

## **CARACTERIZACIÓN DE LAS RELACIONES DE COOPERACIÓN DESARROLLADAS POR LOS GOBIERNOS LOCALES ARGENTINOS.**

*Prof. Dr Daniel Alberto Cravacuore<sup>1</sup>*

*Lic. Ángeles Melina Traina<sup>2</sup>*

### **Resumen**

Esta ponencia presenta los resultados del proyecto “Capacidades Estatales en una Agenda Municipal Post Pandemia” caracterizando las relaciones de cooperación que establecen los gobiernos locales argentinos, tanto con actores estatales como no estatales. El mismo fue financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica en el marco de la convocatoria PISAC COVID-19 y ha permitido el estudio de 123 casos, incluyendo desde grandes municipios metropolitanos hasta pequeñas comunas de todas las regiones del país.

En este trabajo presentaremos los siguientes resultados sobre las relaciones de cooperación:

El predominio de las relaciones intergubernamentales respecto de las establecidas con actores no estatales;

No se encuentran diferencias sustanciales según el tamaño poblacional de los gobiernos locales o su localización regional;

Son, principalmente, de alcance regional. Sólo en aquellas establecidas con actores no estatales predomina el carácter local;

Las relaciones de cooperación son, generalmente, sistemáticas: representan dos terceras partes del total de las experiencias relevadas;

Se concentran, principalmente, en las agendas social y económico-productiva; en menor medida, en la agenda ambiental. La agenda de gestión no es motivo de trabajo articulado;

Existe alta dispersión temática en las relaciones de cooperación establecidas por los gobiernos locales.

Los resultados de este proyecto permiten avanzar en el mejor conocimiento de la dinámica de articulación de los gobiernos locales.

### **Análisis y caracterización de las relaciones de cooperación**

Los datos presentados en este trabajo en función del análisis y la caracterización de las relaciones de cooperación forman parte de los resultados arrojados por el proyecto “Capacidades Estatales en una agenda municipal pos pandemia”. En ese marco, uno de los productos del proyecto está constituido por una serie de Cuadernos entre los que se encuentra el Mapeo y Caracterización de las relaciones de cooperación.

En ese sentido se han definido criterios para el abordaje analítico, entre ellos se trabajo función de rangos poblacionales, regiones del país y si los gobiernos locales estudiados se constituían (o no)

---

<sup>1</sup> Director del Centro de Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional de Quilmes. Profesor Investigador.

<sup>2</sup> Docente Investigadora en el Centro de Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

como capitales de sus respectivas provincias. Los datos asociados a las relaciones de cooperación surgen de entrevistas a funcionarios/as de 123 gobiernos locales de Argentina; entre los que podemos identificar fundamentalmente aportes de intendentes/as, concejales/as y secretarios/as.

De acuerdo a los censos analizados en función de las dimensiones de análisis del presente trabajo, la representación se divide del siguiente modo:

Respecto del rango de población, este estudio ha dividido el universo en seis categorías: los municipios de más de 250.000 habitantes (M1); los comprendidos entre los 100.001 y los 250.000 habitantes (M2); los incluidos entre 50.001 y 100.000 habitantes (M3); los abarcados entre los 10.001 y 50.000 habitantes (M4); los pequeños gobiernos locales incluidos entre 5.001 y 10.000 habitantes (M5), y los menores a 5.000 habitantes (M6). M1 corresponde a los que los principales expertos del país (Iturburu, 2001; Cravacuore, 2007 y 2016) han definido usualmente como municipios grandes; las categorías M2 a M4, a los municipios medianos, y las categorías M5 y M6, a los gobiernos locales pequeños. Los municipios de mayor tamaño constituyen el 17% del universo; los municipios medianos, el 63%, y los gobiernos locales más pequeños (menos de 10.000 habitantes), el 20%.

Considerando su distribución territorial, los municipios de la región Litoral –Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa y Misiones– constituyen el 22%; la región Pampeana –Buenos Aires y La Pampa–, un 20%; la región Centro –Córdoba y Entre Ríos–, el 18%; la región de Cuyo –Mendoza, San Juan y San Luis–, un 10%, al igual que la del Gran Buenos Aires –integrada por los municipios del primer y segundo cordón del Conurbano Bonaerense–; la región Noroeste –Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán–, el 11%, y la región Patagonia–Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego–, el 9%.

El 10% corresponde a capitales de provincia, ámbitos territoriales particulares de puja y colaboración territorial entre los gobiernos provincial y municipal por su peso electoral y simbólico.

Finalmente, un 21% de los municipios estudiados tiene carta orgánica, dando cuenta de un potencial mayor nivel de autonomía.

