

Relaciones de cooperación intermunicipal en la Región Central de Córdoba. Estructuras perceptivas como condicionante

*Víctor H. Mazzalay*¹, *Hernán R. Camps*² y *Gabriel Sarmiento*³

Resumen

La cooperación intermunicipal en la Región Central de Córdoba no ha logrado desarrollar estructuras institucionalizadas que la enmarquen y le otorguen estabilidad en el tiempo. Esto sucede a pesar de la necesidad de superar los problemas del inframunicipalismo y metropolización que se observa en la última década. En un estudio sobre gestiones

¹ Docente e investigador de la Facultad de Ciencia Política y RRII. Universidad Católica de Córdoba.

² Estudiante de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y RRII. Universidad Católica de Córdoba.

³ Diplomado en Ciencias Sociales y Estudiante de Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y RRII. Universidad Católica de Córdoba.

Código de Referato: SP.29.VII.educc/2005 y SP.31.VII.educc/2006.

STUDIA POLITICÆ



Número 07 ~ primavera/verano 2005-2006.

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

locales de la Región Central de Córdoba se aborda una lectura de la cooperación informal inter-local. Este trabajo examina la direccionalidad de la cooperación espontánea, advirtiendo la importancia de la percepción de los decisores locales respecto de las relaciones sociales funcionales inter-locales, y en menor medida el partido político.

Abstract

The intermunicipal cooperation in the Central Region of Cordoba has not managed to develop institutionalized structures that frame and grant stability in time. This happens in spite of the necessity to surpass the problems of the inframunicipalism and metropolization that is observed in the last decade. In a study on local management in the Central Region of Cordoba we approach the directionality of informal inter-local cooperation. This work examines the directionality of the spontaneous cooperation, noticing the importance of the perception of the local decision-makers regarding the social functional Inter-local relations, and to a lesser extent, the political party.

Introducción

La cooperación intermunicipal en la Región Central de Córdoba no ha logrado desarrollar estructuras institucionalizadas que la enmarquen y le otorguen estabilidad en el tiempo. Esto sucede a pesar de la necesidad de superar los problemas del inframunicipalismo y metropolización que se observa en la última década. En el marco de esta situación, cuestionar acerca de la acción cooperativa y su direccionalidad puede ser un importante aporte para comprender el fenómeno. Con base en datos de un estudio realizado en el año 1999 sobre gestiones locales de la Región Central de Córdoba, se plantea la siguiente pregunta de investigación ¿qué direccionalidad tomó la cooperación intermunicipal espontánea en la Región Central de Córdoba en 1999 y qué la condicionó?

Los datos muestran que en la Región Central de Córdoba la direccionalidad de la cooperación espontánea que realizaban los gobier-

nos locales, se encontraba condicionada por lecturas cognitivas que los decisores locales tienen sobre relaciones funcionales sociales Inter-locales, y en menor medida por la pertenencia a partidos políticos. La variable departamento no se muestra significativa en esta parte de la geografía provincial en el momento de ese estudio. En la primera parte del trabajo se aborda la problemática local y la cooperación intermunicipal, en segunda instancia se realiza una discusión de la teoría de la cooperación planteando una hipótesis que señala que la lectura cognitiva de las relaciones sociales subyacentes que hacen los decisores locales condicionan la direccionalidad de la acción cooperativa en confluencia con una racionalidad orientada por la pertenencia partidaria; en tercer lugar se describe la metodología y finalmente se muestra la evidencia empírica que prueba la hipótesis de trabajo y descarta la importancia del departamento como variable condicionante de cooperación espontánea intermunicipal.

Los espacios subnacionales y la cooperación interlocal en la Provincia de Córdoba

El auge de lo local

La globalización que conlleva la redefinición de los espacios y las escalas, ha producido una revalorización de los espacios sub y supra nacionales. En el ámbito subnacional es posible advertir esto en las políticas de descentralización que el estado nacional y aquellos provinciales han llevado adelante en las últimas décadas, y en los discursos que cuestionan al Estado Nación como ámbito apropiado para la resolución de lo común en un contexto de globalización y de resurgimiento y revalorización de las identidades regionales.

