

Hacia un nuevo modelo de gestión local

Municipio y Sociedad Civil en Argentina

FLACSO - Biblioteca

Ciclo Básico Común

Director: Alberto Fernández

Oficina de Publicaciones del CBC

Coordinación General: Ernesto Abramoff

Dirección: Darío Sztajnszrajber

Dirección de Arte: María Laura Piaggio

Relaciones Institucionales: Martín Unzué

Diseño de interior y tapa: María Laura Piaggio

Imagen de tapa: *El barrio* de Xul Solar, 1953.

Corrección y composición general: Oficina de Publicaciones del CBC

Primera edición: noviembre de 1997

© Oficina de Publicaciones del CBC

Universidad de Buenos Aires

Ciudad Universitaria - Pabellón III - P.B.

{1428} Buenos Aires, Argentina

Tel.: 780-1546 / Fax: 786-5601

ISBN: 950-29-0486-9

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros medios, sin el permiso previo del editor.

Hacia un nuevo modelo de gestión local

Municipio y Sociedad Civil en Argentina

DANIEL GARCÍA DELGADO
COMPILADOR

FLACSO - Biblioteca

Coordinación editorial

Gabriel Nicolás Katopodis

Escriben:

J. Arocena, M. Díaz de Landa, C. Parmigiani de
Barbará, E. Arnoletto, E. Beltrán, C. Tecco, G.
Nardacchione, O. Madoery, M. Cingolani, M.
Ciuffolini, G. Nafria, D. Arroyo, J. Marsiglia, H.
Cormick.



FLACSO

Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales
Sede Académica Argentina



Oficina de Publicaciones del CBC
Universidad de Buenos Aires



Universidad Católica
de Córdoba

ÍNDICE

FLACSO . Biblioteca

Presentación	7
Introducción: Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión	13
Daniel García Delgado	

PARTE 1

La Gestión Pública Local

El desarrollo Local frente a la Globalización	43
José Arocena	
Redes de influencia política, poder y desarrollo local	59
Martha Díaz de Landa	
M. Consuelo Parmigiani de Barbará	
Gestión pública y participación ciudadana en el ámbito municipal	73
Eduardo Jorge Arnoletto	
Eduardo Beltrán	
El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional. Acerca de la adecuación organizacional de los Municipios a los nuevos desafíos y roles institucionales	107
Claudio Tecco	
De aquello que se globaliza y aquello que no: ¿localización?	125
Gabriel Nardacchione	

PARTE 2

El desarrollo local

La gestión estratégica del desarrollo en el área del Gran Rosario.....	155
Oscar Madoery	
Influencia política y desarrollo económico local. Estudio comparativo en dos localidades de la provincia de Córdoba	187
Martha Díaz de Landa, M. Consuelo Parmigiani de Barbará	
La Cooperación Intermunicipal como Instrumento de la Política de Desarrollo. Estudios de caso de dos Entes de Cooperación Intermunicipal en la Provincia de Córdoba	233
Mónica Cingolani	
Problemas y estrategias para el desarrollo económico en la Región del Valle de Punilla. La perspectiva de los actores	263
María Alejandra Ciuffolini	
El municipio entre la transformación y la crisis. Los corredores productivos en la provincia de Buenos Aires	293
Graciela S. Nafría	

PARTE 3

La política social local

Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina	315
Daniel Arroyo	
La gestión social a nivel local. Temas y actores en un escenario cambiante	329
Javier Marsiglia	
Algunos problemas de gobierno y gestión en los municipios del conurbano bonaerense	341
Hugo Cormick	

LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL COMO
INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO.
ESTUDIOS DE CASO DE DOS ENTES DE
COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EN LA
PROVINCIA DE CÓRDOBA *

Mónica Cingolani **

INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre las distintas jurisdicciones políticas municipales, tradicionalmente, han sido pautadas a partir de directrices emanadas de los niveles centrales de decisión. En la actualidad, la capacidad de movilización, de iniciativa y hasta "propositiva", generada por los niveles municipales, se deja ver -aunque de manera incipiente en cuanto a sus impactos- a través de ciertos fenómenos novedosos. Entre ellos, ha mostrado una creciente proliferación en los últimos años, la articulación de las jurisdicciones municipales desde la iniciativa espontánea de los municipios, convocados por intereses o problemáticas compartidas, y a cuya resolución propende la coordinación de sus acciones.

En el interior de la Provincia de Córdoba existen actualmente numerosos Entes intermunicipales dedicados al cumplimiento de diversas actividades: campañas contra epidemias; campañas de control de plagas; comités de cuencas hídricas;

*Este artículo se basa en un proyecto de investigación becado por el Consejo de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de la Provincia de Córdoba (CONICOR), apoyado por la Universidad Católica de Córdoba y dirigido por la Dra. M. Díaz de Landa y la Dra. M. C. Parmigiani de Barbará. A ellos se agradece el apoyo brindado.

**Instituto de Investigación y Análisis Político. Universidad Católica de Córdoba.

construcción de infraestructura social; construcción y mantenimiento de acueductos, de gasoductos, de obras de comunicación y de rutas; control bromatológico en la región; control de cumplimiento de normas de desarrollo urbano; coordinación administrativa de municipios; coordinación de normas de tránsito; desarrollo de actividades culturales; explotación de servicios de agua, de viveros; prestación de servicios de extensión agropecuaria, de servicios de transporte interurbano; promoción turística, del comercio exterior, del desarrollo regional, entre otros.¹ Así, el desarrollo urbano, la prestación de determinados servicios, el mejoramiento de la gestión administrativa, o más integralmente el intento de promover el desarrollo regional, parecen ser los principales factores impulsores de la organización y coordinación de acción y gestión municipales.

La emergencia de estas experiencias colaborativas entre municipios, lejos de constituir un fenómeno aislado, se relaciona con un profundo proceso de transformación de todas las jurisdicciones estatales: nacional, provincial y municipal, entre cuyos pivotes se encuentra la descentralización -asociada a la regionalización- que, por lo demás, implica nuevos modos de relacionarse con el aparato central. La delegación de funciones y descentralización de competencias hacia niveles inferiores de gobierno, o directamente la "no acción" de las instancias centrales en algunas áreas, incrementa la necesidad de los niveles inferiores de generar experiencias creativas, innovadoras, para resolver problemas públicos; y las más de las veces éstas no tienen que ver con un diseño jerárquico desde los niveles jurisdiccionales centrales.²

Específicamente, la asunción por parte de los gobiernos municipales de nuevas y distintas responsabilidades con recursos a menudo insuficientes, las necesidades de responder a mayores demandas, de afrontar inversiones que exceden la capacidad individual del municipio, de impulsar la competitividad de sus economías para acceder a nuevos mercados en el marco de la globalización, etc., componen el complejo de condiciones que afrontan las gestiones locales actuales. Por lo demás, nuevos problemas implican la necesidad de crear nuevos instrumentos de la política pública municipal.

1. Clasificación tomada de C. Tecco, 1994. Allí se presenta un análisis y la clasificación de las experiencias de cooperación intermunicipal que tuvieron lugar en la Provincia de Córdoba, desde el lanzamiento del Programa de Descentralización Provincial (1988) hasta 1993.

2. En el marco de los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional, que autoriza a las provincias a crear regiones para el desarrollo económico y social, estas instancias intentan definir proyectos de asociación. Por caso, y a los efectos de remarcar la capacidad propositiva "desde abajo", las Provincias de Córdoba y Santa Fe han rechazado la propuesta de regionalización diseñada desde el gobierno nacional, con cuya composición de las regiones no estuvieron de acuerdo, e iniciaron actividades tendientes a la mutua integración.

La tendencia a la coordinación en la acción efectiva gubernamental plantea la exigencia de detenerse en el estudio de estos procesos; y este trabajo en particular se remite a la coordinación entre gobiernos municipales. El presente estudio se ubica en el contexto de las políticas públicas locales, particularmente en el ámbito de las relaciones intergubernamentales relativas a los procesos de implementación o puesta en práctica de políticas como procesos interorganizativos.

Este mismo parte de la inquietud de indagar -a partir de la aplicación de una estrategia comparativa entre dos casos de estudio seleccionados- en un instrumento de la política pública local: la *cooperación intermunicipal a través de Entes*, como un sistema de relaciones entre actores. Tratarán de marcarse las tendencias de coincidencia y diferenciación en la conformación y estructura interna de los Entes, su dinámica de funcionamiento, sus principales potencialidades y la articulación con las instancias gubernamentales céntricas, entre los aspectos más importantes.

En primer lugar, se hará una breve lectura teórico-conceptual sobre la emergencia y formas de coordinación de los Entes de cooperación intermunicipal (sección 1), para luego proceder a la presentación de los casos de estudio y la precisión de algunos aspectos metodológicos del trabajo (sección 2), el análisis de la estructura de influencia en los Entes (sección 3) y, finalmente, las interpretaciones vertidas por sus participantes sobre las ventajas y potencialidades de estas iniciativas (sección 4).

1. ABORDAJE CONCEPTUAL: ALGUNAS INTERPRETACIONES SOBRE LA EMERGENCIA DE LOS ENTES Y LAS FORMAS DE COORDINACIÓN

En términos de una lectura conceptual, hablar de los Entes de cooperación intermunicipal, es hablar de estrategias de coordinación intergubernamental de tipo horizontal para el cumplimiento de algún/os objetivo/s del sector público, en este caso el municipal. Cabe preguntarse bajo qué condiciones se produce la emergencia de estas estrategias.