### **Tipos de cooperación**

Un primer aspecto a considerar en torno a las relaciones de cooperación versa en torno a si estas corresponden al tipo público-público o a las de tipo público-privadas. A partir de las experiencias relevadas se observa un predominio de las relaciones intergubernamentales, estas representan casi dos terceras partes del total; mientras que las público-privadas representan casi un tercio. Esto nos permite afirmar que los municipios tienden más a vincularse con otros gobiernos –el nacional, los provinciales y otros locales– que con organismos no gubernamentales.

Entre los temas de cooperación identificamos, en una proporción equivalente, los acuerdos y negociaciones; la comunicación o intercambio de información y la ejecución de acciones comunes; en menor medida, la toma de decisiones conjuntas y el uso compartido de recursos.

Las experiencias según el rango de cooperación se corresponden con la distribución de casos relevados, dos terceras partes corresponden a municipios medianos, mientras que el resto se divide en partes iguales entre municipios grandes y gobiernos locales pequeños.

En los municipios grandes (M1), la mayoría de las acciones de cooperación se orientan a la comunicación y el intercambio de información. En los municipios medianos (M2), (M3) y (M4) y en los pequeños de mayor tamaño (M5) predomina la ejecución de acciones comunes, mientras que en los gobiernos locales más pequeños (M6) ambos tipos de redes se distribuyen en igual proporción.

En términos regionales, las experiencias se distribuyeron en partes iguales entre las regiones Pampeana, Centro y Litoral, en un rango del 20%, mientras que las del Noroeste, Gran Buenos Aires, Patagonia y Cuyo se ubicaron en el rango del 10%. Al igual que con los rangos poblacionales, en términos generales la proporción de experiencias reproduce la distribución de casos analizados a nivel regional.

En las regiones Centro, Cuyo y Pampeana, las acciones de cooperación más representativas son las de ejecución de acciones comunes; en el Gran Buenos Aires y el Litoral, la comunicación e intercambio de información; en el Noroeste, junto con la comunicación e intercambio de información, emerge la toma de decisiones conjuntas, y en la Patagonia, tanto la ejecución de acciones comunes como la comunicación e intercambio de información concentran la mayor cantidad de experiencias asociativas.

En cuanto a los acuerdos y negociaciones, a diferencia del resto de los temas, predomina ligeramente el tipo de cooperación público-privada (un 48%) frente a la público-pública (42%); el porcentaje restante corresponde a experiencias sobre las que no se informó el tipo de red.

El 11% de las experiencias asociativas se concentra en las ciudades capitales. Son predominantes como temas de cooperación la ejecución de acciones comunes, casi un tercio del total, frente a los recursos compartidos –menos del 9%– que concentran la menor cantidad de experiencias. Para ambos casos se identifica un claro predominio del tipo de cooperación público-público, en más de dos terceras partes del total.

### **Alcance de las experiencias de cooperación**

Otro punto de interés al momento de analizar las relaciones de cooperación corresponde a su alcance, observando si este es local, regional o supranacional. En ese marco se consideran las redes con actores privados, con jurisdicciones de otros países –transfronterizas–, con otras jurisdicciones del ámbito estatal no municipales, con otros gobiernos locales, y finalmente con sectores de la sociedad civil.

En el conjunto de respuestas obtenidas, predominan las acciones de cooperación con otras jurisdicciones del ámbito estatal, representando algo más de un cuarto del total de las respuestas; son redes de alcance regional en nueve de cada diez casos –interprovinciales o intermunicipales–. La respuesta menos usual ha sido la cooperación con redes de otros países, algo menos del 7% del total.

En los municipios M2, M4 y M6, la red predominante corresponde a la cooperación con otras jurisdicciones del ámbito estatal –la Nación y las provincias–. Para los M1 y los M3 predomina la cooperación intermunicipal. En los M6, la cooperación con otras jurisdicciones del ámbito estatal y con otros gobiernos locales se divide en igual parte.

En la región Litoral predominan las acciones de cooperación con actores privados, esto puede asociarse al perfil de desarrollo económico de los gobiernos locales de la región. En la de Cuyo, al mismo nivel de la cooperación con otras jurisdicciones del ámbito estatal, se ubican aquellas con otros sectores de la sociedad civil, siendo ambos tipos de redes los predominantes; en tanto que, en el Gran Buenos Aires y en la región Centro, predomina la cooperación intermunicipal. En la región Pampeana y la Patagonia predomina la cooperación con otras jurisdicciones del ámbito estatal –Nación y provincias–: esto se corresponde con la debilidad de la intermunicipalidad que detectara oportunamente Cravacuore (2016) en estas regiones.