Una de las mejores síntesis del impacto sobre lo local en los últimos años la plantea Bob Jessop (Jessop: 1999) quien advierte cuatro cambios que afectan a lo local: primero, la reinención de la economía local y de su estado por y a través de los discursos sobre los nuevos roles; segundo, el rediseño de los mecanismos de

governance y articulación con la sociedad civil; tercero, los vínculos entre estos cambios y la globalización de la economía capitalista junto con el predominio de la geoeconomía sobre la geopolítica; y cuarto, el contexto estructural cada vez más global, donde se presentan estas cuestiones que modifican el papel político y económico de ciudades y gobiernos locales. Señala Jessop (Jessop: 1999:177) que “las formas, las funciones y los mecanismos políticos de estrategia económica local y regional más importantes de las sociedades capitalistas avanzadas han sufrido cambios sustanciales en las dos últimas décadas. Ha habido modificaciones importantes en el papel de las ciudades como sujetos, sitios y pilares de una exigida reestructuración económica para el logro de la competitividad estructural”. En este sentido, señala el autor, se ha producido: a) un desplazamiento de las consideraciones de las ventajas comparativas a las competitivas, con la consiguiente valoración de factores tanto económicos como extraeconómicos relevantes para estas ventajas; b) una profundización de la “esfera política” local, entendida como espacio de interacción donde se define la voluntad colectiva y se articulan los mecanismos y prácticas de gobierno para alcanzar esa voluntad y c) la generalización del discurso sobre el compromiso que deben asumir los gobiernos locales en cuanto a ordenar los factores económicos y extraeconómicos en búsqueda de expandir la producción o competitividad de la localidad o la región.

Por su parte, para Jordi Borja y Manuel Castells (Borja y Castells: 1997:14) “... la importancia estratégica de lo local como centro de gestión de lo global en el nuevo sistema tecnoeconómico puede apreciarse en tres ámbitos principales: el de la productividad y competitividad económica, el de la integración socio-cultural y el de la representación y gestión políticas”. Allí, afirman estos autores, los gobiernos locales y regionales, si bien dependen administrativa y financieramente de instancias gubernamentales superiores y tienen aún menos poder y recursos para enfrentar actores económicos y políticos globales, gozan de dos ventajas comparativas respecto de los gobiernos centrales: por un lado, mayor capacidad de representación y legitimidad; y por otro, más flexibilidad y adaptabilidad.

En Argentina, el avance de lo local, señala García Delgado (García Delgado: 1998), se debió a dos factores impulsores, por un lado el proceso de reforma estructural del Estado Nacional en los '90, luego de la estabilización económica, impulsó la descentralización buscando un mayor control sobre los equilibrios fiscales⁴ y la distribución de los costos del ajuste bajo el argumento de la atención desde realidades más cercanas, esto trajo como consecuencia mayores competencias “de hecho y de derecho” al nivel local⁵. En la dimensión jurídica el aumento de la importancia de lo local plasmó con el reconocimiento de la autonomía municipal en la reforma de la Constitución Nacional de 1994 aquella tendencia iniciada en la década de los '80 con las reformas constitucionales provinciales y otras políticas de transferencia de funciones y recursos al ámbito municipal de gobierno.⁶

Factores externos como la globalización y el paso a la economía posfordista, e internos como la crisis del Estado Nacional que nos señala García Delgado, convergieron y generaron un impacto sobre los espacios locales que dinamizaron la vida política en la

⁴ Martha Díaz de Landa (1990) a principios de la década del '90 planteó esta relación entre descentralización y crisis fiscal.

⁵ En la Provincia de Córdoba un ejemplo claro fue la descentralización del sistema de salud impuesta por el gobierno provincial de la gestión 1995-1999, la transferencia en muchos casos produjo conflictos entre el Poder Ejecutivo Provincial y las autoridades locales. (CINGOLANI 2000).

⁶ La reforma de la Constitución de la Provincia de Córdoba fue una de las pioneras en esta dirección reconociendo la autonomía municipal en el año 1987. En esa constitución la Provincia de Córdoba estableció un nuevo régimen municipal con 3 categorías institucionales: Las **Comunas** son el primer nivel de organización institucional de una población, se construyen en poblaciones de menos de 2000 habitantes. Cuentan, por imperio de la Ley Orgánica Municipal Provincial, con un gobierno de Comisión constituido por un presidente, un secretario y un tesorero que cumple roles ejecutivos y legislativos, y con un Tribunal de Cuentas. Los **Municipios** son organizados en poblaciones de entre 2.000 y 10.000 habitantes. Su gobierno está conformado por un Intendente (Poder Ejecutivo), un Concejo Deliberante (Poder Legislativo) y un Tribunal de Cuentas. Las **Ciudades** se forman en poblaciones de más de 10.000 habitantes y tienen poder constituyente ya que pueden dictar su propia carta orgánica y determinar su ordenamiento institucional en el marco de las formas de gobierno establecidas por la Constitución Provincial.

escala local con diversos impactos de acuerdo a la configuración que en cada territorio adquirió. En Córdoba diversos estudios ⁷ advierten que los gobiernos locales de la provincia efectivamente asumen nuevas funciones en ámbitos que la constitución provincial de 1987 otorga nuevas competencias generando políticas públicas que dan cuenta de la apropiación de ellas.