Primero, el *agotamiento del recurso de la jerarquía en el diseño e implementación de las políticas*: la mayoría de los estudiosos describen y analizan la progresiva erosión de las formas de organización jerárquica y piramidal como tendencia del Estado actual,³ y la creciente importancia de las vinculaciones hori-

3. Además está aclarar que ello no tiene que ver con la desaparición de medidas autoritarias o unilaterales por parte de las instancias políticas centrales.

zontales y la coordinación intergubernamental y descentralizada (Lechner, 1995; Von Beyme, 1994; Marin, 1990; Benz, 1993; Scharf, 1993, entre otros).

A partir de esta constatación, las perspectivas de tipo racional-weberiano, propias del enfoque *top-down* se convierten en deficientes para abordar procesos de transformación que aluden al ejercicio de capacidades discrecionales de organización y coordinación de políticas desde niveles inferiores de gobierno. Aquel enfoque desestima la capacidad de acción de la base y la consideración de las precondiciones que se hallan fuera del alcance del ejecutor. Un razonamiento alternativo es el enfoque *bottom-up*, que se centra en el proceso de implementación de las políticas públicas, y parte de la formulación concreta de un problema que convoca la intervención de autoridades públicas a los fines de definir soluciones organizativas (Meny y Thoenig, 1992).⁴ Siguiendo este enfoque, el presente estudio se centra en la trama de actores institucionales, políticos y sociales, que afrontan una tarea o programa de actuación pública local/regional.

La segunda constatación tiene que ver con la *emergencia de una forma de coordinación en redes*. En otros términos, la reversión de la tendencia centralizada y jerárquica en el diseño de las políticas, resulta a la vez en un aumento de la interdependencia entre los actores. Esta interdependencia va generando una especie de coordinación que puede caracterizarse como coordinación reticular, es decir bajo la noción de redes de vinculación horizontal, las que aparecen como estructuras muy flexibles para compensar las deficiencias de coordinación vertical. La coordinación a través de redes, en términos generales y sin dejar de reconocer sus falencias,⁵ facilita la interacción rápida y fluida entre los diferentes actores y organizaciones de la red, sean instancias estatales, actores sociales, económicos, sectoriales, comunitarios, etc.; también permiten intercambiar información, distribuir costos y beneficios, tomar decisiones conjuntas sobre la base de los compromisos contraídos por los participantes, etc. (Lechner, 1995). De acuerdo a estos conceptos, la coordinación reticular parece caracterizar la forma de articulación entre los actores convocados en los Entes.

4. El enfoque *top-down* se basa en la primacía de la autoridad, simbolizada en una pirámide jerárquica y centralizada, en la cual los decisores ubicados en la cúspide, son obedecidos progresivamente hasta la base, con fuertes circuitos de control jerárquico; distingue claramente las esferas política y administrativa de la actividad pública, constituyendo esta última un desafío especial. Por el contrario, el enfoque *bottom-up*, propuesto por B. Hjern, se interesa por el proceso que sigue a la formulación y adopción inicial de una política, atendiendo de manera especial a la autonomía de acción de los ejecutores (Hjern y Porter, 1980; Sabatier, 1993, Meny y Thoenig, 1992).

5. Entre ellas, problemas de cooperación y conflicto en su interior, veto o bloqueo de decisiones o acuerdos por parte de algunos actores, tendencia al cierre o aislamiento de la red respecto de su entorno, etc.

Como aclara N. Lechner, se trata de otro mecanismo de coordinación, distinto de la jerarquía y el mercado -que son las principales formas de coordinación en las sociedades modernas- y que consiste en la *auto-coordinación* por acuerdo voluntario y deliberado dirigido a un resultado intencional de interés compartido por todos. La auto-coordinación en redes o coordinación en ausencia de jerarquía alude a redes de relaciones durables y confiables que se auto-organizan cuando la capacidad de diseñar, decidir, ejecutar y evaluar políticas se encuentra dispersa entre distintos actores públicos y privados en interdependencia.

Ahora bien, como no se originan jerárquicamente, sino por auto-organización, tanto las relaciones de los actores involucrados, como el círculo de participantes en las negociaciones, son elaborados por ellos mismos y son por eso modificables. En efecto, estas particularidades inherentes a la autogestión o auto-organización, se verifican en los Entes a través de *permanentes redefiniciones*: en el núcleo de sus integrantes formales -aquellos legalmente incorporados- y entre los actores vinculados informalmente -otros actores no miembros, que intervienen indirectamente en las decisiones-, como así también en la agenda de cuestiones de interés y prioridades a resolver.

Como ya se dijo, se trata de interdependencias de tipo interorganizacional, intersectorial o interestatal que pueden resolverse en la posibilidad de una coordinación sin jerarquía. Sin embargo, ello *no significa que la coordinación reticular reemplace a la vertical o jerárquica*. En muchos casos, en las redes están presentes relaciones de poder (por una distribución asimétrica de recursos) pero amortiguadas por el propósito de concluir en decisiones compartidas. Más aún en el ámbito del Estado, la conducción estatal suele desarrollarse a través de una combinación de mecanismos verticales y horizontales (Lechner, 1995; Scharf, 1993). Si bien se la denomina "coordinación sin jerarquía", esta última puede actuar en la definición del contexto en que se realizan las negociaciones. En este sentido, el gobierno provincial, a través de la Constitución de la Provincia y decretos reglamentarios, provee un marco orgánico y normativo que contiene una demarcación de las posibilidades y límites en relación a estos emprendimientos;⁶ además, como

6. La Constitución de la Provincia de Córdoba, incluyó el art. 190 que dispone en la primera parte sobre convenios intermunicipales "... para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común..." y en la segunda sobre convenios interjurisdiccionales con otros gobiernos u organismos descentralizados. También el decreto 1174/88 intenta promover la coordinación intermunicipal para superar inconvenientes que puedan derivarse de los procesos de descentralización, tales como los riesgos de incurrir en incrementalismo, la escasa capacidad operativa de la mayoría de los municipios para la gestión de obras y servicios públicos y en el caso de los municipios más pequeños, el inconveniente de la escala técnica para la producción de obras y prestación de servicios. Estas y otras disposiciones

se verá posteriormente (sección 3), las instancias jurisdiccionales centrales, provincial y nacional, se hallan de alguna manera vinculadas a las decisiones de los Entes, según manifestaciones de los entrevistados.

Para terminar, siguiendo a Scharf en su distinción entre coordinación positiva y negativa,⁷ el tipo de coordinación que se manifiesta en las experiencias aquí estudiadas puede definirse como positiva, caracterizadas por las negociaciones multilaterales y simultáneas entre los actores involucrados, tendientes a la maximización del bienestar agregado a través de estrategias conjuntas (Scharf, 1993).

Finalmente, entonces, de acuerdo a las conceptualizaciones vertidas, las estrategias de coordinación aquí estudiadas -los Entes- pueden caracterizarse como *redes de auto-coordinación positiva horizontal*.

2. DESCRIPCIÓN DE LOS CASOS Y METODOLOGÍA DE ESTUDIO

2.1. Los Entes Intermunicipales: Adesur y Eincor

Los Entes seleccionados para el estudio han sido: la *Asociación para el Desarrollo Regional del Centro-Sur de Córdoba* y el *Ente Intercomunal del Norte de Córdoba*, *Adesur* y *Eincor*, respectivamente.⁸ Ambos constituyen entidades dife-

abren inagotables posibilidades y a la vez vedan la capacidad para que estas instancias se conviertan en niveles de gobierno con una estructura político-administrativa autónoma.

7. F. Scharf define la coordinación negativa dentro de organizaciones jerárquicas como aquella en la que la meta es asegurar que ninguna iniciativa política, orientada exclusivamente por metas propias de una unidad dentro de la organización, interfiera con las políticas e intereses de otras unidades. Generalmente se caracterizan por negociaciones de "despeje" bilateral y secuencial. La coordinación positiva, en cambio, constituye un intento de maximizar la efectividad y eficiencia de la política gubernamental, a través de la exploración y utilización de opciones de estrategia conjunta (Scharf, 1993).

8. La selección de los dos Entes intermunicipales para los estudios de caso respondió a tres criterios: 1) que la iniciativa de constitución de los mismos hubiese provenido desde las instancias locales interesadas (no por iniciativa de origen provincial, como por ejemplo el caso de Entes de promoción del comercio exterior, de cuencas hídricas, etc.); 2) que su finalidad fuera propender al desarrollo regional (no a actividades puntuales o de corto plazo); 3) el nivel de desarrollo relativo de las zonas que comprenden. Ambos Entes seleccionados son los más prominentes y consolidados en la provincia entre aquellos que cumplen esos requisitos. Con respecto a la exigencia del desarrollo diferenciado, el mismo se basó en el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) dentro de la jurisdicción de cada Ente. Conformadas cinco categorías, de menor a mayor porcentaje de hogares con NBI, los departamentos de Adesur clasificaron en las categorías de I a III y los de Eincor, en las categorías de II a V.

renciadas en tanto personas jurídicas -de derecho público Eincor y de derecho privado Adesur- distintas de las organizaciones que los integran (municipios, comunas⁹ u otras instituciones), con capacidad para actuar pública o privadamente, con una nómina de miembros formal y directamente incluidos y un Estatuto que establece sus derechos y obligaciones.¹⁰

Adesur fue creada en 1995 con el objetivo de definir políticas conjuntas de desarrollo para el centro y sur provincial,¹¹ contando con el apoyo técnico permanente de la Universidad Nacional de Río Cuarto (en adelante U.N.R.C.), que ejerce las funciones de secretariado. Estrictamente, se trata de una asociación interinstitucional -por la participación de esta última- que en el futuro pretende ser intersectorial (prevé la incorporación posterior de entidades representativas de productores y empresarios privados y organizaciones sociales comunitarias). Cuenta con un Plan Director para el Desarrollo Regional de largo alcance, aprobado por sus miembros en abril de 1997, y cuya coordinación está a cargo de la U.N.R.C.

