la Cámara municipal; b) Protocolo de Intenciones del CIGA promulgado el 29-11-2007; c) Contrato de Consorcio Público, resultado de la conversión del Protocolo de Intenciones después de su ratificación por ley; d) Reglamento Interno; e) resoluciones y actos expedidos por la autoridad del consorcio; y f) contrato de programa establecido con los municipios consorciados. Es importante subrayar que los cinco primeros puntos traducen la naturaleza institucional y la estructura organizacional mayor del consorcio, mientras que los contratos del programa viabilizan la operacionalización y la implementación del consorcio, confiriendo efectividad a la gestión asociada (Abrucio ...[et al], 2013).

En cuanto a los *actores* decisivos en la creación y mantención del CIGA, se observó que este consorcio nació por la iniciativa del equipo técnico de la Fecam. Observando el interés de los municipios, fueron

Cada consorciado paga por los servicios de acuerdo con el uso del programa. Este pago varía generalmente según la población o el índice de ICMS.

desarrollados los servicios del CIGA y presentada la forma consorciada para su oferta a los municipios. La adhesión fue ocurriendo a partir del momento en que los resultados, especialmente de economía, fueron divulgados entre los alcaldes y agentes públicos. De acuerdo con el entrevistado Agente 5, “El CIGA nació dentro de la Fecam, fueron los empleados de la Fecam que lo concibieron. Después hablaron con los alcaldes, con las asociaciones de municipios y estos agentes visualizaron que aquello era pertinente. Así se legitimó el proceso y una vez que adquirió cuerpo, fue endosado...”.

Los entrevistados entienden que tanto los actores más técnicos (gestores y equipo del CIGA) como los actores más políticos (Alcalde presidente y Consejo del CIGA) son actores fundamentales para el éxito de esta estrategia de consorcio. Según el entrevistado Gestor 3, “El presidente del CIGA es un factor determinante en mantener un proceso abierto, de autorizar solo un proceso de interés común, de estudiar las soluciones propuestas por el equipo técnico”.

El *proceso decisorio* ocurre en la Asamblea General, órgano colegiado compuesto por los jefes del Poder Ejecutivo de todos los municipios consorciados, que es gestionada por un Consejo de Administración. Integra también la estructura del CIGA el Consejo Fiscal y el Directorio Ejecutivo. Se observó en el CIGA que las decisiones más rutinarias son delegadas al Directorio Ejecutivo que mantiene constante diálogo con el presidente. El Gestor 3 manifestó: “El presidente y su consejo tienen que trabajar el sentido colectivo [...] ellos han sido muy respetuosos en relación con la decisión técnica”. En este aspecto, el entrevistado Gestor 4, actual presidente del CIGA, se expresó así: “Toda la parte técnica del CIGA la hacen los funcionarios. Sin embargo, nosotros aclaramos a los alcaldes y presidentes de la Cámara Municipal cómo funciona el consorcio, motivando y sensibilizando”.

Sobre las *distinciones socioeconómicas* entre los participantes del consorcio CIGA, cada consorciado paga por los servicios de acuerdo con el uso del programa. Este pago varía generalmente según la población (FPM) o el índice de ICMS. En cuanto a la distribución de poder entre los participantes del arreglo, la votación en la Asamblea es igualitaria, o sea, cada municipio asociado posee un voto, pudiendo votar y ser votado para que su Alcalde presida el CIGA o componga sus Consejos. Para la composición de la Presidencia y de los Consejos se procura resguardar que haya representatividad de las distintas regiones de Santa Catarina, así como la presencia de alcaldes signatarios de distintos partidos políticos, como observó el Gestor 3.

En relación con el *equipo*, cuando el CIGA inició sus actividades, la plantilla de personal era cedida por la Fecam. Con la demanda por los servicios del CIGA aumentando considerablemente, el consorcio pasó a tener su planta propia. El CIGA cuenta con un Director Ejecutivo, un Gerente Administrativo, dos analistas de sistemas; un Director de Tecnología y cinco técnicos. En el período de la recolección de datos, el CIGA estaba con inscripciones abiertas para concurso. Según el entrevistado Gestor 3, “la tendencia es que en el período de un año se doble la planta de personal para atender la demanda de otros municipios”.

