

# Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia

Cuaderno n.º 4:  
Mapeo y caracterización  
de las relaciones de cooperación

## **Investigadora responsable**

Dra. Patricia Nari (UNR)

## **Comité Académico Ejecutivo**

Dra. Rita Grandinetti (UNR)

Dr. Daniel Cravacuore (UNQ)

Dr. Horacio Cao (Ministerio del Interior)

Mgter. Javier Moreira Slepoy (UNC)

Lic. Pablo Fontdevila (Ministerio del Interior)

## **Grupo Responsable de Nodos**

Patricia Nari - Universidad Nacional de Rosario

Daniel Cravacuore - Universidad Nacional de Quilmes

Javier Moreira Slepoy - Universidad Nacional de Córdoba

Sabrina Lobato - Universidad Nacional de Tierra del Fuego

Estela Maris Palis - Universidad Nacional de La Rioja

Juan Antonio Quijano - Universidad Nacional de San Juan

María Angélica Ledesma - Universidad Nacional de Santiago del Estero

Francisco Mazzaro - Escuela de Gobierno de Chaco

Lucía Aguerre - Biblioteca del Congreso de la Nación.

Unidad de Investigación y Vinculación Científica

Horacio Cao - Ministerio del Interior



Universidad  
Nacional de Rosario



Universidad  
Nacional  
de Quilmes



Universidad  
Nacional  
de San Juan



UNSE  
Universidad Nacional  
de Santiago del Estero



Ministerio del Interior  
Argentina

## **Integrantes de los equipos de investigación**

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA

Sergio Obeide, Silvana Fernandez, Jorge Pellicci,  
Matías Parano, Mariana Lerchundi, Daiana Geremia

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA RIOJA

Celia Brúcul, Sergio Astorga, Gerónimo Reinoso,  
Romina Rios, Liliana Laura Recchioni

UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES

Maximiliano De Tomasso, Silvia Patricia Farias,  
Juana Yasnikowski, Ángeles Traina, Alejandro Villar

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Anabela Rosconi, Exequiel Rodríguez,  
María Victoria Gomez Hernandez, Daniela Lenzi

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN JUAN

Yanina Inés Jotayan, Estela Madueño Lahoz, Silvina Rojo,  
Luciana Muñoz Medina, Yanina Ruiz de la Rosa,  
Valeria Elizabeth Gamboa

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SANTIAGO DEL ESTERO

Diego Gonzalez

UNIVERSIDAD NACIONAL DE TIERRA DEL FUEGO

Daniel D'Eramo, María Lucila Kida, Santiago Venturini,  
Gisela Pichunman

ESCUELA DE GOBIERNO DE CHACO

Gregorio Miranda, Ayelén Flores, Rafaela Lezcano,  
Mirta Merlo, Ignacio González Cabaña

BIBLIOTECA DEL CONGRESO DE LA NACIÓN.

UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y VINCULACIÓN CIENTÍFICA

Mateo Niro, María Laura Pagani, Laura González,  
Camila Della Cecca, Lucía Guido Lavalle



## Introducción

El “Cuaderno n.º 4: Mapeo y caracterización de las relaciones de cooperación” integra la serie de cuadernos “Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia”, producida en el marco del proyecto homónimo financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y el Banco Interamericano de Desarrollo, en la Convocatoria PISAC COVID-19. Junto con los mapeos de agenda local, capacidades preexistentes y digitalización, constituyen los mapeos previstos como productos esperados del mencionado proyecto.

El mapeo se organiza en tres apartados. En el primero se presenta una caracterización conceptual del componente analizado, en este caso: relaciones de cooperación. En el segundo, se detallan los resultados preliminares del relevamiento realizado en gobiernos locales sobre este componente. Finalmente, se esbozan perfiles de gobiernos locales respecto a las relaciones de cooperación.

La información se construyó sobre la base de fuentes primarias, una encuesta a referentes de 123 gobiernos locales e información de tipo secundaria resultante de documentos de gestión, información de redes sociales, de organismos nacionales e internacionales. Para la construcción de la muestra se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

- Tipo de gobierno local: se consideran municipios y otros tipos de gobierno local.
- Cantidad de población según rangos:
  - M1: más de 250.000
  - M2: entre 100.001 y 250.000
  - M3: entre 50.001 y 100.000
  - M4: entre 10.001 y 50.000
  - M5: entre 5.001 y 10.000
  - M6: entre 1 y 5.000
- Región: Centro, Cuyo, GBA, Litoral, NOA, Pampeana y Patagonia.
- Capital de provincia: se incluyen las capitales de provincia.
- Carta orgánica: se consideran gobiernos locales con y sin carta orgánica.