La asociación reúne localidades de cinco departamentos del centro y sur provincial, zona caracterizada por su mayor desarrollo socioeconómico relativo: Calamuchita, General Roca, Juárez Celman, Presidente Roque Sáenz Peña y Río Cuarto.

Entre las actividades desarrolladas por el Ente, están los programas que se desprenden del Plan Director (programas de producción, de orden institucional y de carácter social), a los que se suma el plan de residencias estudiantiles, la organización y funcionamiento de un sistema de información regional entre los municipios y el programa de salud pública regional, entre las más importantes.

Eincor, el segundo caso de estudio, se constituye al cabo de sucesivas reuniones en junio de 1995, tras la iniciativa primera de realizar gestiones tendientes a obtener la radicación de la zona franca en la región norte de la Provincia de Córdoba, como estrategia para el desarrollo de las economías regionales de esa zona, históricamente deprimida en términos comparativos al resto de la provincia. Progresivamente, fueron hallándose múltiples intereses comunes que terminaron por definir un proceso de integración más abarcativo

9. La Constitución de la Provincia define como comunas a las poblaciones estables de menos de dos mil habitantes (art. 194).

10. Con respecto a su organización institucional-administrativa, ambos Entes cuentan con una asamblea General y una Mesa Directiva con miembros electos, entre sus órganos más importantes.

11. Específicamente, el objetivo general es "promover el desarrollo integral de la región, coordinando y concertando el accionar de sus instituciones/entidades públicas y privadas, para lograr la reactivación de las economías locales, la inserción de sus sectores productivos en las dinámicas extrarregionales y el fortalecimiento de los Estados municipales a fin de alcanzar el mejoramiento de la calidad de vida de todos sus habitantes".

y se vio en el Ente un instrumento de los gobiernos municipales para potenciar el desarrollo integral del norte cordobés.¹²

La iniciativa contó con la amplia adhesión de municipios y comunas de casi todos los departamentos del norte provincial: Colón, Cruz del Eje, Ischilín, Punilla, Río Primero, Río Seco, Sobremonte, Totoral y Tulumba. Del total de localidades ubicadas en los mencionados departamentos, que asciende a 131 municipios y comunas, 109 se hallan incorporadas al Ente, lo que equivale al 83.2% de adhesión. Debe remarcarse este elevado porcentaje, que excede sensiblemente a la extensión alcanzada por Adesur, que si bien es amplia, comparativamente sólo asciende al 49.4% de las localidades (45 de las 91 localidades participan como miembros del Ente).¹³

Los principales esfuerzos en el seno del Ente se han concentrado en la adecuación de la región norte al proceso de descentralización en salud, en tanto problemática común de la región.¹⁴ Las dificultades que en el área de salud enfrentan los municipios de la provincia, son agravadas en las regiones norte y oeste, caracterizadas por localidades pequeñas, parajes y zona rural, donde las posibilidades de autofinanciamiento se ven extremadamente limitadas. En relación al desarrollo productivo de la zona, el Ente ha implementado un programa de apoyo a microemprendimientos, a través del mercado Eincor instalado en la Ciudad de Córdoba. Se han emprendido también otras actividades culturales y de extensión (entre estas últimas, la organización del "Primer encuentro provincial de Entes Intercomunales", llevado a cabo en diciembre de 1995).

Cabe reparar en un dato interesante: para ambos Entes, la adhesión de las localidades de pequeño tamaño -comunas- es menos frecuente, principalmente en Adesur. Pareciera entonces que las actividades de cooperación intermunicipal, en este caso para el desarrollo regional, suscitan mayor interés cuando la vida local ha adquirido cierta complejidad.¹⁵

12. En el Acta Constitutiva del Ente se mencionan dos objetivos esenciales: "lograr la instalación de la zona franca en el norte cordobés, como instrumento de la economía regional" y "activar a través del desarrollo económico regional el potencial económico y humano de la región".

13. Los datos de incorporación de miembros a ambos Entes, Adesur y Eincor, corresponden a 1996; las adhesiones posteriores no fueron introducidas.

14. Entre las actividades relativas al área de salud, se cuentan: elaboración de un modelo de convenio alternativo de descentralización (que no tuvo repercusión en el gobierno provincial), la compra conjunta mayorista y regular de medicamentos, la discusión sobre cuestiones relacionadas con el Programa Nacional de Autogestión Hospitalaria y sucesivas gestiones y reclamos ante funcionarios del gobierno provincial a través del Ente.

15. Los porcentajes de adhesión entre comunas y municipios para cada Ente se detallan a continuación. Eincor: el 94.0% de los municipios (52 de los 55 municipios se adhirió) y el

En otro sentido, con respecto a la identificación político-partidaria mayoritaria en cada Ente, cabe apreciar que en Eincor predominan las localidades identificadas con la Unión Cívica Radical (64.2% de sus miembros), en tanto que en Adesur son más numerosas las localidades de extracción justicialista (68.9%). En relación a ello, podría inferirse la intervención de la variable filiación político-partidaria como un elemento aglutinante que convoca la adhesión de los municipios.

De acuerdo a los datos presentados en el siguiente cuadro, en Eincor la suposición anterior debe ser desestimada dado que el nivel de adhesión es similar en todos los partidos: 8 de cada 10 localidades de la Unión Cívica Radical, Partido Justicialista y Unión Vecinal, respectivamente, son miembros del Ente. En Adesur, en cambio, la incorporación de municipios identificados con el Partido Justicialista es considerablemente más frecuente que entre los otros partidos.

Cuadro Nº 1: Adhesión a los Entes según filiación política.

Ente	Filiación política			
	U.C.R.	P.J.	U.V.	U.C.D.
Adesur	12/41=0.3	31/38=0.8	2/13=0.1	0/1
Eincor	70/84=0.8	30/36=0.8	8/9=0.8	1/1=1

(*) Las proporciones presentadas en el cuadro surgen del siguiente cálculo: cantidad de localidades miembros del Ente de determinada filiación partidaria / cantidad de localidades de la misma filiación partidaria de todos los departamentos del Ente.

2.2. Conformación de los datos y metodología aplicada¹⁶

Los datos se obtuvieron mediante cuestionarios semi-estructurados administrados a los representantes de las organizaciones miembros de los Entes. La nóm-

75.0% de las comunas (57 de las 76 comunas son miembros del Ente). Los porcentajes de adhesión a Adesur ascienden al 67.8% de los municipios (40 de 59) y al 15.6% de las comunas (5 de 32 comunas).

16. A continuación se especifican sólo las particularidades de la aplicación del "enfoque de redes" al presente trabajo. La caracterización del mismo y de otros conceptos que serán empleados a continuación, tales como: criterio de mutua relevancia, técnica de la "bola de nieve", Índice de Prominencia, técnicas de equivalencia estructural y cohesión, entre otros, han sido definidos en el artículo "Redes de influencia política, poder y desarrollo local" (Díaz de Landa y Parmigiani de Barbará), de esta publicación.

na de actores a entrevistar en cada caso de estudio se conformó en una primera etapa a partir de exploraciones de material periodístico y algunas entrevistas a informantes claves; una vez obtenidas estas últimas, se procedió a aplicar la técnica de la "bola de nieve".

Se impusieron dos criterios restrictivos: un número mínimo de dos menciones para cada actor indicado como influyente y la condición de ser miembro formal del Ente.¹⁷ La selección de la persona a entrevistar recayó en aquella que habitualmente actúa (y así reconocida por los entrevistados) en representación de su organización dentro del Ente, resultando ser en casi todos los casos el Intendente del municipio o Presidente de la Comisión Vecinal para las comunas.¹⁸

Con respecto a la metodología utilizada, para el análisis de estructura de influencia se utiliza el enfoque de redes. Dado que una red se define como un tipo de relación específica que une un conjunto de actores o unidades, resta por definir el tipo de relaciones que articula las redes en este estudio en particular: se trata de ligámenes en virtud de la influencia en las decisiones de la organización, es decir en cada uno de los Entes seleccionados.