Sin embargo, en los últimos años ha irrumpido un cuestionamiento sobre la viabilidad de la esfera local del estado, tras una evaluación de la diversidad de regímenes municipales que presentan las provincias en nuestro país, Mónica Iturburu (Iturburu: 1999) enfatiza sobre del inframunicipalismo como causa de las limitaciones de esta esfera de gobierno y señala que esta problemática se encuentra intensificada en la Provincia de Córdoba con relación al resto del país ⁸. En esta línea algunos trabajos advierten la existencia de un diferencial entre el deber ser de la responsabilidad local asumida por los decisores de los gobiernos locales y la implementación efectiva de acciones concretas por parte de los mismos; la responsabilidad manifiesta en el discurso de los intendentes y presidentes comunales potenciaron políticas públicas en el marco de las nuevas funciones, pero las capacidades institucionales de los estados locales restringieron la acción de los mismos, particularmente en aquellos municipios muy pequeños como las comunas ⁹.

Las acciones que motivan los nuevos roles de los gobiernos locales, en particular aquellas de carácter económico y social, sumieron a los gobiernos locales en una competencia por el logro de inversiones, de dineros de programas de ayuda y asistencia social, tanto provinciales como nacionales y de organismos internaciona-

⁷ Ver entre otros DÍAZ de LANDA y PARMIGIANI de BARBARÁ (1997); CIUFFOLINI, (1997); CINGOLANI (1997); MAZZALAY (2000). DÍAZ de LANDA y MAZZALAY: 2001, MAZZALAY 2002.

⁸ Mónica ITURBURU (1999:76) en un gráfico comparativo de las provincias de nuestro país respecto al promedio de población por municipio, sitúa a la Provincia de Córdoba como la segunda provincia de menos habitantes por gobierno local luego de La Pampa.

⁹ Ver en particular los trabajos de DÍAZ de LANDA y MAZZALAY: 2001, y MAZZALAY 2002.

les con el fin de mitigar efectos económicos y sociales de la crisis y el desempleo (Mazzalay: 2000:b). También Tecco (Tecco: 2002a) señala que la intervención del municipio en la promoción económica se torna casi en imperativa, y observa como característica significativa la competencia entre localidades por retener y atraer inversiones. El mismo Claudio Tecco en otro trabajo (Tecco: 2002), sitúa algunos supuestos optimistas de los postulados de la descentralización en el centro de la crítica señalando que “desde distintas vertientes teóricas se coincide en afirmar que la gestión urbana descentralizada reúne *per se* un conjunto de virtudes, las cuales no han sido verificadas suficientemente en la práctica, ni tampoco cuentan con un sustento teórico sólido”.

En la misma línea está Martha Landa (Díaz de Landa: 2002) quien da cuenta del momento de reflexión sobre los límites de lo local que en la literatura especializada sobrevino a comienzos de la presente década en las siguientes expresiones: “El entusiasmo visible a fines de los ochenta y comienzos de los noventa, a lo largo de América Latina, por el fortalecimiento de los gobiernos municipales vinculado a la democratización del que da cuenta el acelerado proceso de descentralización y de reivindicación de las autonomías locales, ha dado por supuesto la capacidad creciente de estos niveles de gobierno para innovar sus administraciones y para generar procesos de cambio. A este entusiasmo generalizado le ha sucedido la apreciación, ..., sobre la incapacidad o al menos las dificultades que tienen o enfrentan los gobiernos municipales para introducir y desarrollar propuestas políticas innovadoras.”

La cooperación intermunicipal

Ante los desafíos que impusieron nuevas funciones y en incremento de demandas de las sociedades locales, los gobiernos se vieron enfrentadas al desafío de brindar respuestas con recursos escasos y diversas limitaciones institucionales, organizativas, etc. Si bien esta situación sumió a los gobiernos locales en una competencia por inversiones y recursos, la proliferación de entes intermunicipales en la Provincia de Córdoba, que en el año 2000 contaba con

más de 65 entes de cooperación intermunicipal ¹⁰ con una gran diversidad de objetivos ¹¹, indica que los decisores políticos locales advertían la necesidad de coordinar políticas para evitar disfuncionalidades, crear economías de escala para la realización de obras, para la prestación de servicios, etc.