El proceso de *selección* de la planta del CIGA se hace por concurso público. El equipo es capacitado de acuerdo con las necesidades específicas de cada función; no se observó una sistemática permanente de capacitación del personal del CIGA.

Liderazgo

En el CIGA, el liderazgo es ejercido de dos maneras: hay un evidente liderazgo fundamentado en las competencias técnicas del equipo y otro que tiene su punto fuerte en la coordinación y articulación de los alcaldes. Como observa Abrucio ...[et al] (2013), es perceptible el alto nivel de conocimiento y habilidad que posee el equipo tanto de la Fecam como del CIGA. Esa competencia técnica pasó a ser reconocida hasta en otras unidades de la federación brasileña que están recurriendo al CIGA para la realización de servicios relacionados con el área de tecnología aplicada a municipios. Sin embargo, la competencia técnica es complementada por el liderazgo político que hace el trabajo de divulgación, motivación, articulación y coordinación que resultan en la necesaria legitimidad alcanzada por el CIGA.

Al observar el *grado de independencia del liderazgo*, en lo que se refiere a la independencia del Director Ejecutivo respecto al Presidente y Consejos, ella ocurre en los aspectos más administrativos y en la creación de nuevos productos y/o servicios. Los *mecanismos de coordinación* y la estructura del CIGA son formales y siguen el principio constitucional de la legalidad.

Mecanismos de financiación

Para dotar el CIGA de *sustentabilidad financiera*, de acuerdo con el Gestor 3, se hizo “la proyección de cuánto se va a invertir en personal, infraestructura e inversiones. Estimamos las contrataciones del año. En los últimos cuatro años no fue preciso reajustar programas superior a la inflación”. Se observa que el CIGA ha conseguido mantener

El CIGA es un consorcio que actúa en una actividad-medio, con foco en soluciones de tecnología para contribuir con la eficiencia y la transparencia en las acciones de los municipios.

sus servicios con los ingresos que obtiene de la contribución de los consorciados, sin gravarlos con reajustes constantes. En cuanto a las *formas de inducción de otros entes* para la creación o mantención del consorcio, el entrevistado Agente 5 explicó que “el CIGA tiene un propósito diferente de algunos consorcios nacidos por inducción del Gobierno Federal y con la finalidad de buscar recursos en el Gobierno Federal. El CIGA tiene la visión de incentivar la reforma federativa que promueva la autonomía financiera a los municipios. Las asociaciones que el CIGA ha desarrollado en el ámbito federal no implican recursos, sino solo actividades técnicas”. De acuerdo con los entrevistados, los demás entes federados están valorando la actividad consorciada de los municipios, y las dificultades iniciales en las relaciones intergubernamentales están siendo superadas. Según el Agente 5 entrevistado, “Había dificultad en la propia inscripción del consorcio en los órganos federales para obtener el CNPJ (*Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica*), pero estas dificultades fueron resueltas”. Como el proceso de los consorcios públicos es reciente en Brasil, las dudas y el aprendizaje son comunes, como apunta el entrevistado Agente 5: “aún hay necesidad de que las personas comprendan mejor los consorcios. Por ejemplo, el otro día el Ministerio Público de Santa Catarina tenía la duda de si el consorcio público puede ejercer el poder de policía. ¡Puede! Porque él hace parte de la administración pública, él no es una entidad autónoma en relación con el ente federativo, integra la administración indirecta. Son visiones que a veces surgen por la falta de conocimiento”.