Es necesario realizar un última aclaración relativa a la elección de las unidades de la red entrevistadas. Dado que el interés subyacente en esta investigación es explorar las transformaciones en el funcionamiento del Estado desde el nivel jurisdiccional local (municipal) y que el enfoque dominante en este estudio es el *bottom-up* que resalta los actores que están en la base de la política (referido en ítem 1), los entrevistados son actores miembros de los Entes: municipios, comunas y un actor institucional-académico, la U.N.R.C.; no se incluyeron para la aplicación de la entrevista, otros actores que (como podrá corroborarse posteriormente)

17. Resultaron entrevistados representantes de veintidós organizaciones, de las cuales once son integrantes de Adesur y once de Eincor. Por Adesur: Achiras, Adelia María, Carnerillo, Coronel Moldes, General Deheza, General Levalle, La Carlota, Los Cóndores, Mattaldi, Serrano y la Universidad Nacional de Río Cuarto. Por Eincor: Cañada de Luque, Churqui Cañada, Cruz del Eje, Deán Funes, Estación Juárez Celman, Los Hoyos, Quilino, San Francisco del Chañar, Villa de María del Río Seco, Villa del Totoral y Villa Tulumba.

De las organizaciones entrevistadas, sólo dos no resultaron influyentes de acuerdo a la aplicación del criterio detallado: Achiras por Adesur y Churqui Cañada por Eincor, las cuales obtuvieron menos de dos menciones. Fueron, de todos modos, incluidas en la base de datos en su carácter de entrevistados originarios como informantes claves (otros informantes claves entrevistados en el trabajo preparatorio fueron excluidos por no cumplir el requisito de ser miembros del Ente). Por otro lado, sólo un actor no pudo ser entrevistado: la localidad de Caminiaga (miembro del Eincor).

18. Del total de veintidós entrevistados, dieciocho son Intendentes/Presidentes de Comisión Vecinal, tres Secretarios de Gobierno y el Secretario de Extensión y Desarrollo de la Universidad Nacional de Río Cuarto.

aparecen sin embargo vinculados a los Entes, integrando sus respectivas redes de influencia (tales los casos de agencias del gobierno provincial, del gobierno nacional, organizaciones intermedias regionales, otros asesores, etc.).

En las secciones siguientes, se analizan cuestiones vinculadas a la estructura de influencia en los Entes -actores y niveles de influencia- y la percepción de los entrevistados sobre los principales condicionamientos y oportunidades para la gestión local, entre estas últimas, las potencialidades de la cooperación intermunicipal; se dirige especial atención a la detección de diferencias regionales y tendencias generales en ambos Entes.

3. ESTRUCTURA DE INFLUENCIA EN LOS ENTES

Como se advirtió precedentemente, en la estructura de influencia de los Entes, además de los actores expectables -miembros- aparecen otros actores que por diversas razones se hallan vinculados a aquéllos. El análisis de redes da cuenta que las principales interacciones en virtud de las cuales se toman las decisiones en los Entes, no se realizan entre todos y cada uno de sus miembros formales. Más exactamente, las *interacciones fundamentales* a partir de las cuales surgen las decisiones en los Entes, tienen lugar entre *algunos de los miembros* y otros actores *no miembros* de los Entes.

La utilización de la técnica reputacional ha permitido identificar los actores más influyentes de la red, y el cálculo del Índice de Prominencia jerarquiza los mismos en función de su poder o influencia en el Ente.¹⁹ La nómina discriminada de actores influyentes en cada Ente con los valores del índice obtenidos, se expone a continuación:

19. El poder o influencia se operacionaliza como "peso" en la toma de decisiones del Ente. En el cuestionario utilizado, la pregunta fue formulada en los términos siguientes: *"El listado que le presentamos contiene la mayoría de los miembros del Ente. Como es de suponer, no todos ellos participan de la misma manera, y por diversas razones las opiniones y decisiones de algunos tienen más peso que las de otros. De acuerdo al listado, le solicitamos que mencione los miembros, no más de diez, que más influyen en las decisiones que se toman en el Ente"*.

A continuación, y con la intención de detectar los actores influyentes *no miembros* de los Entes, se interrogó en el siguiente sentido: *"Por favor, le pedimos ahora que mencione otras personas y/u organizaciones que no integran el Ente (por ejemplo, funcionarios provinciales y nacionales, otros municipios, asesores, legisladores, organismos, empresas, etc.) pero que ejercen influencia en las decisiones que se toman en el Ente"*. Las respuestas obtenidas fueron sometidas al cálculo de Índice de Prominencia, para detectar el nivel de influencia de los actores en cada red.

Cuadro N° 2. Adesur: Actores reputados influyentes y nivel de influencia, según Índice de Prominencia (Ipr).

Actores (N=30)	Ipr (*)
Instituciones vinculadas a actividades agropecuarias	0.16500
Entidades representativas de productores agropecuarios (S.R., F.A.A.)	0.16500
<i>Municipalidad de Sampacho</i>	0.26400
<i>Municipalidad de Ucacha</i>	0.26400
Poder Ejecutivo Nacional. Ministerio del Interior	0.26400
<i>Municipalidad de Italo</i>	0.29700
Asesor	0.29700
<i>Municipalidad de Achiras</i>	0.33000
<i>Municipalidad de Buchardo</i>	0.33000
Instituto Federal de Asociación Municipal (IFAM)	0.33000
Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC)	0.33000
Legislador provincial (U.C.R.)	0.33000
Poder Ejecutivo Provincial. Ministerio de Educación y Cultura	0.33000
Centro Comercial	0.49500
Poder Ejecutivo Provincial. Ministerio de Salud y Seguridad Social	0.49500
Entidades representativas de trabajadores (CGT y otras gremiales)	0.49500
<i>Municipalidad de Jovita</i>	0.62700
Poder Ejecutivo Nacional. Secretaría de Ciencia y Tecnología	0.62700
<i>Municipalidad de Mattaldi</i>	0.62701
	-
	X=0.77004
Asesor	0.82501
<i>Municipalidad de Adelia María</i>	0.89100
<i>Municipalidad de Los Cóndores</i>	0.95699
<i>Municipalidad de Coronel Moldes</i>	1.05600
Poder Ejecutivo Provincial. Ministerio de la Producción y el Trabajo	1.08900
<i>Municipalidad de General Deheza</i>	1.45219
<i>Municipalidad de Carnerillo</i>	1.78223
<i>Municipalidad de Serrano</i>	1.94722
<i>Municipalidad de La Carlota</i>	2.01321
<i>Universidad Nacional de Río Cuarto (U.N.R.C.)</i>	2.01321
<i>Municipalidad de General Levalle</i>	2.01323

(*) Índice de Prominencia.

Se señalan con bastardillas las organizaciones que son miembros del Ente.

LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO

Cuadro N° 3. Eincor: Actores reputados influyentes y nivel de influencia, según Índice de Prominencia (Ipr).

Actores (N=30)	Ipr (*)
Instituciones vinculadas a actividades agropecuarias	0.16500
<i>Comuna de Cerro Colorado</i>	0.01880
<i>Municipalidad de Sebastián Elcano</i>	0.11280
<i>Comuna de Eufrasio Loza</i>	0.13160
<i>Municipalidad de Las Peñas</i>	0.13160
Poder Ejecutivo Provincial. Secretaría de Agricultura	0.13160
<i>Municipalidad de Bañeira</i>	0.15040
<i>Comuna de Bañado de Soto</i>	0.15040
<i>Municipalidad de Capilla del Monte</i>	0.15040
<i>Municipalidad de Cosquin</i>	0.15040
<i>Comuna de Olivares de San Nicolás</i>	0.15040
Municipalidad de Córdoba	0.15040
<i>Comuna de Churqui Cañada</i>	0.16920
<i>Municipalidad de Salsipuedes</i>	0.16920
Legislador Provincial (U.C.R.)	0.16920
Poder Ejecutivo Provincial. Ministerio de la Producción y el Trabajo.	0.16920
Poder Ejecutivo Provincial. Ministerio de Salud y Seguridad Social.	0.16920
Poder Ejecutivo Provincial. Secretaría General de la Gobernación.	0.16920
Asesor	0.16920
<i>Municipalidad de Colonia Caroya</i>	0.28200
<i>Municipalidad de Jesús María</i>	0.28200
Legislador Provincial (U.C.R.)	0.30080
Poder Ejecutivo Provincial (no especifica área ni funcionario)	0.30080
Asesor	0.30080
Obispado de Cruz del Eje	0.31960
La Voz del Interior	0.31960
<i>Municipalidad de Cañada de Luque</i>	0.33840
Poder Ejecutivo Provincial. Subsecretaría de Comercio Exterior	0.33840
	-
	X=0.44738
Asesor	0.48880
Asesor	0.77060
<i>Comuna de Los Hoyos</i>	0.90220
<i>Comuna de Caminiaga</i>	0.92105
<i>Municipalidad de Estación Juárez Celman</i>	0.93982
<i>Municipalidad de San Francisco del Chañar</i>	0.93984
<i>Municipalidad de Villa de María del Río Seco</i>	0.95862
<i>Municipalidad de Quilino</i>	1.07142
<i>Municipalidad de Villa del Totoral</i>	1.07144
<i>Municipalidad de Villa Tulumba</i>	1.07144
Asesor	1.09022
<i>Municipalidad de Cruz del eje</i>	1.10902
<i>Municipalidad de Deán Funes</i>	1.16541

(*) Índice de Prominencia.

Se señalan con bastardillas las organizaciones que son miembros del Ente.