## Conceptualización del componente

El presente mapeo pone el foco en las relaciones de cooperación como un aspecto que permite caracterizar las agendas de gestión y conocer las posibles variaciones operadas durante la pandemia. Se parte de la idea de que las relaciones de cooperación en sus distintas modalidades favorecen e impulsan las capacidades de las administraciones intervinientes, principalmente por la vía de optimizar los niveles de coordinación (Cao y Vaca, 2017) Se trata, por este motivo, de un aspecto de marcada relevancia analítica para los estudios sobre capacidades estatales y agendas municipales.

La literatura sobre relaciones de cooperación permite identificar conceptos clave para el análisis de los diferentes tipos de articulación y, sobre todo, para comprender las implicancias que conlleva compartir decisiones y responsabilidades en la producción de políticas públicas federales y equilibradas. En aquellos países que emprenden políticas de promoción del federalismo es vital que los Estados subnacionales puedan trabajar de forma conjunta y coordinada desarrollando relaciones intergubernamentales (RIG). El vínculo entre RIG y los procesos de descentralización radica en el papel fundamental que cumplen para evitar dinámicas de fragmentación y favorecer la cohesión nacional independientemente de la estructura del Estado (Jordana, 2001:14). Las dinámicas de RIG son arenas de negociación que buscan alinear diferentes esferas de gobierno en el marco de la coordinación intergubernamental. Pero no todos los procesos de descentralización implican, indefectiblemente, un mayor poder para las unidades subnacionales (Grin, Mendoza Ruiz y Cravacuore, 2020). Esto depende, por un lado, del modo en que las RIG sean llevadas adelante por parte de los gobiernos nacionales y, por otro, del apoyo o no a las políticas federativas redistributivas por parte de las mismas regiones en virtud de sus recursos y capacidades propias (Grin, Mendoza Ruiz y Cravacuore, 2020:34). Las RIG, en este último sentido, son fundamentales a la hora de equilibrar el poder entre los diferentes espacios del país.

A nivel de la vinculación de gobiernos locales entre sí, es posible definir a la intermunicipalidad como “la articulación de un conjunto de gobiernos locales interconectados e interdependientes con el fin de ejecutar colectivamente una o más políticas bajo un principio de coordinación horizontal y sin la existencia de un principio de jerarquía” (Cravacuore, 2017:2). Para definir una experiencia de cooperación como un fenómeno intermunicipal, deben estar presentes: la voluntad local para asociarse; la cooperación de gobiernos municipales, más allá de la participación colaborativa de otros actores públicos –estatales y no estatales– y privados; la búsqueda de resolución de problemas y/o carencias

comunes, y la maximización del uso de recursos y capacidades propios de los gobiernos locales. Se trata, sin dudas, de un fenómeno emergente de la transformación de la agenda municipal en Argentina.

Uno de los aspectos centrales del proyecto PISAC “Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia” está dado por el análisis de modelos de innovación municipal y, en efecto, existe un vínculo estrecho entre la innovación y las relaciones de cooperación. Los municipios suelen trabajar de forma conjunta para generar innovaciones que requieren aportes económicos y productivos que los gobiernos municipales no podrían sustentar (ni sería conveniente) de manera aislada. Estas innovaciones de distinta escala –mayores y menores, originales, en las que se produce adaptación, y en las que se realiza un trasplante (Cravacuore, Ilari, y Villar, 2004)– generan mejoras y permiten que se desarrollen nuevas producciones a nivel municipal. Las innovaciones que favorecen vínculos colaborativos requieren de la articulación entre los diferentes actores. “La articulación se produce cuando dos o más organizaciones públicas, privadas o de la sociedad civil acuerdan y coordinan políticas que se traducen en acciones concretas” (Cravacuore, Ilari, y Villar, 2004:18). Con el fin de que se pueda llevar a cabo, el Estado tiene que cumplir un rol de coordinación de los objetivos de la actividad que se realice al interior de las articulaciones y de las innovaciones. Hay que tener en cuenta, tal como indican Cravacuore, Ilari y Villar, que no es lo mismo que se produzca una “coordinación jerárquica y basada en la coerción distinta de la coordinación horizontal que se sustenta en el consenso” (2004:21). Es evidente que aquella que se produzca de forma horizontal será más productiva y consignará mejores resultados.

Dentro de los diversos tipos de asociaciones a nivel intermunicipal, Cravacuore (2015) sostiene que, a lo largo del tiempo, hubo diferentes tipos de estrategias: las que promovieron el asociativismo originado en sus gobiernos locales, las asumidas por algunas provincias que participaron de forma activa en el control de la intermunicipalidad, y políticas de no involucramiento dentro de la posible intermunicipalidad, entre otras. Dentro de las asociaciones existen algunas a nivel interinstitucional que se dan entre organismos públicos, y también el asociacionismo que se presenta entre organismos estatales y no estatales como los del tercer sector o privados. A la hora de pensar quiénes son los grupos que pueden participar de las intervenciones municipales, además de los diversos organismos públicos y las propias empresas, existen distintos actores locales estratégicos. Habitualmente los diversos gobiernos locales apelan a las asociaciones civiles que cobran cada vez mayor relevancia.