Sin embargo, pese a la adhesión de los municipios a los entes intermunicipales y la proliferación de los mismos, en la provincia de Córdoba en los '90 no se lograron consolidar estructuras institucionalizadas de cooperación intermunicipal surgidas desde iniciativas locales ¹². Dan cuenta de esto también, las iniciativas del gobierno provincial de institucionalizar instancias de coordinación y cooperación entre gobiernos locales; tras el fracaso de constitución de los Entes de Recaudación Fiscal y Gestión de la primera gestión del gobierno provincial actual ¹³, actualmente se está desarrollando un proceso de formación de regiones departamentales ¹⁴

¹⁰ PARMIGIANI de BARBARÁ (2003).

¹¹ La multiplicidad de objetivos se ve en acuerdos para la construcción del gasoducto del oeste del Departamento Colón, los Tribunales Comunes de Faltas entre algunas localidades de Río Primero y Río Segundo, los intentos de coordinación entre Río Segundo y Pilar, el ENINDER que agrupaba localidades de varios departamentos del norte provincial y el ADESUR etc.

¹² Cingolani (CINGOLANI:1997:260) con relación al Ente Intercomunal del Norte de Córdoba (EINCOR) y a la Asociación para el Desarrollo Regional del Centro-Sur de Córdoba (ADESUR) señala que pese a la gran difusión que tenían y al reconocimiento, no constituían estructuras consolidadas de cooperación.

¹³ Bajo la ley N° 8864 la conformación de los entes de Recaudación Fiscal y Gestión no lograron institucionalizarse, y en muchos casos no pudieron ni siquiera conformarse porque los Concejos Deliberantes no aprobaron las ordenanzas correspondientes. El estudio de Díaz de Landa y Parmigiani de Barbará (2002a) da cuenta de las dificultades que esa iniciativa tuvo para lograr conformar una instancia de cooperación para el desarrollo regional. Por otro lado estos entes no lograron tampoco tercerizar el cobro impositivo que era el otro objetivo central de la conformación de los entes.

¹⁴ La geografía de la Provincia de Córdoba se divide en 26 Departamentos. Los departamentos articulan la competencia electoral ya que cada uno de ellos elige un representante a la legislatura provincial constituyéndose en una circunscripción electoral. Los departamentos no poseen una institución gubernamental con competencia sobre todo su territorio, sino diversos gobiernos locales con autonomía y territorios no sujetos a una jurisdicción inferior al gobierno provincial.

bajo la “Ley de Regionalización de la Provincia de Córdoba de 2005”¹⁵. El actual proceso ha conformado una comunidad regional por cada departamento¹⁶ a la espera de fondos y competencias que el gobierno provincial ha prometido para su constitución¹⁷.

Si la cooperación intermunicipal parece ser el camino a seguir para superar las limitaciones que los gobiernos locales de Córdoba enfrentan, particularmente mayores resultan ser las necesidades de coordinación en aquellas áreas de mayor interdependencia evidencian las sociedades locales. Este es el caso de la denominada “Región Central de Córdoba” que se genera a partir de la capital provincial como pivot natural en torno al cual se construye la red de ciudades/localidades en un radio de 80 km. El aumento de las relaciones de interdependencia entre las poblaciones que conforman el sistema regional central de la Provincia de Córdoba comienza en los ’80 y, junto con la alta tasa de crecimiento poblacional, ha generado una nueva realidad de carácter metropolitano¹⁸. Esta, en

¹⁵ Ley de la Provincia de Córdoba N° 9206.

¹⁶ También como intento de superar las limitaciones de escala de los gobiernos locales de la provincia entienden la actual regionalización Graglia y Riorda (“Municipalismo y regionalización en Córdoba”. En el diario *La voz del interior*” del 20 de febrero de 2006).

¹⁷ Quizás una diferencia central de ambos procesos sea que el actual esta estimulado por el incentivo positivo de nuevos fondos y competencias como, en cambio en anterior existía un incentivo negativo en términos de presiones para que los gobiernos constituyeran bajo la amenaza de no refinanciar las deudas municipales por lo que tras lograr la refinanciación muchos municipios no avanzaron en la cooperación.