Relaciones intergubernamentales y con la sociedad

Las *formas de interacción* en este consorcio ocurren básicamente entre los municipios consorciados. Las relaciones con los demás entes federados y con otras organizaciones son hechas por medio de convenios y términos de cooperación para prestación de servicios. Sobre posibles *relaciones con otros actores*, el entrevistado Agente 5 dice: “Actualmente el CIGA tiene asociaciones con la Secretaria do Estado e da Fazenda de Santa Catarina; tiene asociaciones con el Gobierno Federal, por medio del Comité Gestor del Simples Nacional. Y tiene asociaciones con órganos internacionales, como un consorcio público de Italia. Además, el CIGA mantiene asociaciones formales por convenio con varias asociaciones de municipios y con algunas universidades del país y en el exterior”. El CIGA es un consorcio que actúa en una actividad-medio, con foco en soluciones de tecnología

para contribuir con la eficiencia y la transparencia en las acciones de los municipios. Su acción para combatir *desigualdades* no es directa, pero al promover el acceso a todos los municipios, no interesando su tamaño o población, contribuye a reducir desigualdades en el acceso a herramientas que mejoran la gestión eficiente de recursos y de información, lo que, indirectamente, mejora la calidad de vida del ciudadano.

Otro resultado relevante con el uso de los programas del CIGA, específicamente con el uso del DOM, es la ganancia en transparencia y economía en los municipios. Ejemplo de esa economía, de acuerdo con el Gestor 3: “Tenemos estimaciones de municipios que están ahorrando hasta 500 mil reales al año, sumadas las publicaciones directas e indirectas”.

Mecanismos de participación y control

La cuestión de la *transparencia y rendición de cuentas* es una de las preocupaciones de los entrevistados. El entrevistado Gestor 3, declaró: “tenemos preocupación con toda la red, porque si nosotros tuviéramos cualquier vínculo de la red con problema o cualquier problema con las instituciones más próximas o asociaciones locales, perjudica a todos”. Respecto de los *mecanismos de control institucional y social*, el Gestor 3 se expresó así: “El consorcio público es hoy el modelo más eficiente y más seguro jurídicamente para el asociacionismo municipal. Él define claramente las reglas y promueve la despersonalización de la gestión. La contratación sigue ritos muy transparentes y seguros en relación con lo que el consorcio va a hacer, quién va a trabajar en él, quién es el proveedor”.

En el Estado de Santa Catarina es posible percibir señales de *capital social del territorio* a partir de redes de relaciones establecidas de larga duración, observadas en los foros y agencias de desarrollo presentes en todas las regiones del estado. En relación con los *mecanismos de comunicación de los planes*, el CIGA comunica sus planes y consulta a sus asociados, los municipios. Las formas de consulta oficiales son las asambleas y las informales, las reuniones, seminarios, *folders*, *Twitter*, *Facebook*, recomendaciones de usuarios, visitas a las asociaciones de municipios y prefecturas. Como canales de comunicación, el CIGA utiliza una página en la web (CIGA, 2014) y boletines informativos.

Respecto de las *acciones y resultados*, la entrevistada Agente 7 señala: “El DOM es muy rápido. Muchas veces tiene que parar todo y esperar la lentitud del estado para dar continuidad en el municipio”.

Otro resultado percibido es el del intercambio del conocimiento generado por el uso del DOM, como relató el Agente 7: “La comunicación es realizada por medio de listas entre los usuarios; si se tiene una duda se envía a este correo electrónico y muchas personas auxilian en la respuesta de la duda”.

Se observó, sin embargo, que los resultados del CIGA no necesariamente son percibidos por el ciudadano, ya que el usuario de los servicios del CIGA es el municipio y quien opera sus programas son agentes públicos de los municipios; el ciudadano solo percibe el resultado de la acción del municipio, pero no el del consorcio en sí. Este tema generó reflexiones entre los entrevistados, pues cuando se les preguntó si los resultados de sus consorcios son comunicados al ciudadano, tuvieron dudas de si es el ciudadano su “cliente”. La mayor parte de los entrevistados entiende que el municipio es el “cliente” del consorcio, y el “cliente” del municipio es el ciudadano. El Agente 7 dice que “el beneficio de ser o no un consorcio para la población, no interesa. Ellos quieren todo listo; quieren el servicio”. El Gestor 3 también observó que “el ciudadano mira el cambio, pero no sabe qué es el consorcio”.

4. Discusión de los casos

Es este bloque se presenta la reflexión generada a partir de los datos recogidos de los dos consorcios estudiados. Se elaboró un cuadro síntesis de lo que se ha observado en relación con las variables escogidas.