En la red de influencia, tanto de uno como de otro Ente, *aproximadamente la mitad de los actores influyentes mencionados son miembros de los Entes.*²⁰ *La alta participación en las estructuras de influencia de actores no miembros -entre los que se cuentan quienes proveen apoyo técnico, agencias de los niveles jurisdiccionales centrales, actores sociales y comunitarios, organizaciones intermedias de intereses-, estaría vinculada a la naturaleza de los objetivos de ambos Entes: la promoción del desarrollo regional.*

La amplia mayoría -más del 65%- de los miembros no alcanza posiciones de influencia; sólo el 22.2% y el 34.8% de los miembros de Eincor y Adesur respectivamente, fueron reputados influyentes. Entre ellos, pueden distinguirse dos subgrupos con distinto nivel de influencia; por un lado, un núcleo de miembros más prominente, que en términos generales coincide con quienes detentan la mayor responsabilidad formal en torno a la decisión (miembros de la Mesa Ejecutiva); y por el otro, un grupo de miembros que ocupa posiciones de menor influencia (sectores inferior y superior de los Cuadros precedentes, respectivamente). Entre ambos grupos, ocupando posiciones de influencia intermedia, se ubican los actores no miembros, tendencia más acentuada en Eincor.

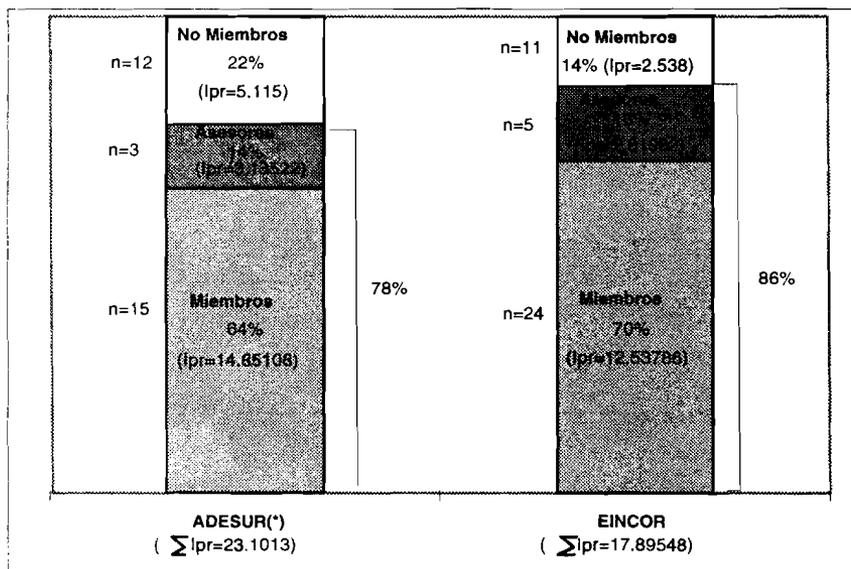
Es importante destacar la influencia reputada a actores que ejercen funciones de asesoría; los mismos aparecen en el tercio de los más influyentes -los que se ubican por encima de la media- en ambos Entes, junto a los ya mencionados miembros directivos. Era expectable que ello sucediera en el caso de la U.N.R.C., la que, por su compromiso institucional y las estructuras técnicas de apoyo en Adesur, cumple un rol fundamental de activador y movilizador de los municipios y comunas. Sin embargo, otros asesores sin vinculación estrictamente formal ejercen una reconocida posición de influencia en ambos Entes.

*A continuación, los gráficos presentan los niveles de influencia agregados por categoría de actores, con el propósito de verificar algunas tendencias generales. El Gráfico 1 presenta tres categorías: primero, los actores político-institucionales miembros de los Entes, es decir, municipios y comunas; segundo, el sector de asesores, que, junto a los primeros, podrían considerarse como pertenecientes a los Entes; por último, los actores no miembros o no pertenecientes a los Entes.*²¹

20. En Adesur, sólo 16 sobre 30 influyentes son miembros (proporción=0.5) y en Eincor, 24 sobre 40 (proporción=0.6).

21. Sólo se incluyeron en el sector de asesores a aquellos actores reconocidos por los entrevistados con ese carácter y la U.N.R.C., excluyendo de esta manera a otras organizaciones -agencias gubernamentales centrales u organismos técnicos, como el INDEC- que eventualmente podrían realizar actividades en este sentido.

Gráfico N° 1. Porcentajes de influencia de los actores Miembros, Asesores y No Miembros, por Ente. Índice de Prominencia agregado para cada sector entre paréntesis.



(*) La U.N.R.C. fue incluida en el sector de asesores (Ipr=2.1321, proporción=0.09).

N de actores en Adesur=30.

N de actores en Eincor=40.

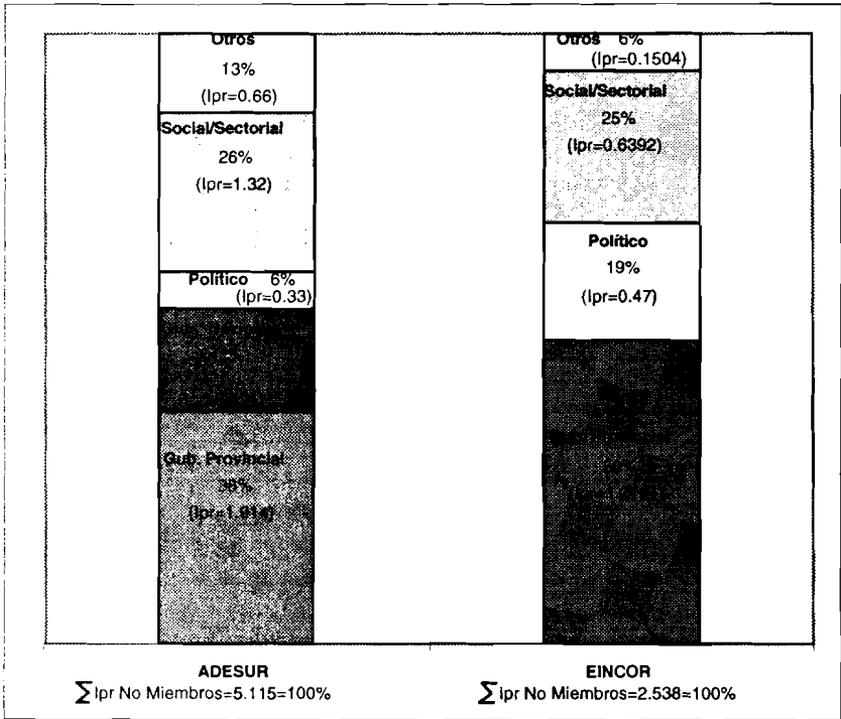
Se observa que la sumatoria total de los Ipr de todos los actores influyentes en cada Ente es sustancialmente más elevada en Adesur que en Eincor; de la misma manera, los valores mínimo y máximo que asume el índice también son más altos en Adesur (0.16500-2.01323) que en Eincor (0.01880-1.16541). Estos datos, conjuntamente con el del mayor número de actores influyentes en Eincor (40 y 30 respectivamente) sugieren relaciones más laxas de reconocimiento en este último Ente. En Adesur, el grupo influyente se autorreconoce más que en Eincor, elevando los valores del índice.

Se mantiene en ambos Entes una constante: más de la mitad de la influencia total reputada en la toma de decisiones en el Ente es ejercida por municipios y comunas miembros; la proporción correspondiente al sector asesores, es similar en ambos Entes, mientras que en Adesur la influencia total de los actores no pertenecientes al Ente es más elevada que en Eincor, lo que podría decir de una mayor apertura hacia el entorno social y político. De todos modos, se observa una clara

preponderancia del sector de actores pertenecientes a los Entes, miembros y subsector funcional -es decir municipios, comunas y asesores- en sus decisiones, por sobre la influencia reputada para los actores no pertenecientes. Los asesores, numéricamente inferiores respecto de los otros sectores (suman 3 en Adesur y 5 en Eincor), tienen una media de influencia en términos relativos más elevada. Esto denota la importancia del rol de asesoramiento en estas nuevas experiencias asociativas.

Interesa ahora profundizar en la composición del sector de actores que no tiene inserción formal en los Entes: el conjunto de no miembros.

Gráfico N° 2. Porcentajes de influencia entre actores no miembros, por Ente. Índice de Prominencia agregado para cada sector entre paréntesis.



Referencias:

Gubernamental Provincial: ministerios, secretarías y subsecretarías

Gubernamental Nacional: ministerios y secretarías

Político: legisladores

Social/Sectorial: entidades representativas de productores, de trabajadores, medios de comunicación, jerarquías eclesiásticas, entre otros.

Otros: En Adesur: IFAM e INDEC. En Eincor: Municipalidad de Córdoba.

Se considera en primer lugar la *vinculación interjurisdiccional de los Entes*. Del total de influencia que tiene lugar entre los actores no miembros -según el Índice de Prominencia-, la mitad proviene de los niveles político-jurisdiccionales centrales en ambos Entes. Aparecen en Adesur agencias de los gobiernos provincial y nacional, a diferencia de Eincor para quien sólo aparece la instancia provincial. En este sentido, debe recordarse que en Adesur son más frecuentes las localidades identificadas con el partido oficialista del gobierno nacional (P.J.), mientras que en Eincor los son aquellas que coinciden con la filiación oficialista provincial.