¹⁸ El documento *Sistema de Gestión para la Región Central de la Provincia de Córdoba* (1996), nacido de uno de los primeros intentos de acercamiento entre los municipios del área impulsado por la ciudad capital provincial, sugiere que se ha conformado una Región Central en la Provincia de Córdoba que comprende seis departamentos, delimitando un radio de 80 km desde la ciudad capital, en ella se asientan 82 localidades con gobierno local propio. Este documento define el caso en la siguiente frase: “La red de localidades de la Región Central de Córdoba ha extendido e intensificado sus interrelaciones funcionales conformando una región con una dinámica común, es decir metropolitana”. De este modo, entiende el documento que se ha superado la conurbación física dándose una articulación de ciudades satélites con un fuerte incremento de los flujos de interrelaciones entre sí, y con la Ciudad de Córdoba como centro de ese sistema.

tanto, se define como una unidad de procesos y consecuencias urbanas en un espacio mayor caracterizado por la diversidad de unidades de gestión político-administrativa (Pirez: 1993). El rol pivotal que juega la Ciudad de Córdoba, llevó a la gestión municipal¹⁹ a incorporar en su agenda la cuestión del área metropolitana y la Región Central, e intentar algún nivel de coordinación (como por Ej.: el control de tránsito, registros de conducir, etc.). De este modo, se intentaron diversas reuniones con Intendentes y Presidentes Comunales de la región (convocadas inicialmente por la Municipalidad de Córdoba), donde se proclamó esa necesidad de coordinar políticas²⁰.

Sin embargo en Mazzalay (2000 a; 2000 b) se advierte que los acercamientos entre gobiernos locales en la Región Central de Córdoba, inmersos en el fenómeno de metropolización arriba mencionado, no lograron consolidar estructuras de coordinación institucional a escala regional para regular disfunciones y orientar un desarrollo armónico. Una de las razones del fracaso, se advirtió en dicha investigación, fue el recelo de los líderes locales frente al comportamiento del gobierno municipal de la Capital Provincial, ya que se lo percibía con una orientación competitiva respecto de los otros centros urbanos respaldándose en su mayor capacidad para radicar inversiones en desmedro de otros más pequeños. En esta situación los municipios tuvieron que, por un lado competir entre ellos para la atracción de recursos del Estado nacional y provincial, y por el otro lado se vieron en la necesidad de cooperar para lograr la optimización de los recursos en sus relaciones funcionales.

Una buena síntesis de la problemática realiza Parmigiani de Barbará (Parmigiani de Barbará: 2003) quien advierte sobre las ines-

¹⁹ Nos referimos a la gestión 1995-1999 del Intendente Rubén Martí (UCR).

²⁰ Al respecto se puede ver el documento *Sistema de Gestión para la Región Central de la Provincia de Córdoba* (1996). Elaborado en uno de los primeros intentos de acercamiento entre los municipios del área y coordinado por la Ciudad Capital Provincial y el Equipo Técnico de Apoyo al Sistema de Gestión para la Región Central de la Provincia de Córdoba, en el mismo se reflejaron las conclusiones de un grupo de técnicos de 18 municipios y comunas a partir de un Seminario Taller realizado en Villa Carlos Paz el 4 y 5 de octubre de 1996.

tabilidades de estos procesos señalando que “las dificultades para institucionalizar capacidades de coordinación multinivel²¹ en la decisión e implementación de políticas públicas que así lo requieren, denotan una importante debilidad del sistema político-administrativo para superar la fragmentación en su misión específica de producción de bienes públicos”. Además, Parmigiani de Barbará señala que la fragmentación del accionar del estado en sus múltiples niveles denota una fragmentación que el sistema no ha logrado articular y equilibrar.

Perspectiva sobre la acción cooperativa

Un problema de investigación

Ante este camino de inestabilidades que la cooperación intermunicipal ha transitado desde los 90 en la Provincia de Córdoba, interesan estudios que indaguen sobre las causas que estimularon y/o direccionaron la acción cooperativa de los gobiernos locales²². Resulta interesante entonces cuestionarse acerca del comportamiento cooperativo en gestiones municipales, sus características, sus alcances, direccionalidades y los condicionamientos que las relaciones de cooperación han manifestado en anteriores gestiones.

Un espacio interesante para observar la cooperación intermunicipal es la Región Central de Córdoba. Como vimos anteriormente las características propias de los fenómenos de metropolización

²¹ La autora refiere el concepto multinivel al el sentido de coordinación entre múltiples niveles jurisdiccionales del estado.