Cuadro 6
Síntesis de las experiencias estudiadas

| Criterios de análisis | CIF | CIGA |
|---|--|--|
| Contexto regional, formación, sentido de la cooperación (contenido) y trayectoria | <ul style="list-style-type: none"> - Horizontal: entre municipios. - Vertical: entre municipios consorciados y estados (SC/PR). | <ul style="list-style-type: none"> - Horizontal: entre municipios. - Vertical: entre municipios y estados (por convenio). |
| Diseño institucional y modelo de gobernanza | <ul style="list-style-type: none"> - Consorcio Público. - Asociación pública con personalidad jurídica de derecho público y naturaleza autárquica. - Asamblea General, Consejo Fiscal y Directorio Ejecutivo. | <ul style="list-style-type: none"> - Consorcio Público. - Consorcio público con personalidad jurídica de derecho público, bajo forma de asociación pública. - Asamblea General, colegiado compuesto por los jefes del Poder Ejecutivo de todos los municipios consorciados, gestionado por un Consejo de Administración. Integra además la estructura del CIGA el Consejo Fiscal y el Directorio Ejecutivo. |

| | | |
|---|--|--|
| Liderazgo | - Liderazgo originado por los alcaldes por <i>advocacy</i> . | - Liderazgo político: alcalde presidente del consorcio. - Liderazgo técnico basado en el conocimiento del equipo del consorcio/Fecam. |
| Mecanismos de financiación | - Originada en los municipios consorciados y en convenios especialmente con la Unión (Brasil). | - Originada en los municipios consorciados y en la prestación de servicios a otros (municipios y estados). |
| Relaciones intergubernamentales y con la sociedad | - Relación con el Gobierno central brasileño (por convenio). - Relación con Gobierno central argentino (informal). - Relación con gobiernos estatales de SC y PR por convenio. | - Relación con el Gobierno central brasileño (por convenio). |
| Mecanismos de participación y control | - Mecanismo interno: por los órganos gestores del consorcio. - Mecanismo externo: participación de la sociedad civil cuando es llamada para eventos promovidos por el consorcio. | - Mecanismo interno: por los órganos gestores del consorcio. - Mecanismo externo: no se observó participación de la sociedad civil. |

Fuente: elaboración propia.

El consorcio CIF, al buscar atender las políticas públicas de desarrollo regional, tiene establecido una amplia gama de asociaciones, no solo entre los entes federados, sino también de ellos con otros actores presentes en el territorio, como organizaciones privadas, organismos de clase, órganos de extensión, institutos de investigación, entre otros.

En el caso del CIGA, esta dinámica territorial no fue observada. O sea, en este consorcio la dimensión territorial parece no ser determinante para la implantación y éxito del consorcio. La escala del CIGA es estadual (SC) y, salvo por la tradición asociativa presente en esta unidad de la federación, no se observó que alguna otra condición de construcción territorial haya influenciado el arreglo asociativo. El CIGA está, incluso, expandiéndose más allá de las fronteras de Santa Catarina, hacia otros municipios y estados de la federación, y creando asociaciones con otro país, Italia. Sin embargo, si el territorio es entendido como esfuerzo colectivo de un grupo social para generar e implantar políticas públicas, en este caso, para las dos experiencias observadas, la dimensión territorio asume importancia y se corrobora lo que afirman Rambo y Filippi (2012) de que las comunidades poseen amplia posibilidad para la innovación en el uso de los recursos de su territorio, de manera de establecer nuevos contornos.

Si el territorio es entendido como esfuerzo colectivo de un grupo social para generar e implantar políticas públicas, en este caso, para las dos experiencias observadas, la dimensión territorio asume importancia.