Las agencias gubernamentales provinciales vinculadas a los Entes, en términos generales, son las relacionadas con las actividades productivas de la zona y aquellas que han implementado amplios programas de reformas en la provincial (municipalización de salud, reforma educativa). Respecto de Adesur, merece ser destacada la incidencia del Ministerio Provincial de la Producción y el Trabajo -que se relaciona con la importante actividad económica del centro-sur provincial-, además de los Ministerios de Salud y Seguridad Social y de Educación y Cultura. La instancia nacional, se hace presente en este Ente a través de la Secretaría de Ciencia y Tecnología, principalmente, y del Ministerio del Interior. En Eincor, es la Subsecretaría de Comercio Exterior de la Provincia la que aparece más fuertemente vinculada -probablemente como consecuencia de las gestiones relativas a la zona franca-, a la que se suman la Secretaría General de la Gobernación y, en coincidencia con Adesur, los Ministerios de Salud y Seguridad Social y de la Producción y el Trabajo.

Con respecto a los *actores sociales, comunitarios y económicos*, si bien su importancia entre los no miembros es similar en ambos Entes, su composición interna difiere de manera considerable. En Adesur aparecen con cierto nivel de prominencia organizaciones intermedias representantes de intereses gremiales y del sector comercial; también entidades representativas de productores agropecuarios e instituciones en general vinculadas al agro, actividad económica principal del centro-sur cordobés, no obstante con un nivel de influencia sensiblemente inferior. En Eincor están ausentes organizaciones de representación de intereses y actividades económicas, aspecto, en parte, relacionado con el menor desarrollo relativo de la zona de jurisdicción de este Ente y en parte también con una mayor heterogeneidad en cuanto a los niveles de desarrollo que presentan los municipios y comunas.²² En cambio, aparecen en el mismo otras

22. Nótese la participación en el Ente de algunos municipios con una estructura económica más diversificada (Jesús María, Colonia Caroya) y la fuerte disparidad del desarrollo de éstas comparadas con las pequeñas municipalidades y comunas de la zona ubicada más al norte y noroeste provincial.

organizaciones, tales como la jerarquía eclesiástica, y un medio masivo de comunicación, los que podrían caracterizarse genéricamente como organizaciones que sirven de apoyos sociales.

Las consideraciones hasta aquí vertidas detallan la estructura de influencia de los Entes, cuya descripción no sólo es útil para analizar la dinámica de la toma de decisiones en los mismos, sino también la dinámica de movilización y activación para la ejecución de acciones, programas y proyectos. Las mismas han revelado aspectos que exceden lo que hubiera sido expectable a partir del análisis de la constitución formal de los Entes. Otras aproximaciones o métodos vinculados al enfoque de redes permiten la identificación de subgrupos estructurales dentro de la red, pero por razones de extensión no pueden ser desarrolladas.²³ En lo que sigue, se presenta la interpretación de los actores sobre cuestiones relativas a las potencialidades de los Entes como instrumentos de los gobiernos locales.

23. El *análisis de equivalencia estructural*, que identifica conjuntos de actores que comparten relaciones equivalentes o idénticas con otros actores, sugirió una marcada segmentación del núcleo prominente que parece tener pautas de relación similares con los demás actores de la red; además, la complejidad de la red de influencia en cantidad de subgrupos conformados es similar en ambos Entes. El *análisis de cohesión*, que detecta los grupos de actores con ligámenes fuertes entre sí, indica que la cohesión por intercambio de información en Adesur es considerablemente más baja que en Eincor, lo que puede explicarse en términos del rol coordinador, en la articulación de las relaciones entre los actores, de la U.N.R.C., la que al ser mencionada por la mayoría de los entrevistados, resta fortaleza a los ligámenes. En Eincor el nivel de cohesión es superior y se articula a través de diadas o pares de actores fuertemente ligados que no logran enlazarse sino hasta un nivel de cohesión casi nulo.

4. CONDICIONAMIENTOS Y OPORTUNIDADES DE LA GESTIÓN LOCAL. POTENCIALIDADES DE LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL

4.1. Municipio y desarrollo local/regional

Cuadro N° 4. Obstáculos de la gestión local del desarrollo, por Ente(*).

Obstáculos	Adesur	Eincor
Dificultades derivadas de la <i>relación financiera con el Gobierno</i> Provincial (deudas con la Caja de Jubilaciones, retención de fondos de coparticipación, etc.).	6/11	5/11
Dificultades económicas derivadas de la <i>escasez de recursos genuinos</i> del municipio (tasas e impuestos municipales a la actividad económica, evasión, etc.).	4/11	11/11
Dificultades para <i>implementar la descentralización</i> de los nuevos servicios transferidos (insuficiencia de fondos, improvisaciones, etc.).	2/11	4/11
Repercusiones de la <i>crisis nacional y provincial</i> (recesión, falta de créditos, desempleo, etc.).	5/11	7/11
Falta de <i>asesoramiento técnico</i> para la planificación del desarrollo.	5/11	1/11
Escaso <i>espíritu creativo y emprendedor</i> de la sociedad.	4/11	3/11
Creciente <i>emigración</i> de la población.	1/11	2/11

(*) Los datos presentados indican la frecuencia de menciones recibidas por cada opción sobre el total de entrevistados en cada Ente. Cada entrevistado podía seleccionar hasta los tres obstáculos más importantes.

Los principales obstáculos percibidos para la gestión local del desarrollo, son de naturaleza *económico-financiera*, destacándose entre los miembros de Adesur las críticas hacia el gobierno provincial, específicamente en relación a la transferencia de fondos, mientras que en los municipios de Eincor es claro el mayor impacto de la escasez de recursos propios. A su vez, las dificultades técnicas, organizativas y financieras generadas por la transferencia de servicios son remarcadas en mayor medida por los municipios

norteños,²⁴ como así también los impactos sociales y económicos de la crisis nacional y provincial, que si bien parecen incidir negativamente en ambas zonas, se acentúan en el norte. Conviene recordar la situación histórica de menor desarrollo y escasa rentabilidad de las actividades productivas de la economía regional del norte provincial, sobre las cuales repercute la crisis actual.²⁵ También se advierten en ambos Entes ciertas manifestaciones sobre debilidades culturales de contexto social de base, específicamente dirigidas al escaso espíritu creativo y emprendedor de la sociedad de la región.

La necesidad de asesoramiento técnico para el desarrollo local aparece como una dificultad importante en Adesur y no en Eincor. Esto puede explicarse por dos razones, una de las cuales alude a que esta insuficiencia en el ámbito de la gestión local es contrastada por los municipios del centro-sur con la estructura de asesoramiento técnico con que cuentan para la planificación a nivel regional -U.N.R.C.-; por otro lado, puede entenderse que esta dificultad sea relativizada en Eincor por las mayores urgencias económicas que concentran la preocupación de los dirigentes locales entrevistados.

Las dificultades en la gestión municipal adquieren impacto especial sobre las capacidades para promover el desarrollo regional si se tiene en cuenta el rol protagónico que los municipios asumen, o intentan asumir en los tiempos actuales, dada la reversión de la centralidad estatal en el diseño de políticas. Con el objetivo de testear en los dirigentes locales su interpretación acerca de este nuevo rol, se los interrogó sobre la importancia que les cabe a las instancias locales en la promoción de las políticas y estrategias de desarrollo.

24. En un estudio anterior, ya se advirtió sobre las dificultades especiales que enfrentan los municipios en las zonas más deprimidas de la provincia para la gestión de los servicios descentralizados, específicamente el servicio de salud (M. Díaz de Landa; M. C. Parmigiani de Barbará y otros, 1996).

25. Por caso, en las últimas semanas adquirieron repercusión nacional los acontecimientos (reclamos sociales que derivaron en un prolongado corte de ruta) ocurridos en la localidad cordobesa de Cruz del Eje, miembro de Eincor, cuya situación de emergencia puede ser extensiva a todo el norte y noroeste provincial.

Cuadro Nº 5. Importancia de las instancias locales en el desarrollo regional, por Ente(*).

Afirmaciones	Adesur	Eincor
Las iniciativas de cooperación intermunicipal para el desarrollo <i>inauguran un nuevo rol</i> de la instancia local como promotora del desarrollo regional.	11/11	11/11
Los <i>principales promotores</i> de las políticas y estrategias de desarrollo deben ser las instancias locales, aunque con el apoyo de las instancias centrales.	9/11	10/11
Las estrategias para el desarrollo <i>son más efectivas</i> cuando proceden de la iniciativa local que de los niveles centrales de gobierno	10/11	9/11

(*) Los datos presentados indican la frecuencia de opiniones que coinciden con la afirmación citada, sobre el número total de entrevistados por cada Ente. El N de Adesur incluye la U.N.R.C..

Casi la totalidad de las opiniones se dirigen a priorizar el papel de los municipios y otros agentes privados y comunitarios locales y también regionales -lo que aquí se denominan instancias locales-, en el desarrollo regional; bajo la percepción de que es a través de éstas, y no del diseño centralizado y vertical de la política de desarrollo, que se garantiza una mayor efectividad. No obstante, y como es expectable, se requiere la intervención de las instancias jurisdiccionales centrales -gobiernos provincial y nacional-, pero sólo en términos de "apoyo" a las iniciativas locales.

Interesa destacar que estas iniciativas de coordinación horizontal a través de cooperación intermunicipal para el desarrollo son interpretadas por los entrevistados en el marco de la emergencia de un nuevo papel de la instancia local como promotoras del desarrollo regional y no como adaptaciones de emergencia a ajustes políticos y socioeconómicos de la coyuntura nacional y provincial.