En las redes actores privados, predomina el alcance local (64%), aunque el alcance regional es también representativo de este tipo de red (30%).

Con otras jurisdicciones del ámbito estatal, donde se concentran más experiencias que en otros tipos de red, predomina el alcance regional, que bien puede entenderse en la lógica del vínculo de los municipios con los gobiernos provinciales y el nacional. En las redes con otros gobiernos locales, predomina el alcance regional (94%), mientras que, con otros sectores de la sociedad civil, predomina el alcance local (81%).

Sobre las ciudades capitales, estas concentran cerca del 13% de las respuestas –ligeramente por encima de su participación en el universo estudiado–. En estos gobiernos locales, las acciones con otros sectores de la sociedad civil son las más habituales: representan casi un cuarto de las respuestas (23%), apenas por encima de la cooperación con actores privados (21%), con otras jurisdicciones del ámbito estatal (19%) y con otros gobiernos locales (17%); se aleja algo más la cooperación con jurisdicciones suprarregionales internacionales (14%). En las primeras dos, el alcance de la cooperación es predominantemente local, mientras que con otras jurisdicciones del ámbito estatal y con otros gobiernos locales prevalece el alcance regional.

### **Ejes de cooperación**

Se han relevado más de 450 respuestas en torno a los ejes de cooperación entre los 123 gobiernos locales analizados. En ese sentido nivel de dispersión es elevado debido a la amplitud de los temas involucrados en la agenda, por lo que optamos por agruparlos para un mejor análisis. Esto permite indicar la siguiente distribución en torno a los ejes de cooperación:

- Agenda económico-productiva (33%).<sup>3</sup>
- Agenda social (32%).<sup>4</sup>
- Agenda urbano-ambiental (22%).<sup>5</sup>
- Agenda de gestión (11%).<sup>6</sup>

Los amplios niveles de dispersión en torno a los ejes de cooperación se replican tanto por rango poblacional como por región; del mismo modo acontece en las ciudades capitales, donde el tema que se reitera con mayor frecuencia concentra apenas un 10% de las experiencias.

En las ciudades capitales, que concentran un 11% de las experiencias relevadas, las redes del tipo público-privado predominan en temas como el fortalecimiento del sistema productivo, la producción de alimentos de cercanía y la movilidad; adicionalmente este tipo de red se empareja con las del tipo público-público en las relaciones de cooperación y en emisión de gases de efecto invernadero. Si bien predomina la cooperación público-pública, dado que representa el 72% de las experiencias frente a un 24% del tipo público-privado, es significativa la dispersión existente en torno a los temas, aunque, si señalamos aquel que se reitera con mayor frecuencia, debemos referirnos a los residuos sólidos urbanos.

---

<sup>3</sup> Fortalecimiento del sistema productivo local (11%); infraestructuras para la producción (10%); producción de la economía social y popular (6%); prácticas productivas no contaminantes (3%), y producción de alimentos de cercanía (3%).

<sup>4</sup> Salud (7%); infraestructura de servicios (7%); educación, cultura, recreación y deporte (6%); seguridad (4%); vivienda (3%); asistencia social focalizada (3%); género y disidencias (1%), y sistemas de cuidado (1%).

<sup>5</sup> Crecimiento y ordenamiento del territorio (6%); espacio público (5%); residuos sólidos urbanos (5%); usos del suelo y edificabilidad (2%); movilidad (2%); protección del soporte natural (1%); mitigación de riesgos (0,7%), y emisión de gases de efecto invernadero (0,4%).

<sup>6</sup> Digitalización y gestión de la información (4%); innovación pública y modernización (3%); relaciones de cooperación (2%); participación ciudadana y colaboración (1%), y transparencia en la gestión (0,7%).

## **Frecuencia de las interacciones**

Sobre este tema, los municipios analizados han aportado 318 respuestas en las que, a partir de la selección de ejes de cooperación, se solicitó que indicaran la frecuencia de sus interacciones. En ese marco valoramos el alcance y frecuencia de las interacciones en función de los siguientes temas: la ejecución de acciones comunes (25%); la comunicación e intercambio de información (23%); los acuerdos y negociaciones (20%); la toma de decisiones conjuntas (16%), y los recursos compartidos (14%), entre otros.

En términos generales, las interacciones son sistemáticas: estas representan dos terceras partes del total de las experiencias, mientras que las puntuales y las esporádicas se reparten en partes iguales.