En relación con la manera cómo se ha formado e institucionalizado la cooperación territorial estudiada, se observa que la Ley N° 11.107, de 6 de abril de 2005, y el Decreto N° 6.017/2007 fueron determinantes para la expansión y consolidación de este tipo de arreglo cooperativo. Existiendo la seguridad de la ley, es posible constituir la acción de los agentes locales y regionales. Se puede percibir que, en el caso del CIF, la acción y coalición de los alcaldes de la región fueron y son determinantes. En esta experiencia fue posible observar el uso de *advocacy*, como es definida por Breláz (2007): una acción colectiva para identificar, adoptar y promover una causa y/o determinados intereses de los asociados. En el caso del CIGA, el aspecto más sobresaliente fue la iniciativa de la burocracia (cuerpo técnico de la Fecam) en la formación del consorcio, pero en su consolidación, la actuación del alcalde que ejerce la presidencia ha sido fundamental. La cuestión de la legitimación es factor relevante en la formación y en la institucionalización de las dos experiencias observadas, conforme apunta Tenório (2011) al definir el territorio como espacio identificado por el potencial de su sustentabilidad por medio de la acción integrada de los distintos actores. Se observó que la legitimación ocurre principalmente por los entes consorciados (los municipios), y la cooperación más allá de los contratantes ocurre, en los dos casos, con la adhesión de múltiples actores, mayoritariamente públicos, pero hay incluso cooperación de actores privados, sobre todo los institucionales. En ninguna de las experiencias observadas se percibió la influencia directa de empresas o de intereses exclusivamente privados.

En cuanto al formato, algunos de los entrevistados afirmaron que hay un movimiento proveniente de los ministerios de Brasilia (capital del país) por incentivar consorcios de multifinalidades. Lo que se observó cómo determinante, ya sea para ser de finalidad única o de multifinalidades, es que el consorcio nace y se establece con vigor cuando los actores implicados perciben que atiende claramente una demanda colectiva, o sea, un problema común a todos.

Sobre la cooperación más allá de la esfera municipal, se puede observar que la presencia de la unión y de los estados aún es incipiente en las experiencias estudiadas. En el caso del CIF, la Unión se hace presente por la vía de convenios, aportando recursos a los pleitos del consorcio. Pero no actúa como inductora de la experiencia del consorcio.

En el caso del CIGA, no se observó aporte de recursos de la Unión. En los dos casos, los investigadores escucharon de los agentes entrevistados la necesidad de ampliar la comprensión y participación de los estados y de la Unión en la experiencia cooperativa vía consorcio público. En este sentido, aún hay un camino a recorrer para atender lo que apuntan Rambo y Filippi (2012), de que para mejorar la gestión de políticas públicas, en una concepción relacional, se hace necesario articular diversos actores y espacios (local, regional, nacional, global).

Es posible que sean condiciones determinantes para el éxito y la permanencia de las formas de asociacionismo el modelo legal, el liderazgo sólido (sea por la burocracia, sea por los agentes políticos u otros actores), la construcción colectiva de la demanda pública que el consorcio pretende atender y un acuerdo claro de las responsabilidades de cada consorciado.

Una dimensión que se observó como oportunidad de mejoras en las dos experiencias estudiadas fue la cuestión de la participación de los ciudadanos. Aunque algunos agentes entrevistados hayan dicho que el “cliente” del consorcio es el municipio y no el ciudadano, se entiende que el foco final de cualquier política pública también debe ser la educación para la ciudadanía. Esto puede ser concretado si se asume una dimensión educativa en la formulación, gestión, implementación y evaluación de la política pública.

Fue posible observar, en resumen, que el foco del CIF es el desarrollo regional, y su punto más destacado es la cooperación entre los municipios del territorio en el cual se insertan. El CIGA tiene como foco las soluciones en tecnologías aplicadas a la gestión pública; su punto más destacado es la competencia técnica articulada a la política. De las dos experiencias estudiadas, la que más dialoga con la cuestión sistémica del desarrollo regional y que más integra distintas políticas públicas es la del CIF.

5. Conclusión

Es notorio el cambio y los logros que generan las dos experiencias de consorcio, CIF y CIGA. Además de los logros en economía y transparencia (CIGA), hay logros en articulación regional (CIF) y aprendizaje sobre asociacionismo, cooperación y responsabilidad mutua. Aunque cada región foco de una política pública pueda tener innumerables

Es posible que sean condiciones determinantes para el éxito y la permanencia de las formas de asociacionismo el modelo legal, el liderazgo sólido, la construcción colectiva de la demanda pública que el consorcio pretende atender y un acuerdo claro de las responsabilidades de cada consorciado.

posibilidades de recortes regionales, cada territorio precisa decidir (y responsabilizarse por los resultados de su decisión) sobre cuál configuración es necesaria para el cumplimiento de distintos estilos de desarrollo y que se construya una base mínima de consenso respecto de cuál diseño regional es el más adecuado.