4.2. Principales potencialidades de los Entes

La transformación que, iniciada en América Latina en los '70 con algunas reformas municipales orientadas a su fortalecimiento, profundizada en la década siguiente con los procesos de reforma del Estado, llega en la década presente a convertir al municipio en un importante nivel de gobierno más que de administración, producto del desplazamiento en favor de la opción descentralizadora tras los rendimientos decrecientes del modelo centralista para enfrentar los desafíos presentes. Y ello, como se

dijo, requiere nuevas modalidades de gestión. Las políticas de cooperación y búsqueda de acuerdos suelen plasmar a menudo en la conformación de Entes intermunicipales que se guían por directrices que tienen que ver con el despegue económico de sus comunidades, con el mejoramiento de la capacidad de negociación ante terceros y de la gestión de los servicios públicos, con la capacidad de acceder a mayor información, con la posibilidad de crear estructuras de interacción rápida y fluida para resolver problemas en una coyuntura sumamente cambiante, etc.

El siguiente cuadro muestra la jerarquización de las principales ventajas que ambos Entes promueven para los municipios miembros, según la percepción de estos últimos. En efecto, el impulso al crecimiento económico conjunto aparece como el más altamente ponderado, al que le sigue la potenciación de la capacidad de negociación y, aunque en menor medida, el perfeccionamiento de la gestión pública.

Cuadro Nº 6. Jerarquización de las prioridades de los Entes, según Índice de Jerarquización(*).

Prioridades del Ente	Adesur	Eincor
Favorecer el <i>crecimiento económico conjunto</i> : distribuir costos, acceder a mercados, afrontar grandes inversiones, etc.	3.8	4.1
Promover el mejoramiento de la <i>capacidad de negociación ante terceros</i> : provincia, nación, instituciones financieras, etc.	3.8	3.4
Procurar el perfeccionamiento de la <i>gestión de los servicios públicos</i> .	3.5	2.4
Incrementar la capacidad de <i>acceder a información</i> : intercambio de información, relevamiento conjunto, etc.	1.4	1.7
Facilitar la <i>interacción rápida y fluida</i> entre los municipios miembros a diferencia de la cooperación intermunicipal esporádica fuera de los Entes.	0.4	1.2

(*) Se aplicó un Índice de Jerarquización que pondera la frecuencia de menciones de cada prioridad enunciada, según la posición que haya ocupado en la mención de los encuestados (1º, 2º, 3º, 4º y 5º lugar). Los valores de índice oscilan entre un máximo de 5 (caso en que la totalidad de los entrevistados hubiese mencionado la misma prioridad en primer lugar) y un mínimo de 0 (situación en que ninguno de los entrevistados la hubiese citado). A continuación, se detalla la fórmula:

$$I_j(P) = \frac{5n_{i1} + 4n_{i2} + 3n_{i3} + 2n_{i4} + 1n_{i5}}{N_i}$$

$I_j(P)$: Índice de Jerarquización; n_{i1} : Frecuencia de menciones en primer lugar; n_{i2} : Frecuencia de menciones en segundo lugar; N_i : Población total consultada.

La situación de menor desarrollo socioeconómico relativo de Eincor hace que las opiniones se concentren en fomentar la capacidad del Ente para promover el desarrollo económico conjunto; en este sentido debe recordarse el emprendimiento del Mercado Regional Eincor. En menor medida se destaca la capacidad de negociación ante terceros y el perfeccionamiento de la gestión de los servicios públicos, coherente con las dificultades para implementar la descentralización en estos municipios, mencionada anteriormente. En Adesur, en cambio, las tres potencialidades mencionadas son valoradas casi de manera similar.

Entre las potencialidades, merece profundizarse aquella que refiere a la articulación de los Entes con las instancias jurisdiccionales centrales, provincial y nacional, con especial atención en la confirmación o no de la existencia de un proceso de reforzamiento o potenciación a través del Ente de las capacidades de actuación de los municipios con esas instancias. Los cuadros que siguen expresan esta información sistematizada comparativamente.

Cuadro N° 7. Relación de los municipios con las instancias jurisdiccionales centrales, por Ente.

Tipo de relación	Adesur (*) El <i>municipio</i> con:		Eincor El <i>municipio</i> con:	
	Gobierno Provincial	Gobierno Nacional	Gobierno Provincial	Gobierno Nacional
Generalmente de cooperación	4	7	8	7
Generalmente conflictivas/tensas	2	0	0	0
Generalmente de indiferencia	3	1	2	2
Otra (**)	1	2	1	2
Total	10	10	11	11

(*) No incluye la U.N.R.C.

(**) La categoría Otras comprende individuos que no pudieron ubicarse de manera excluyente en opciones predeterminadas.

En referencia a las *relaciones interjurisdiccionales* aisladas -es decir, no canalizadas a través del Ente- de los municipios con los gobiernos nacional y provincial, los miembros de Eincor las caracterizan como principalmente de cooperación, tanto respecto del nivel provincial (8/11) como nacional (7/11), tendencia que también se presenta en las relaciones de los municipios del sur con el gobierno nacional (7/10). En cambio, las relaciones de cooperación entre estos últimos municipios y la instancia provincial (4/10) se ve atenuada por el menor número de

contactos y la existencia de algunos puntos conflictivos, que -según manifiestan los entrevistados- se vinculan principalmente a dificultades provenientes de la transferencia de recursos que, por lo demás, obtuvo la mayor concentración de opiniones como obstáculo para la gestión local (Cuadro 4).

El siguiente cuadro presenta las *relaciones entre el Ente y las instancias centrales de gobierno*. Si bien se mantienen las relaciones de cooperación, interesa destacar que los municipios de Adesur que de manera aislada sólo logran en menor medida coordinar sus acciones con el nivel provincial, pueden encontrar a través de su participación en el Ente un canal para potenciar esas relaciones de cooperación, dicho esto en base a que, en el seno de Adesur, la indiferencia y conflictividad -marcada en el cuadro precedente- pierden peso en favor de relaciones cooperativas, como se advierte en el cuadro siguiente.

Cuadro Nº 8. Relación de los Entes con las instancias jurisdiccionales centrales.

Tipo de relación	Adesur (*) El Ente con:		Eincor El Ente con:	
	Gobierno Provincial	Gobierno Nacional	Gobierno Provincial	Gobierno Nacional
Generalmente de cooperación	8	9	7	6
Generalmente conflictivas/tensas	0	0	0	0
Generalmente de indiferencia	2	1	2	3
Otra (**)	1	1	2	1
Ns/nc.	0	0	0	1
Total	11	11	11	11

(*) Incluye la U.N.R.C.

(**) La categoría Otras comprende individuos que no pudieron ubicarse de manera excluyente en las opciones predeterminadas.

En relación a la *capacidad de negociación* de los municipios en forma aislada con las instancias que impulsan las políticas económicas globales, éstos no parecen tener una marcada capacidad de influencia ante el nivel provincial (Cuadro 9: la relación opiniones positivas/opiniones negativas es de 4/6 y 6/5 para Adesur y Eincor, respectivamente); y respecto del gobierno nacional la opinión es esencialmente negativa entre los funcionarios de los municipios de ambos Entes (la misma relación desciende a 2/7 y 1/9).

Cuadro N° 9. Capacidad de influencia de los municipios ante las instancias jurisdiccionales centrales, por Ente.

Capacidad de influencia	Adesur (*)		Eincor	
	El <i>Municipio</i> ante:		El <i>Municipio</i> ante:	
	Gobierno Provincial	Gobierno Nacional	Gobierno Provincial	Gobierno Nacional
Sí	4	2	6	1
No	6	7	5	9
Ns/nc	0	1	0	1
Total	10	10	11	11

(*) No incluye la U.N.R.C.

FLACSO - Biblioteca

Por el contrario, la proporción de opiniones positivas acerca de la capacidad de influencia a través del Ente sobre las negativas ascienden sensiblemente, tanto en relación al gobierno provincial como al nacional (11/0 y 10/1 respectivamente para Adesur y 10/1 y 7/3 respectivamente para Eincor). La opinión optimista -excepto en la capacidad percibida por el Eincor de influencia en el gobierno nacional- es casi unánime.

Cuadro N° 10. Capacidad de influencia de los Entes ante las instancias jurisdiccionales centrales.

Capacidad de influencia	Adesur (*)		Eincor	
	El <i>Ente</i> ante:		El <i>Ente</i> ante:	
	Gobierno Provincial	Gobierno Nacional	Gobierno Provincial	Gobierno Nacional
Sí	11	10	10	7
No	0	1	1	3
Ns/nc	0	0	0	1
Total	11	11	11	11

(*) Incluye la U.N.R.C.

El *mejoramiento de los espacios para la negociación* ante las instancias centrales de gobierno constituye una de las principales potencialidades percibidas por los actores de la cooperación intermunicipal y se convierte en una ventaja efectiva, altamente valorada, que obtienen los municipios a través de la actuación conjunta en el Ente.

CONCLUSIONES

El proceso de reversión de la centralidad en el diseño e implementación de las políticas estatales, resultado de la progresiva erosión de las formas de organización jerárquica y centralizada, implica profundas transformaciones en todos los niveles del Estado.