Teniendo en cuenta este marco conceptual, el modelo de análisis de la presente investigación busca indagar la participación por parte de los gobiernos locales en redes de cooperación público-públicas y público-privadas cuya finalidad esté vinculada con la atención de la agenda municipal. Interesa, en primer lugar, conocer el tipo de redes en las que participan, por lo que se examinan las relaciones con otros gobiernos locales, con otras jurisdicciones estatales (nación/provincia), con actores privados, con otros sectores de la sociedad civil o bien con jurisdicciones de otros países. Por otro lado, se releva cuáles son los temas abordados por estas redes y el tipo de red involucrada (redes público-públicas, redes público-privadas). Los ejes temáticos van desde las infraestructuras para la producción y la movilidad hasta la asistencia social focalizada y los temas relativos al sector salud.

Los tipos de interacciones que se busca identificar en las experiencias de cooperación se agrupan en tópicos como comunicación y/o intercambio de información, acuerdos, toma de decisiones conjuntas, ejecución de acciones comunes o la decisión de compartir recursos. Y, a la vez, constituye una información relevante en relación con los vínculos interjurisdiccionales conocer el producto concreto de estas relaciones de cooperación, que pueden ir desde nuevas normativas o el impulso al sistema productivo local hasta el acceso a financiamiento o el desarrollo de obras. Para conocer el alcance de estas cooperaciones es preciso indagar, asimismo, si se trata de acciones, ya sea puntuales o múltiples, que se desarrollan en un momento específico o si, por el contrario, son sostenidas en el tiempo.

En este sentido, el relevamiento y análisis de las relaciones de cooperación aporta información acerca del grado en el que los gobiernos locales involucran a actores heterogéneos (empresas, universidades, organizaciones, otros gobiernos de distintos niveles, etc.) en la creación de servicios y políticas, así como la sostenibilidad en el tiempo de esas relaciones y los temas principales que ameritan este tipo de vinculaciones.

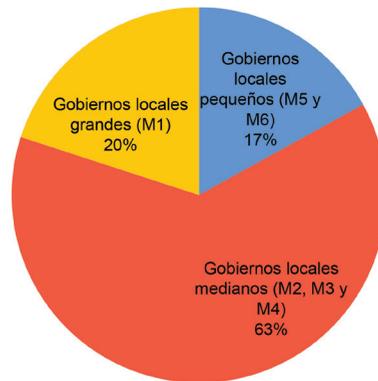
## Reportes de resultados preliminares

Para el análisis y la caracterización de las relaciones de cooperación, estas fueron abordadas en función de rangos poblacionales, regiones del país y si los gobiernos locales estudiados se constituían (o no) como capitales de sus respectivas provincias. Este reporte construye datos asociados a las relaciones de cooperación que 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. En ese marco, la representación de los censos analizados se constituye con acuerdo a su rango de la siguiente manera:

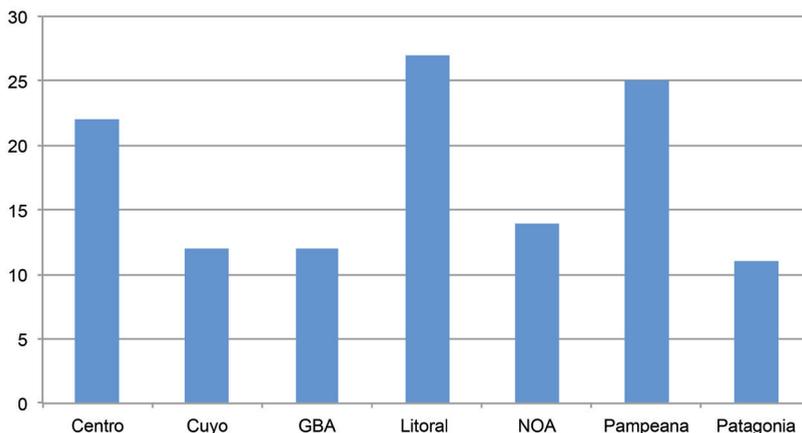
- Respecto del rango de población, este estudio ha dividido el universo en seis categorías: los municipios de más de 250.000 habitantes (M1); los comprendidos entre los 100.001 y los 250.000 habitantes (M2); los incluidos entre 50.001 y 100.000 habitantes (M3); los abarcados entre los 10.001 y 50.000 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.
- Como dato anexo, un 21% de los municipios estudiados tiene carta orgánica, dando cuenta de un potencial mayor nivel de autonomía.

**Gráfico n.º 1: Experiencias de cooperación.  
Proporción según escala poblacional**



Fuente: elaboración propia.

**Gráfico n.º 2: Distribución de casos analizados por región**



Fuente: elaboración propia.