A partir de la Ley de los consorcios públicos y del Decreto que la reglamenta, los municipios brasileños se sintieron más seguros en adoptar esta estrategia. Sin embargo, aún es posible incrementar la participación de estados y la Unión en esta forma de cooperación. También se hace necesario incorporar una dimensión educativa del ciudadano para la participación.

Además de estos puntos, algunos aprendizajes del estudio de estos casos pueden ser generalizados y recomendados para otras formas de cooperación territorial y para nuevos estudios: a) es fundamental el papel del liderazgo en la implantación y gestión de una estrategia cooperativa; b) es posible acceder a una amplia gama de estrategias para implantar el arreglo cooperativo; c) se hace necesario generar una estructura que permita y legitime la participación de múltiples actores (públicos y privados) en el arreglo territorial, ya que la Unión y los estados aún tienen baja presencia en este tipo de cooperación; y d) es fundamental que cada experiencia contemple una dimensión educativa de la ciudadanía y de la participación. No se trata solo de dar a conocer el consorcio al ciudadano, sino de efectivamente empoderarlo para que pueda participar activamente desde la formulación hasta la evaluación de la forma cooperativa adoptada.

Bibliografía

- Abrucio, Fernando Luiz; Filippim, Eliane Salete; y Dieguez, Rodrigo Chalub (2013), "Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios na construção de consórcios públicos", em *Revista de Administração Pública*, Vol. 47 N° 6, pp. 1543-1592.
- Bache, Ian y Chapman, Rachael (2008), "Democracy through Multilevel Governance? The Implementation of the Structural Funds in South Yorkshire", en *Governance: an International Journal of*

- Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 21 N° 3, pp. 397-418.
- Brandl, Kamila Soraia (2010), “A cooperação fronteiriça entre Dionísio Cerqueira e Bernardo de Irigoyen por meio da criação de um comitê de fronteira”, documento apresentado en el II Seminário de Pesquisa Interdisciplinar, Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, 18, 19 e 20 de maio.
- Breláz, Gabriela (2007), “Advocacy das organizações da sociedade civil: principais descobertas de um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos”, documento apresentado en el XXXI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Rio de Janeiro, 22 a 26 de setembro.
- Castro, Marcos de y Gonçalves, Sandro (2014), “Contexto institucional de referência e governança de redes: estudo em arranjos produtivos locais do estado do Paraná”, en *Revista de Administração Pública*, Vol. 48 N° 5, pp. 1281-1304.
- CIF (2014a), Caderno de ações integradas, <http://cif.inovencode.com.br/wp-content/uploads/caderno-acoes-cif.pdf>.
- _____ (2014b), Consórcio Intermunicipal de Fronteira, <http://ciffronteira.com.br>.
- CIGA (2014), Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal, <http://ciga.sc.gov.br>.
- Consórcio Bim Piave (2014), <http://www.consorziobimpiave.bl.it/web/bim>.
- Costa, Francisco de Assis (2014), “O momento, os desafios e as possibilidades da análise econômica territorial para o planejamento do desenvolvimento nacional”, en *Nova Economia* [online], Vol. 24 N° 3, pp. 613-644.
- Dieguez, Rodrigo Chaloub (2011), “Consórcios intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional”, en *Cadernos do Desenvolvimento*, Vol. 6 N° 9, pp. 291-319.
- Fecam (2014), Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável - IDMS, Florianópolis, Federação Catarinense de Municípios.
- Filippim, Eliane Salete; Cetolin, S. Fávero; Isern, Pedro; y Castro, Sergio Duarte de (2014), “Cooperação transfronteiriça para o desenvolvimento regional”, en *Desenvolvimento em Questão*, Vol. 12 N° 26, pp. 5-40.