Los procesos de integración intermunicipal como instrumentos de los gobiernos locales para afrontar nuevos desafíos -potenciadores algunos y condicionantes otros- para la acción de los sistemas municipales actuales, constituyen una de las aristas de estas transformaciones. Este trabajo pretende realizar una contribución al estudio y difusión de experiencias como éstas que a menudo, por de falta de acumulación y estudio singularizado, suelen ser desaprovechadas.

El marco jurídico-normativo y constitucional provincial, que propone la generación de procesos de coordinación intermunicipal, y los estatutos jurídicos, documentos de trabajo, etc.; de cada uno de los Entes, posibilitaron los primeros pasos para el conocimiento de estas experiencias; el primero, generando el interés por investigar en qué medida estas disposiciones normativas habían impactado en las políticas municipales, y los segundos, para conocer la estructura formal de organización y funcionamiento de los Entes seleccionados. Sin embargo, las estrategias metodológicas utilizadas -bottom-up, enfoque de redes, dimensión comparativa- han permitido desentrañar aspectos no formales y no expectables de su dinámica de funcionamiento. Más que una descripción exhaustiva de los casos, se pretendió descubrir algunas tendencias en la dinámica de estas iniciativas.

Entre las tendencias observadas, es particularmente interesante reparar en las pautas de coincidencia entre ambos casos estudiados; especialmente si se considera que son iniciativas de tipo horizontal, sin una coordinación jerárquica común que impusiera algunas directrices, y prácticamente sin ningún contacto entre sí. Pareciera que existen tendencias o necesidades "funcionales" en este tipo de iniciativas, las que guían los comportamientos organizativos.

Cabe aquí referir a algunas de las tendencias coincidentes más importantes (Cuadros 2 y 3 y Gráfico 1). Por un lado, en relación a la identificación de los actores que participan en la estructura de influencia de las decisiones en los

Entes. En ambos casos, sólo una proporción cercana al tercio de los miembros de los Entes ejercen alguna posición de influencia; pero a su vez, éstos sólo suman aproximadamente la mitad de los actores influyentes en las decisiones de los Entes. Algunos de los miembros son muy prominentes -en general, son los que ocupan roles directivos y comparten su alta prominencia con algunos asesores- y otros son escasamente prominentes. La otra mitad de actores influyentes son no miembros y pertenecen a distintos sectores: apoyo técnico, agencias de las jurisdicciones centrales de gobierno -provincial y nacional-, actores sociales y comunitarios, organizaciones de representación de intereses, etc.

En cuanto a los niveles de influencia ejercidos, la distribución de influencia entre actores miembros, asesores y no miembros es altamente similar en ambos Entes: sobre el total de influencia ejercida -sumatoria de los valores del Índice de prominencia obtenido por cada influyente-, los actores miembros detentan el 64% y el 70%, los asesores el 14% y el 16%, y los no miembros el 22% y 14%, respectivamente en Adesur y Eincor. Se observa una clara preponderancia de los actores "pertenecientes" a los Entes, es decir miembros y asesores, que suman el 78% y el 86% de la influencia en Adesur y Eincor. Por lo demás, es inevitable resaltar la importancia del rol del asesoramiento en estas nuevas experiencias asociativas, sector que, siendo escasamente numeroso, detenta altos niveles de influencia en las decisiones.

Entre los actores no miembros que participan en la estructura de influencia (Gráfico 2), se observan algunas coincidencias, pero también ciertas divergencias. Las instancias jurisdiccionales centrales inciden de manera importante en las decisiones, aunque en Eincor sólo la provincial y ambas, provincial y nacional, en Adesur. El sector político (legisladores), reviste más importancia entre los no miembros de Eincor, pero sin embargo, en el total de influencia (todos los actores influyentes, miembros y no miembros), su participación es muy escasa. En Adesur, la influencia de este sector es prácticamente inexistente, y a diferencia del otro Ente, se agregan organizaciones de tipo técnicas (incluidas en la categoría Otros, Gráfico 2), que, considerado conjuntamente con la inserción formal de la U.N.R.C., imprimen un carácter más técnico a Adesur en comparación con Eincor.

El sector social/sectorial -es decir, actores sociales, económicos y comunitarios- tiene, entre los no miembros, importancia similar en ambos Entes, aunque en el total de actores, el sector es más influyente en Adesur. No obstante esta similitud, la composición interna del sector difiere considerablemente, dato que se asocia de manera directa a los niveles de desarrollo socioeconómico de las jurisdicciones de ambos Entes. En Adesur, en general, zona más desarrollada, se compone de organizaciones de representación de intereses y actividades económicas, mientras que en Eincor aparecen organizaciones que podrían caracterizarse como de apoyo social. Más allá de ello, cabe resaltar que parece ineludible que las organi-

zaciones intermunicipales para la promoción del desarrollo regional, involucren, sino de manera formal, al menos informalmente, grupos sociales, económicos y comunitarios, locales y regionales que, en conjunto, han sido denominados aquí instancias locales.

En otro sentido, y dejando de lado el análisis de la estructura de influencia, hay coincidencia generalizada entre los participantes de los Entes en destacar el rol protagónico que las instancias locales deben asumir en la promoción del desarrollo regional, aunque con el apoyo de las centrales. Precisamente, son estas últimas las que, incapaces de proveer ciertos servicios básicos en un contexto de fuerte crisis, transfieren a los municipios amplias competencias con escasos recursos y capacidad técnica, generando en éstos la necesidad de buscar alternativas de auto-coordinación.

Existen importantes obstáculos que condicionan la gestión, principalmente de naturaleza económico-financiera, algunos de los cuales se vinculan a la relación con el gobierno provincial, otros a la situación de crisis nacional y provincial y otros provienen de la histórica situación de menor desarrollo de la zona, por la escasa rentabilidad de sus actividades económicas, en el caso de Eincor.

Ante estas dificultades de gestión que repercuten en el desarrollo de los sistemas municipales, los Entes constituyen un importante instrumento para potenciar la gestión local. Así lo reconocen sus participantes, que ponderan la capacidad de aquéllos para favorecer el crecimiento económico conjunto, mejorar la capacidad de negociación ante terceros y el perfeccionamiento de la gestión de los servicios públicos entre sus potencialidades más importantes. Específicamente, las relaciones de cooperación o coordinación entre los municipios y las jurisdicciones políticas centrales, así como la capacidad de influencia percibida que sobre éstas pueden ejercer los primeros, se observa claramente potenciada o reforzada por la actuación a través de Entes.

Si bien las experiencias de integración intermunicipal, lejos de constituir iniciativas aisladas y fortuitas, están vinculadas a los cambios estructurales en la organización del Estado y el rol del municipio, sería apresurada una evaluación contundente acerca de éstas, ya que a pesar de la amplia adhesión lograda y la implementación de actividades con resultados exitosos, aún no constituyen estructuras consolidadas. En cambio, puede afirmarse que hay razones suficientes - y este estudio intentó detectarlas- para alentar a los municipios a generar experiencias colaborativas y a reforzar la que están en funcionamiento, en la consideración de que permiten afrontar en mejores condiciones los nuevos desafíos y problemas. No fijar objetivos demasiado ambiciosos que en el largo plazo resultan desalentadores, posponer intereses locales disgregantes, promover el intercambio de experiencias y la democracia interna, son algunas de las premisas que deben guiar estas estrategias de coordinación.

BIBLIOGRAFÍA

- Benz, A.: "Commentary on O,Toole and Scharpf: Networks as a Challenge for Theory", en *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to de Study of Governance Institutions*, Colorado, Westview Press. Boulder, 1993.
- Cingolani, M.: "Iniciativas locales de regionalización en la Provincia de Córdoba: Un estudio de la cooperación intermunicipal y su relación con las jurisdicciones políticas centrales", Informe de Beca. CONICOR/97, 1997.
- Díaz de Landa, M.; Parmigiani de Barbará, M. C.; Cingolani, M.; Ciuffolini, A.; Lumbía, J. y Spivak, E.: *En lo pequeño y lo pobre... ¿Qué pasa con la salud? Un estudio de la descentralización en salud en Comunas de la Provincia de Córdoba*, Alveroni, 1996.
- Hjern, B. y Porter, D.: "Implementation structures: A new unit of administrative analysis", en *The Policy Process: a Reader*, Michael Hill, University of Newcastle upon Tyne, 1993.
- Lechner, R.: "La Reforma del Estado y el problema de la conducción política", en *Perfiles Latinoamericanos*. Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Año 4, Nº 7, 1995.
- Marin, B.: *Generalized Political Exchange. Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits*, Colorado, Westview Press. Boulder, 1990.
- Meny, Y. y Thoenig, J. C.: *Las Políticas Públicas*, Versión española a cargo de Francisco Morata, Barcelona, Ariel, Ciencia Política, 1992.
- Scharf, F.: "Coordination in Hierarchies and Networks", en *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to de Study of Governance Institutions*, Colorado, Westview Press, Boulder, 1993.
- Sabatier, P.: "Top-down and bottom-up approaches to implementation research", en *The Policy Process: a Reader*, Michael Hill, University of Newcastle upon Tyne, 1993.
- Tecco, C.: "Los Municipios y la gestión del Desarrollo Local y Regional", en *Administración pública y Sociedad*, Año VI, Nº 9, Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (I.I.F.A.P.), Universidad Nacional de Córdoba, 1994.
- Von Beyme, K.: *Teoría política del siglo XX. De la modernidad a la postmodernidad*, Madrid, Alianza Universidad, 1994.