## Tipos de cooperación (público-pública, público-privada), según rango de población, región y distinguiendo ciudad capital

Sobre el tipo de cooperación, los gobiernos locales analizados han aportado 318 respuestas. En las experiencias relevadas predominan las relaciones intergubernamentales, representando casi dos terceras partes del total, mien-

tras que las público-privadas representan casi un tercio. Esto muestra 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.

Sobre las experiencias de cooperación según el rango de población, dos terceras partes corresponden a municipios medianos, mientras que el resto se divide en partes iguales entre municipios grandes y gobiernos locales pequeños: esto guarda relación con la distribución de casos relevados. Parecería que el mayor tamaño poblacional se corresponde con menor voluntad cooperativa con otros gobiernos, dado que sus capacidades institucionales les permiten resolver problemas de gestión con menor nivel de dependencia, y, en los más pequeños, existen mayores dificultades para vincularse.

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 y en los pequeños de mayor tamaño (M5) predomina la ejecución de acciones comunes, mientras que en los gobiernos locales más pequeños (M6) comparten en la misma proporción acciones en ambos tipos de redes. Esto se explica porque el gobierno nacional y los provinciales suelen vincularse más estrechamente con los grandes municipios, donde se encuentra el mayor número de electores potenciales y las complejidades sociales más visibles: por ejemplo, durante la pandemia, el presidente de la Nación mantuvo reuniones relevantes con los intendentes del Área Metropolitana de Buenos Aires y de las capitales provinciales (Ramírez de la Cruz *et al.*, 2020). En oposición, en los municipios medianos, predomina la ejecución de acciones comunes, sin tanta comunicación regular.

Respecto de la cooperación a nivel regional, 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%. Observamos que la cooperación no encuentra diferencias regionales significativas, porque reproduce la distribución de casos analizados.

Planteando un desglose por tema a nivel regional, afirmamos que 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 líneas generales, las experiencias de cooperación predominan en municipios sin carta orgánica, en la misma proporción que el universo de la muestra. La autonomía plena no parece estimular más las acciones de cooperación respecto de los que carecen de ella.

Sobre 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 municipios que no informaron.

Los municipios de entre 10.001 y 50.000 habitantes (M4) alojan un 34% de las experiencias asociativas en torno a los acuerdos y negociaciones –ligeramente por encima de su participación en la muestra–, siendo el rango poblacional más representativo en este tema, frente a los gobiernos locales de entre 5.000 y 10.000 habitantes (M5), que son los que menor cantidad han señalado: solo la mitad. Este escenario, aunque con distintos porcentajes, se replica en los temas vinculados a la comunicación e intercambio de información y a la ejecución de acciones comunes.

Al nivel regional, la región Pampeana involucra el 25% de las experiencias de acuerdos y negociaciones –ligeramente por encima de su participación en la muestra– frente a la Patagonia, con casi el 8%; esta situación –aunque con distintos porcentajes– se replica en la ejecución de acciones comunes, emparejando los porcentajes de las regiones Centro y Pampeana (22,5%).

En cuanto a las experiencias de comunicación e intercambio de información, predomina la del tipo público-pública en dos terceras partes de los casos. Considerando las regiones, es en el Litoral donde se concentra la mayor parte de los casos en materia de comunicación e intercambio de información (un 20%), mientras que, en Cuyo, menos que la mitad –en igual proporción que su participación–.

La ejecución de acciones comunes como tema de cooperación refleja también predominio del tipo público-público –casi dos terceras partes del total– frente a las de tipo público-privado.

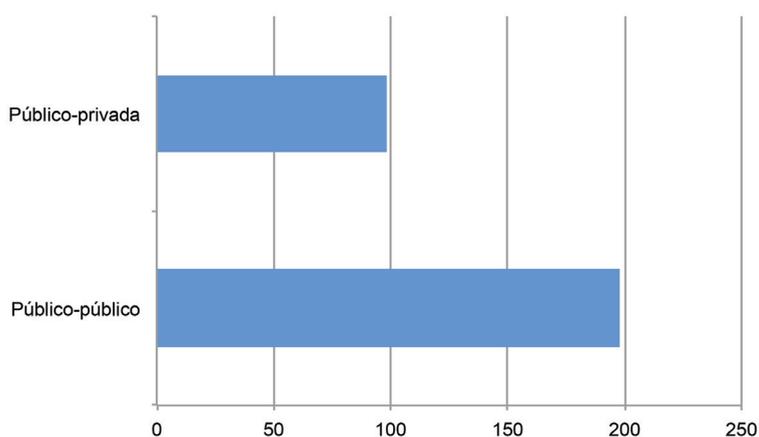
Sobre los recursos compartidos, se replica el predominio del tipo de cooperación público-pública por más de dos terceras partes del total, mientras que las experiencias de cooperación del tipo público-privada y las experiencias no

calificadas se distribuyen el resto. La mayor cantidad de experiencias se aloja en los municipios medianos (M3 y M4) de entre 10.001 y 100.000 habitantes –en casi un tercio del total–, aunque en una proporción bastante menor que su participación en el universo estudiado, dado que son casi la mitad de los estudiados, y, en último lugar, los municipios de 5.000 a 10.000 habitantes (4%). A nivel regional, el Litoral incluye un quinto de las experiencias –duplicando su participación en el universo estudiado– frente al Gran Buenos Aires, el Noroeste y la Patagonia.