- Filippim, Eliane Salete y Rótulo, Daniel (2013), "Governança, participação social e diálogo federativo: o caso de Santa Catarina", en *Política e planejamento regional: uma coletânea*, R. Randolph y H. M. Tavares (eds.), Brasília, Gráfica Movimento, Vol. 1.
- Godoy, Arlida Schmidt (1995), "Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades", en *Revista de Administração de Empresas*, Vol. 35 Nº 2, pp. 57-63.
- IBGE (2014), População, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, <http://www.ibge.gov.br>.
- Lacoste, Yves (1988), *A geografia: isso serve em primeiro lugar para fazer a guerra*, Campinas, Papirus.
- Losada, Paula Ravanelli (2013), "Consórcios públicos e o federalismo brasileiro", Brasília, Secretaria de Relações Interinstitucionais.
- Martins, Humberto Falção (2011), "Administração para o desenvolvimento: a relevância em busca de disciplina", São Paulo, Fundação do Desenvolvimento Administrativo. Programa Avançado em Gestão Pública, <http://www.google.com.br/search?q=Administra%C3%A7%C3%A3o+para+o+desenvolvimento%3A+a+relev%C3%A2ncia+em+busca+de+disciplina.+FUNDAP&ie=utf-8&oe=utf8&aq=t&rls=org.mozilla:pt-BR:official&client=firefox-a>.
- Matos, Fernanda y Dias, Reinaldo (2013), *Governança pública: novo arranjo de governo*, Campinas, Alínea.
- Natera, Antonio (2004), "La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular", Universidad Carlos III de Madrid (Documentos de Trabajo: Política y Gestión; Nº 2).
- Nupur, Chowdhury y Wessel, Ramses (2012), "Conceptualising Multilevel Regulation in the EU: a Legal Translation of Multilevel Governance?", en *European Law Journal*, Vol. 18 Nº 3, pp. 335-357.
- Pecqueur, Bernard (2005), "O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul", en *Raízes*, Vol. 24 Nos. 1-2, pp. 10-22.
- Pimentel, Thiago Duarte y Pimentel, Mariana Pereira Chaves (2010), "Governança territorial como estratégia de gestão social do desenvolvimento",

- documento presentado en el IV Encontro de Administração Pública e Governança, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Vitória, 28-30 de novembro. Prefeitura Municipal de
- Dionísio Cerqueira (2014), Prefeitura Municipal de Dionísio Cerqueira, <http://www.dionisiocerqueira.sc.gov.br>.
- Putnam, Robert D. (2007), *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*, Rio de Janeiro, Editora FGV. 5. ed.
- Rambo, Anelise G. y Filippi, Eduardo E. (2012), “A abordagem territorial e escalar nos estudos sobre o desenvolvimento rural: uma proposta teórico-metodológica”, en *Ambiência Guarapuava*, Vol. 8 N° 5 (Edição Especial), pp. 699-719.
- Salgado, Valéria Alpino B. (2013), “Gradiente de formas jurídico-institucionais da administração pública e de parcerias com o terceiro setor”, documento presentado en el Seminário de Tecnologias Jurídico-Administrativas de Apoio à Gestão do SUS, Brasília.
- Santos, Lenir (2013), “Olhar de especialistas sobre diferentes formas administrativas de apoio á gestão pública, com ênfase na área da saúde”, documento presentado en el Seminário de Tecnologias Jurídico-Administrativas de Apoio à Gestão do SUS, Brasília.
- Santos, Milton (2000), *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*, Rio de Janeiro, Record.
- Souza, Celina (2004), “Governos locais e gestão de políticas sociais universais”, en *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 18 N° 2, pp. 27-41.
- Tenório, Fernando G. (2011), “Descentralização político-administrativa, gestão social e participação cidadã”, en *Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*, V. R. Dallabrida (org.), Rio de Janeiro, Garamond.
- Torfin, Jacob (2005), “Networks. Governance Network Theory: towards a Second Generation”, en *European Political Science*, Vol. 4 N° 3, pp. 305-315.
- UNESCO y MEC (2014), “Sistema Nacional Articulado de Educação: políticas públicas pactuadas em regime de

colaboração”, Relatório
organizado por L. F. Abrucio
para UNESCO y Ministério de
Educação, Brasília.

Yin, R. K. (2010), *Estudo de
caso: planejamento e
métodos*, Porto Alegre,
Bookman.