²² Un cuestionamiento de este tipo cobra relevancia en cuanto puede aportar al conocimiento científico y al debate académico sobre las motivaciones de la acción cooperativa. Además podría advertir acerca estructuraciones que condicionen el desempeño actual y futuro de la cooperación intermunicipal (hipótesis que no pretende indagar este artículo), el neoinstitucionalismo histórico advierte sobre la importancia de institucionalizaciones precedentes en el desempeño a partir del concepto del “Path dependence” o dependencia de la vía. Ver Pierson (2000). También North (1993) desde la economía advierte la importancia de la vía de la dependencia en el desarrollo.

generan una dinámica social más intensa que supera los límites de las gestiones político-administrativas. Estas hacen necesaria la coordinación y cooperación en mayor medida que otros espacios. Un estudio realizado en 1999 en la Región Central de Córdoba aporta datos empíricos que permiten indagar acerca de esta problemática.

Así, la intensidad y la complejidad de la cooperación que un gobierno local puede realizar con otro u otros puede estar condicionado por su propia capacidad institucional (y la de los otros) y/o de cómo ésta condiciona los objetivos de la cooperación. Por ejemplo no es lo mismo establecer una cooperación para construir una obra pública como la provisión del gas natural, que establecer instituciones que enmarquen la coordinación para promover el desarrollo económico, o bien que realizar una compra conjunta de insumos.

Existen acciones cooperativas menos complejas que la prestación de servicios o la construcción de una obra pública, en la que se pueden advertir acciones más espontáneas, más esporádicas y más limitadas que cualquier municipio o comuna puede desempeñar. Estas pueden ser desde el préstamo de una maquinaria vial hasta la compra conjunta de insumos con el objetivo de ahorrar costos (Cooperación informal).

Por su parte la cooperación más formalizada en entes esta sometida a variables más complejas como el costo de las obras públicas de grandes dimensiones, la capacidad institucional del gobierno local, sus recursos, incluso hasta la posibilidad de contar con personal técnico capaz de diseñar un convenio intermunicipal. Por otro lado, acciones cooperativas menos complejas señalan en mayor medida el espíritu cooperativo y la actitud hacia la cooperación que tienen los gobiernos locales, debido al bajo costo que la cooperación informal puede implicar. Es posible pensar que este tipo de cooperaciones menos complejas indique en mayor medida la existencia y orientación de actitudes y acciones cooperativas.

El interrogante a plantearse es acerca de ¿qué direccionalidad tomó la cooperación intermunicipal espontánea en la Región Central de Córdoba en 1999 y qué la condicionó?

Algunas hipótesis desde la teoría

La cooperación (o más ampliamente, acción colectiva) puede ser entendida como una acción o práctica social por parte de actores individuales o corporativos en la creación de un bien público, es decir, un bien que beneficia a todos los miembros del colectivo independientemente de la participación o no en su consecución.

La acción colectiva como problema advierte la posibilidad de que la acción individual conduzca a resultados colectivos subóptimos. Con esto nos referimos a que la racionalidad individual conduce a la irracionalidad colectiva²³. El no cooperador no es un apático ya que la conducta free rider o del gorrón es una acción típicamente racional de quien persigue su beneficio. La consecuencia en términos de Elster (1992:31) es que “el autointerés racional de los individuos puede llevarlos a conducirse de maneras que son colectivamente desastrosas”.

Las teorías desarrolladas sobre la cooperación y la acción colectiva proponen dos tipos de soluciones a estos problemas. Por un lado, a partir de Mancur Olson (1992:69) se propone el establecimiento de incentivos selectivos, “... solo un *incentivo por separado y «selectivo»*²⁴ estimulará a la persona racional que forma parte de un grupo latente a actuar en forma orientada hacia el grupo”. Los incentivos selectivos advierten acerca de una solución externa a la interacción del grupo social, esto es el Leviatán de Hobbes. Como señala Elster (1992), éste modifica los costos finales de la acción del individuo elevando el costo de la no cooperación (incentivos selectivos negativos) o aumentando los beneficios de la cooperación (incentivos selectivos positivos).

En esta misma línea de solución sostiene Coleman (1999:937-938) que en un sistema de actores y recursos privados y divisibles cada actor persigue sus intereses adquiriendo esos recursos. En caso de un sistema, señala Coleman, puede haber actores

²³ KOLLOCK (1998:183).