Sobre la toma de decisiones conjunta, la cooperación de tipo público-público emerge nuevamente como predominante, en casi dos terceras partes del total. Los municipios de entre 50.001 y 100.000 habitantes son los más representativos de estas experiencias –casi un tercio del total–, mientras que los de entre 5.001 y 10.000 son los menos (8%). Las experiencias se concentran en mayor medida en la región Pampeana –casi un cuarto del total– y son menores en Cuyo y el Gran Buenos Aires –con un porcentaje que es poco más de la mitad de su participación en el total de casos–.

El 11% de las experiencias asociativas se concentra en las ciudades capitales, en línea con su participación en el total del universo. En estos gobiernos locales 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.

**Gráfico n.º 3: Experiencias de cooperación según tipo de red**



Fuente: elaboración propia.

## **Alcance (local, regional o supranacional) de la cooperación por tipo de red según rango de población, región y distinguiendo ciudad capital**

Al analizar los datos correspondientes al alcance de la cooperación, emergentes de 371 respuestas de los gobiernos locales, consideramos los siguientes tipos:

- Redes con actores privados.
- Redes con jurisdicciones de otros países –transfronterizas–.
- Redes con otras jurisdicciones del ámbito estatal no municipales.
- Redes con otros gobiernos locales.
- Redes con sectores de la sociedad civil.
- Otras redes.

Señalamos que, en el conjunto de respuestas, 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, y “otras”, solo 1%. Adicionalmente, más del 75% de las experiencias son aportadas por municipios sin carta orgánica.

En cuanto al rango poblacional, las experiencias se distribuyen en la misma proporción que su participación en el universo: solo en los municipios más poblados hay un ligerísimo incremento a expensas de los gobiernos locales más pequeños. Sobre la distribución de experiencias en función de las regiones, las respuestas se concentran en la misma proporción que en el universo estudiado.

En los municipios comprendidos entre los 100.001 y los 250.000 habitantes (M2), los abarcados entre los 10.001 y 50.000 habitantes (M4) y los de menos de 5.000 habitantes, la red predominante corresponde a la cooperación con otras jurisdicciones del ámbito estatal –la Nación y las provincias–. Para los mayores a 250.000 habitantes (M1) y los de 50.001 a 100.000 (M3) predomina la cooperación intermunicipal. En los gobiernos locales de entre 5.001 y 10.000 habitantes, la cooperación con otras jurisdicciones del ámbito estatal y con otros gobiernos locales se dividen en igual parte.

Al nivel regional, en la región Litoral predominan las acciones de cooperación con actores privados. En la de Cuyo, al mismo nivel de la cooperación con

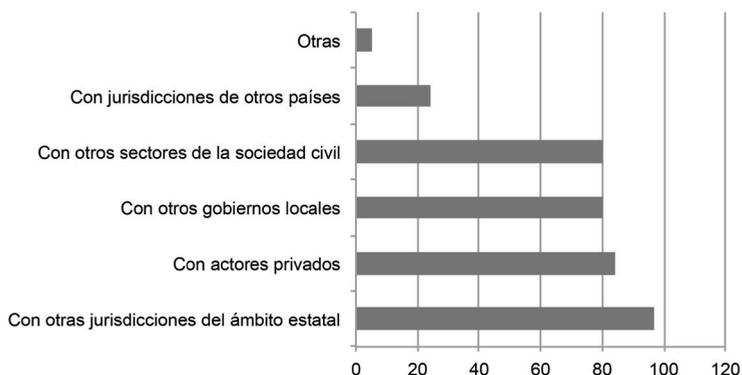
otras jurisdicciones del ámbito estatal, se ubican aquellas con otros sectores de la sociedad civil, siendo ambos tipos de redes los predominantes; en tanto que, en el Gran Buenos Aires y en la región Centro, predomina la cooperación intermunicipal. En la región Pampeana y la Patagonia predomina la cooperación 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.

Sobre el alcance de los tipos de red señaladas, en aquellas con 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%).

En cuanto a las ciudades capitales, estas concentran cerca del 13% de las respuestas –ligeramente por encima de su participación en el universo estudiado–. En estas ciudades, 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.

#### Gráfico n.º 4: Experiencias de cooperación según redes de actores



Fuente: elaboración propia.