Existe una frecuencia sistemática en las interacciones, aunque podrían indicarse algunas variaciones en el análisis por región y en la distinción de ciudades capitales, no así por rango poblacional ni por tema en el que predomina esta interacción. En los municipios M1, la interacción sistemática representa el 55% de los casos; en los M2, el 82%; el 79% en los municipios M3; el 59% en los M4; el 41% en los M5 –en estos, se incrementan las interacciones puntuales, que llegan al 30%–, y el 62% en los M6.

En términos regionales también es predominante la interacción del tipo sistemática, a excepción de la región Litoral, donde las interacciones puntuales aparecen más cantidad de veces, representando el 42% de las experiencias, y las sistemáticas, un 33%. Para el caso de Cuyo, se señalaron interacciones sistemáticas en el 100% de los casos; en el Noroeste, en el 76%; en la región Pampeana, en el 75%; en la región Centro, en el 66%; en la Patagonia, en el 63%, y en el Gran Buenos Aires, en el 58%.

Al considerar las ciudades capitales, la cooperación sistemática es predominante. Sin embargo, esta frecuencia se apareja con la interacción esporádica en lo respectivo a la comunicación y el intercambio de información –ambas representan el 44% de las experiencias en el tema–, y en la toma de decisiones conjuntas, donde cada frecuencia representa un 50%.

## **Productos de la cooperación**

Al analizar los productos de la cooperación, la amplitud de los temas de agenda genera alta dispersión. Si bien las experiencias se encuentran disgregadas, se evidencia una mayor reiteración en torno al desarrollo de obras (16%) y al impulso al sistema productivo local (15%). Esto responde al tipo de agenda predominante en las relaciones de cooperación.

Los productos de la cooperación se caracterizaron por asociarse a un tipo de red de carácter público-público, dado que este tipo representa casi dos terceras partes de las experiencias, mientras que los productos del tipo público-privado, el tercio restante. Considerando el impulso del sistema productivo local, las de tipo público-privado se destacan, dado que representan algo más que la mitad de las experiencias.

En todos los rangos poblacionales, este tipo de red es predominante en torno al impulso del sistema productivo local, aunque en el caso regional pierde el predominio en Cuyo –solo un 25%– y en el Gran Buenos Aires, donde se reparte en partes iguales con las de tipo público-público.

Sobre los rangos poblacionales, si bien ciertamente se repite la dispersión, existe una reiteración significativa en determinados temas. Sucede en los municipios M1, con productos como la capacitación y el desarrollo institucional, así como el desarrollo de obras; en los M2, se reiteran la capacitación y el desarrollo institucional, pero con la prestación de servicios comunes. Para el caso de los M3, los productos con mayor frecuencia giran en torno al sistema productivo local –a diferencia de las experiencias señaladas anteriormente, predominan las redes público-privadas– y el

desarrollo de obras. En los municipios M4, se repiten experiencias de desarrollo de obras, prestación de servicios comunes e impulso del sistema productivo local. En los gobiernos locales M5, señalaron más veces, como producto de la cooperación, el impulso al sistema productivo local y aparece equivalente el acceso a financiamiento y el desarrollo de obras. En los M6 el impulso al sistema productivo local y el desarrollo de obras emergen como las experiencias más significativas.

En términos regionales, aunque el patrón de dispersión se mantiene, algunas zonas reiteran experiencias con frecuencia en determinados temas: el acceso a financiamiento surge reiteradamente en el caso de la región del Noroeste. La capacitación y el desarrollo institucional como producto de la cooperación es de relevante frecuencia para el caso del Gran Buenos Aires y la Patagonia. El desarrollo de obras acumula reiteraciones frecuentes para el Gran Buenos Aires, el Litoral, la región Pampeana y la Patagonia. El impulso al sistema productivo local se reitera con frecuencia en las regiones Centro, Litoral, Noroeste y Pampeana. Tanto en Cuyo como en la región Centro es relevante la prestación de servicios comunes: en las provincias cuyanas se introduce, adicionalmente, una frecuencia relevante en torno a las nuevas normativas como productos de la cooperación.

Sobre los productos de la cooperación en las ciudades capitales, reúnen el 11% de las experiencias relevadas. En estas municipalidades predominan las redes del tipo público-público, dado que representan el 54% de las experiencias, frente al 26% de las público-privadas: un 20% de experiencias son redes no clasificadas. En la mayoría de los temas predominaron las redes público-públicas, aunque las de tipo privado se destacan en el impulso al sistema productivo local y en la innovación. Igualmente, la cantidad de experiencias público-públicas y público-privadas existen en torno a la prestación de servicios comunes.