²⁴ Resaltado en el original.

corporativos (un gobierno local en nuestro caso) que toman una acción. En este caso cada actor de bajo nivel, las personas que participan en el proceso de decisiones, persigue sus intereses al tratar de inducir al actor corporativo para adquirir los recursos en los cuales tiene un interés. El resultado es un bien público corporativo con problemas de free-rider. En general los problemas de bienes públicos son resueltos con una estructura de incentivos que trae alguna satisfacción al interés del actor individual, cuando el actor corporativo consigue el resultado que le interesa como tal (Coleman 1999:937-938).²⁵

Un segundo tipo de propuestas que buscan soluciones de cooperación internas a la interacción, es decir sin la intervención de un Leviatán que establezca incentivos, es la propuesta de Elster que sostiene que "... también pueden llegar a la cooperación valiéndose de medios descentralizados y no coercitivos" (Elster 1992:31)²⁶.

Los intentos de solución descentralizados y no coercitivos a los problemas de acción colectiva se han abordado generalmente desde la teoría de los juegos cuya expresión más simple es el dilema del prisionero. Los juegos que estudian la acción colectiva advierten equilibrios colectivamente deficientes ya que los actores eligen

²⁵ Sobre esta lógica de incentivos se puede entender las propuestas del Gobierno de la Provincia de Córdoba. El primer intento de constitución de los Entes de Recaudación Fiscal y Gestión procuró incentivar los entes a través del refinanciamiento de las deudas municipales con cuatro años de gracia (justo los años de gestión del Intendente o Presidente Comunal que firmaría el Pacto de Saneamiento Fiscal y la constitución de los Entes de Recaudación Fiscal y Gestión), y tras el logro de la refinanciación los municipios no tercerizaron el cobro impositivo ni se institucionalizaron como ámbitos que enmarquen la cooperación intermunicipal en la actualidad. Por su lado, el más reciente intento de constitución de las regiones departamentales, actualmente en marcha, tiene como incentivo la asignación de recursos y competencias sobre las regiones departamentales sobre los que deberán decidir todos los gobiernos locales que conformen las comunidades regionales. El incentivo en este caso busca aumentar el costo de la no-participación de manera más permanente, por esto el presupuesto participativo trienal y la delegación de competencias.

²⁶ Estas propuestas en algunos casos deriva en la búsqueda de la justificación de la auto-regulación social.

la mejor alternativa individual que es desertar esperando que el otro coopere.²⁷ La preocupación central de estos trabajos ha sido encontrar una solución interna al juego que produzca una cooperación espontánea de los actores sociales de modo tal, de que éstos sin ninguna intervención externa generen bienes públicos.

Dentro de la corriente racional se han realizado diversas cesiones a los supuestos básicos del actor racional²⁸, atemporal²⁹ y acontextuado. Una interesante propuesta en el sentido de la contextualización de la acción es la de Granovetter (1978). Este autor intenta explicar la acción individual a partir de las percepciones de la acción que llevan a cabo otros jugadores. Así, plantea que cada actor posee un umbral a partir del cual participará³⁰. A medida que el umbral se eleva es necesario que mas personas se unan al proceso de acción colectiva para que el actor se decida a cooperar. Para que exista la acción colectiva es necesaria una masa crítica de individuos con un umbral del 0 % o cercano a este, siendo estos los actores "altruistas". Cuando hablamos de umbral cero nos referimos a actores que perciben beneficios altos y ningún costo, y que por lo tanto se unirán al proceso de acción colectiva sin importar lo que hagan el resto de los actores. En el modelo de

²⁷ La Teoría de los Juegos desarrolló también otros escenarios para comprender la dinámica de la interacción estratégica y la acción colectiva como el Game of Chicken, el Assurance Game etc. pero su diferenciación con el dilema del prisionero no constituye un elemento clave para este artículo.

²⁸ Una de las primeras críticas a la racionalidad absoluta fue la de SIMON (1997:291) con el concepto de satisfacción en reemplazo a la maximización. Esta crítica devino en una racionalidad limitada (bounded rationality) por la incompletitud de la información con la que deciden los actores, debida a la limitada capacidad cognitiva para evaluar todas las alternativas posibles.

²⁹ La racionalidad que conduce a la no-cooperación también puede verse influida si se consideran actores con historia. En este sentido, MACY (1991) presenta una propuesta interesante para la solución de la cooperación espontánea, sobre la base de considerar los juegos como repetidos. MACY (*op. cit.*) propone un modelo de aprendizaje que reemplaza el actor estratégico con visión a futuro por uno que aprende con respecto al pasado. De este modo la acción cooperativa deviene de un juego que va evolucionando a partir de las experiencias anteriores de los actores con la acción colectiva.

³⁰ El individuo altruista tendría un umbral del 0 % y el free rider uno del 100 %.