### Ejes de cooperación abordados por tipo de red, según rango de población, región y distinguiendo ciudad capital

Existen múltiples ejes de cooperación que han sido señalados. Los 123 municipios respondieron sobre 452 redes de cooperación: el 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>1</sup>
- Agenda social (32%).<sup>2</sup>
- Agenda urbano-ambiental (22%).<sup>3</sup>
- Agenda de gestión (11%).<sup>4</sup>

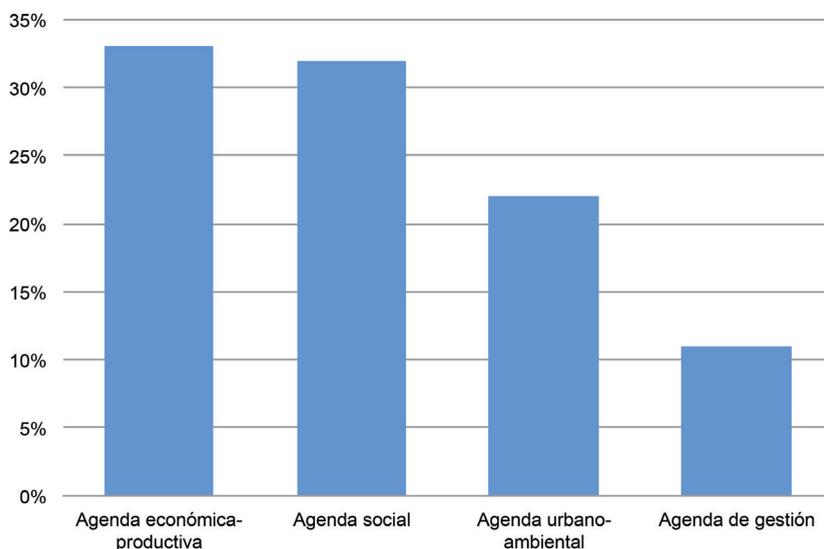
1 Fortalecimiento del sistema productivo local (11%); infraestructuras para la producción (10%); producción de la economía social y popular (6%); prácticas productivas no contaminantes (3%), y producción de alimentos de cercanía (3%).

2 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%).

3 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%).

4 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%).

**Gráfico n.º 5: Experiencias de cooperación distribuidas según agenda, expresadas en datos porcentuales**



Fuente: elaboración propia.

La agenda económico productiva y la social resultan las más relevantes: sin duda, se trata de los campos de intervención donde más temas se han desarrollado desde la transición democrática, como lo señalan distintos trabajos académicos (Cravacuore 2007, 2016 y 2021). Sobre la primera, resulta claro que gana participación cuando las condiciones de crecimiento económico se ralentizan –como en los últimos diez años–, al igual que en la segunda mitad de la década de 1990 (Villar); y en la agenda social sobresalen temas como la salud, un asunto limitado en muchos gobiernos locales –recordemos que los municipios no tienen iniciativas sanitarias en las provincias de Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan y Santa Cruz (Cravacuore, 2021)– y, en oposición, la baja participación de la asistencia social, el género y las disidencias y los sistemas de cuidado. Sobresale la debilidad de la agenda de gestión.

El 24% de las experiencias se concentran en municipios con carta orgánica, en línea con la participación de los municipios en este estudio.

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.

Sobre el tipo de red predominante, en el universo, las redes público-públicas representan el 61% de las experiencias ante un 33% del tipo público-privado; un 6% no pudo clasificarlas.

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.

## **Interacciones por tipo de red y alcance de las mismas (puntual, esporádica, sistemática), según rango de población, región y distinguiendo ciudad capital**

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 más poblados que 250.000 habitantes, la interacción sistemática representa el 55% de los casos; en los de entre 100.001 y 250.000 habitantes, el 82%; el 79% en los municipios de 50.001 a 100.000 habitantes; el 59% en los de 10.001 a 50.000 habitantes; el 41% en los gobiernos locales de 5.001 a 10.000 habitantes –en estos, se incrementan las interacciones puntuales, que llegan al 30%–, y el 62% en los de menos de 5.000 habitantes.

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%.

El alcance sistemático en acuerdos y negociaciones incluye el 65% de las experiencias; en la comunicación e intercambio de información, el 59%; en la ejecución de acciones comunes, el 67,5%; en los recursos compartidos, el 63%, y en la toma de decisiones conjuntas, el 73%.

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 por tipo de red, rango de población, región y distinguiendo ciudad capital

Al analizar los productos de la cooperación, la amplitud de los temas de agenda genera alta dispersión:

- Desarrollo de obras (16%).
- Impulso del sistema productivo local (15%).
- Asistencia social focalizada (12%).
- Capacitación y/o desarrollo institucional (12%).
- Prestación de servicios comunes (12%).
- Aprendizaje de trabajo en red (9%).
- Nuevas normativas (9%).
- Innovación (7%).
- *Lobby* local o regional (6%).
- Otros (2%).