A pesar de ello y de la alta dispersión en los temas, aquellos en los que se acumulan mayor cantidad de experiencias son la capacitación y el desarrollo institucional; y la innovación.

## **Reflexiones finales**

A lo largo de esta ponencia hemos trabajado en función de aspectos poblacionales, regionales y hemos distinguido a los gobiernos locales según su condición de capitalidad. Todos estos elementos resultan influyentes al momento de identificar comportamientos locales en materia de cooperación.

En este trabajo hemos detectado el predominio de las relaciones intergubernamentales respecto de las establecidas con actores no estatales; no se han encontrado diferencias sustanciales según el tamaño poblacional de los gobiernos locales o su localización regional; las relaciones de cooperación son, principalmente, de alcance regional. Sólo en aquellas establecidas con actores no estatales predomina el carácter local; generalmente se reiteran experiencias de carácter sistemático; las relaciones de cooperación se concentran, principalmente, en las agendas social y económico-productiva; en menor medida, en la agenda ambiental. La agenda de gestión no es motivo de trabajo articulado; existe alta dispersión temática en las relaciones de cooperación establecidas por los gobiernos locales.

Por otra parte hemos detectado que existe un perfil de cooperación característico en nuestro país en el que los gobiernos locales tienden a establecer redes con otras jurisdicciones del ámbito estatal – sean del nivel provincial o nacional–. Esta estrategia se hace presente en todos los rangos poblacionales, aunque suele ser predominante en gobiernos locales medianos y pequeños; a excepción de aquellas ciudades intermedias con poblaciones que oscilan entre los 50.000 y 100.000 habitantes, en las que se torna también significativa la cooperación intermunicipal.

Por otro lado, existen gobiernos locales en los que la tendencia se orienta a la cooperación intermunicipal. Observamos esta característica en municipios de gran escala poblacional (M1) y en

gobiernos locales de entre 50.000 y 100.000 habitantes (M3). Este tipo de cooperación presenta un claro predominio en las regiones del GBA y Centro.

Otros gobiernos locales suelen privilegiar redes de cooperación con actores del ámbito local, que tienden a ser actores de la sociedad civil y actores privados. Las ciudades capitales parecen responder a este perfil, dado que la cooperación con actores locales predomina ante las relaciones intergubernamentales e intermunicipales, aunque las mismas no dejan de ser significativas. La cooperación con actores privados también se manifiesta como característica predominante en los gobiernos locales del Litoral. En esta región, cerca del 20% de los casos analizados se constituye como capital provincial.

Las ciudades capitales adicionalmente involucran la cooperación con distintos sectores de la sociedad civil. Entendemos que las capacidades fiscales de este tipo de gobierno local tienden a ser más amplias que las que asumen otras formas de gobierno local. Esto resulta elemental a la hora de privilegiar redes de cooperación, dado que estos municipios no se encuentran condicionados de igual modo que los establecidos en el primer perfil esbozado; aquellos que en un marco de dependencia fiscal identifican las relaciones multinivel como estrategia para la captación de recursos.

## **BIBLIOGRAFIA**

Cravacuore, D.; Ilari, S. R. y Villar, A. (2004). La articulación en la gestión municipal: Actores y políticas, Universidad Nacional de Quilmes Editorial.

Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990-2005), en D. Cravacuore y R. Israel (comps.), Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005) (pp. 25-49), Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile.

Cravacuore, D. (2015). “La intermunicipalidad en Argentina”, Universidad de Jaén, España.

Cravacuore, D. (2016). “El asociativismo intermunicipal en Argentina” en El asociativismo intermunicipal en América Latina, Asociación de Municipalidades de Chile.

Cravacuore, D. (2017). “La intermunicipalidad en Argentina. Un análisis institucional”.

Presentado en el 4.o Foro Bienal Iberoamericano de Estudios del Desarrollo.

Cravacuore, D. (2021). “El federalismo argentino en la pandemia del COVID-19”, en

Sistemas Federales Americanos y COVID-19, Emerald Publishing Limited.

Grin, E. J.; Mendoza Ruiz, J. y Cravacuore, D (2020). “Descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización: marcos claves hacia el debate del federalismo en los países americanos”, en Mendoza Ruiz, J. y Grin, E. J (coord.), Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización, México: INAP.

Iturburu, M. (2001). Municipios argentinos: potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local, Argentina: INAP.

Villar, A. (2002). “Funciones, competencias y tecnologías en el gobierno local. Un análisis del Banco de Experiencias Locales”, en Cravacuore, D. (comp.), Innovación en la gestión municipal, Ediciones Universidad Nacional de Quilmes-Federación Argentina de Municipios, Bs. As., Argentina.