Si bien las experiencias se encuentran disgregadas, se evidencia una mayor reiteración en torno al desarrollo de obras y al impulso al sistema pro-

ductivo local. Más de tres cuartas partes se concentran en municipios sin carta orgánica.

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 de más de 250.000 habitantes, con productos como la capacitación y el desarrollo institucional, así como el desarrollo de obras; en los municipios de 100.001 a 250.000 habitantes, se reiteran la capacitación y el desarrollo institucional, pero con la prestación de servicios comunes. Para el caso de los municipios de 50.001 a 100.000 habitantes, 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 de 10.001 a 50.000 habitantes, se repiten experiencias de desarrollo de obras, prestación de servicios comunes e impulso del sistema productivo local. En los gobiernos locales de 5.001 a 1.000 habitantes, 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 de 1.001 a 5.000 habitantes, 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, adi-

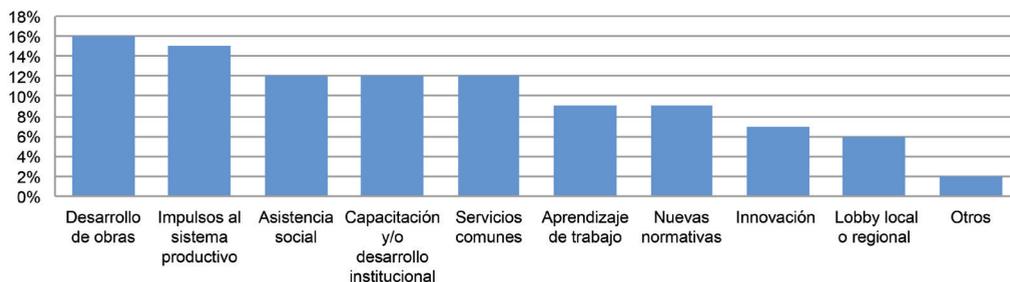
cionalmente, una frecuencia relevante en torno a las nuevas normativas como productos de la cooperación.

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 publico-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, podemos clasificar la distribución de la siguiente manera:

- Capacitación y desarrollo institucional (14%).
- Innovación (14%).
- Acceso a financiamiento (12%).
- Aprendizaje de trabajo en red (10%).
- Prestación de servicios comunes (10%).
- Impulso del sistema productivo local (10%).
- Desarrollo de obras (7%).
- *Lobby* regional o local (7).
- Otros (2%).

**Gráfico n.º 6: Productos de la cooperación expresados en datos porcentuales**



Fuente: elaboración propia.

## Perfiles

Como se describe en el informe, este proyecto de investigación 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 municipios 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). A su vez, hemos abordado aspectos 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; sin embargo, la existencia de un sistema municipal heterogéneo con asimetrías en torno al despliegue de capacidades estatales nos presenta un escenario en el que no podemos asumir un perfil único de cooperación en torno a categorías regionales o poblacionales; en ese sentido, observamos perfiles tendientes al privilegio de distintos tipos de redes y ejes de cooperación.

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. Las relaciones a escala multinivel habitualmente responden a un escenario en el que los gobiernos locales requieren de los aportes de los niveles provinciales y el nacional para la ejecución de determinadas políticas públicas, como el desarrollo de obras de infraestructura o la vinculación a través del aporte de recursos financieros de otros niveles de gobierno hacia el gobierno local. Como oportunamente lo señalara Díaz De Landa (2007:229), “la mirada de las RIG desde los ámbitos locales, desde los años 90, se nutre de los problemas fiscales en relación con las dificultades para responder a las demandas sociales por la crisis económica desde esos años, y con la necesidad de redefinir un nuevo esquema de interrelaciones entre Nación, Provincia y Administraciones Locales”. En ese marco asumimos que, ante brechas en torno al desarrollo de capacidades de tipo financieras, resulta habitual la estrategia de vinculación entre gobiernos locales y otros niveles de gobierno para la atención de la demanda social; sobre todo si nos detenemos ante el incremento de acciones vinculadas a la agenda social en el escenario emergente de la pandemia COVID-19: los aportes económicos-financieros en materia sanitaria, el desarrollo de obras o

políticas sociales vinculadas a la asistencia alimentaria desde un diseño político centralizado han hecho de las relaciones multinivel una materia obligada para los gobiernos locales.

Hemos identificado, adicionalmente, que esta característica suele estar presente, con mayor frecuencia, en gobiernos locales en los que el asociativismo intermunicipal refleja mayores debilidades, tal es el caso de los gobiernos locales pampeanos y patagónicos, en cuyo marco las redes de cooperación privilegian la vinculación con el nivel nacional o los provinciales.

Por otro lado, hay un perfil en el 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.

En el caso del Gran Buenos Aires, se presenta una dinámica particular político institucional diferenciada del resto de los municipios. Resulta recurrente que los municipios superen los 250.000 habitantes y, por ello, inciden de manera crucial en los procesos electorales provinciales e, inclusive, nacionales, de ahí que se vinculen con sus pares para la búsqueda de soluciones a problemas que se presentan a escala intermunicipal o para plantear estrategias conjuntas a la hora de establecer vinculaciones multinivel. A modo de ilustración, en torno a un perfil de cooperación en el que la intermunicipalidad constituye una característica ponderada por los gobiernos locales, la experiencia de la región ha involucrado dos iniciativas relevantes de asociativismo intermunicipal, como la de la Región Metropolitana Norte y la del Consorcio de Municipios del Conurbano Sur. En el primer caso, la iniciativa se planteó como una instancia que permita ampliar el poder de negociación con el poder provincial y el nacional; mientras que la segunda iniciativa buscaba incrementar el poder de *lobby* y abordar la elaboración de políticas conjuntas para la resolución de problemas locales (Fagundez, 2018). Pese a que ambas experiencias han atravesado intermitencias, la Región Metropolitana Norte devino en la Región Norte 2, y el COMCOSUR se encuentra inactivo desde la sanción de la ley provincial 13.580. Ambas reflejan una lógica de vinculación entre funcionarios de gobiernos locales de la región, que, en cualquier caso, encuentran en las estrategias de cooperación intermunicipal un medio para la resolución de problemáticas que trascienden la escala local e, incluso, operan como mecanismo para incrementar el peso de las decisiones y estrategias locales a la hora de vincularse con otros niveles de gobierno.

En el caso de la región Centro, también puede identificarse un perfil de gobiernos locales tendientes a la cooperación intermunicipal. Si consideramos la

experiencia de los gobiernos locales cordobeses, podemos identificar una tradición vinculada al asociativismo intermunicipal desde su temprana reglamentación constitucional en 1987 y la promoción de iniciativas microrregionales desde el nivel provincial que derivó en un incremento de experiencias intermunicipales en la década de 1990. En línea con esta tradición, podemos identificar como una de las estrategias primordiales para esta región la cooperación entre gobiernos locales, ya sea para el abordaje conjunto de agendas de desarrollo local como para la resolución de problemas o servicios específicos.

Existe un perfil de gobiernos locales que 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. Podemos identificar que, ante el predominio de actividades económicas vinculadas a la agricultura especializada, el cultivo de maíz y soja, la horticultura, entre otras, el sector privado desempeña un papel relevante en la región. De hecho, la actividad industrial de la región se basa en actividades agropecuarias y forestales, como así también en la yerba y el tabaco. Dado el perfil de desarrollo de la región, la vinculación con el sector privado puede asumirse como una estrategia asociada a la dinámica económica de estos gobiernos locales. Incluso, como principal producto de este tipo de vinculación, se promueve el impulso al sistema productivo local. Encontramos, en ese sentido, que el privilegio de redes locales puede involucrar la vinculación con actores de peso territorial.

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. Aunque indudablemente están presentes las vinculaciones con otras jurisdicciones del ámbito estatal y con otros gobiernos locales, lo cierto es que por lo general las capitales provinciales tienden a ser los centros político administrativos de sus respectivas provincias, y esta característica opera favorablemente en torno a la dinámica política y

económica de estos gobiernos locales; efecto que permite que, en función de sostener su legitimidad con la ciudadanía, los funcionarios de estos gobiernos locales orienten las redes de cooperación vinculándose con otros actores de la sociedad civil.

Adicionalmente, el desarrollo de capacidades institucionales permite que los productos de la cooperación de las ciudades capitales se vinculen al desarrollo institucional y a la capacitación en función de mejorar la prestación de servicios a la ciudadanía, poniendo énfasis en el peso que representan los actores locales en la lógica de construcción de gobernanza de las ciudades capitales.

## Documentos citados

- Cao, H.; Blutman, G.; Estévez, A. e Iturburu, M. (2007). *Introducción a la administración pública argentina: Nación, provincias y municipios*, Bs. As.: Biblos.
- Cao, H. y Vaca, A. (2017). “Instituciones federales y orden político”, CIAP, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Recuperado de [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/docin/docin\\_ciap\\_v9\\_n1.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/docin/docin_ciap_v9_n1.pdf).
- 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.
- Díaz de Landa, M. (2007). Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales, en Cravacuore, D. e Israel, R. (comp.), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile, Buenos Aires, Argentina.

- Fagundez, P. V. (2018). "Asociativismo intermunicipal 'desde abajo' en la provincia de Buenos Aires: experiencias en perspectiva y enfoque metropolitano", Universidad de San Andrés, Departamento de Ciencias Sociales.
- 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.
- Jordana, J. (2001). "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional", Nueva York, Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ramírez de la Cruz, E. *et al.* (2020). "Los costos de transacción de las respuestas gubernamentales a la emergencia del COVID-19 en América Latina", *Revista de Administración Pública*, 80.4, págs. 683-695.
- 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.