Granovetter (1978), los actores se comportan racionalmente buscando su beneficio. A su vez, la apreciación acerca de la participación de otros actores se verá influida por la relación que posea con las otras personas del grupo. Así, no será percibida de la misma manera la decisión de unirse al proceso de acción colectiva de una persona de su mismo partido a la de otro. De esta manera, al tener en más alta consideración a los miembros del mismo grupo se reduce la cantidad de personas necesarias para alcanzar el punto crítico de la cooperación³¹. Entonces para Granovetter no solo la racionalidad está condicionada por la percepción, sino que además los actores están situados socialmente e introducido en una red de relaciones, y sus propósitos son múltiples, económicos, sociales, de aprobación, status, poder, etc. (Breiger: 1995:124).

Es posible esperar a partir de esta perspectiva que la cooperación intermunicipal en la Región Central de Córdoba este condicionada por las redes de relaciones que tienen los intendentes y presidentes comunales. En este caso los partidos políticos en tanto estructuras de relaciones preexistentes de individuos con objetivos organizacionales comunes (el crecimiento electoral y del poder del partido que traerá beneficios para todos sus integrantes) podría constituirse en una base sobre la cual se construya la cooperación. Un decisor podría pensar que si la cooperación trae beneficios es mejor que se aprovechen por integrantes del mismo partido o incluso por sus aliados intra-partidarios direccionando la cooperación intermunicipal en ese sentido.

³¹ Para ver con más detalle consultar GRANOVETTER (1978:1429). Por su lado, en su versión más completa MACY (*op. cit.*) propone un modelo de aprendizaje combinado con el modelo de Granovetter de los umbrales. Así, los individuos inicialmente poseen un bajo incentivo a cooperar pero, debido a las consecuencias negativas de la no-cooperación el grupo evoluciona a un estado crítico donde un disparador puede comenzar la acción colectiva. Esto llevaría a pensar que los gobiernos locales cooperarían (en el sentido e intensidad que adviertan beneficioso) mientras mayor experiencia tengan en la gestión los decisores. Si bien interesante, esta hipótesis no será abordada en este artículo debido a la ausencia de datos para contrastarla empíricamente. Además, se verá más adelante que un alto porcentaje de los gobiernos locales de la Región Central de Córdoba han establecido relaciones de cooperación intermunicipal.

Otro ámbito que sugiere acerca de estructuras relacionales subyacentes es el departamento al que pertenece la localidad. En tanto ámbito geográfico de construcción de las comunidades regionales que impulsa el gobierno provincial, podría esperarse que constituya una variable que explique la direccionalidad de las relaciones de cooperación espontánea de los gobiernos locales. Esto por dos razones, por un lado podría enmarcar una dinámica de relaciones sociales cuya coordinación aporte beneficios colectivos; por otro lado, podría ser importantes porque es un espacio que estructura competencia política provincial³² y esto implica articulación de relaciones entre decisores que preexisten y coexisten a los momentos de la gestión en que se toman las decisiones de con quien cooperar.

Elster (1992:50) advierte que la acción cooperativa de los individuos esta impulsada por motivaciones y creencias individuales, señalando que: "... la importancia de las creencias para explicar la acción colectiva es de una importancia doble... cada una de estas creencias está profundamente oculta en la incertidumbre y sometida a tendencias cognitivas y de motivación". Así, el autor sostiene que no existe una norma de cooperación, sino varias normas distintas que pueden inducir a las personas a cooperar y propone encontrar la mezcla precisa de motivaciones que produjeron la acción colectiva (Elster 1992:215-216). De esta manera que un actor siga una norma o creencia para cooperar en lugar de su propio interés instrumental no indica una irracionalidad.

Elster ayuda a notar que aunque en el clásico concepto de racionalidad ésta es de tipo instrumental y supone que los actores buscan maximizar o satisfacer sus beneficios, el comportarse no-maximizando (o no-buscando beneficios) no implica una acción irracional³³. Una interesante propuesta acerca de una racionalidad

³² No sólo porque se eligen legisladores por departamento sino también porque los partidos organizan estructuras en este sentido.

³³ En esta línea algunos autores identificados con el neoinstitucionalismo sostienen la performance social e institucional de la racionalidad. Ver por ejemplo FRIEDLAND y ALFORD (1999) y POWEL y DIMAGGIO (1999).

en un sentido más amplio es realizada por Boudon (1998, 2003) quien advierte que la elección racional instrumental es un caso especial de la acción cognitiva. La teoría de la acción cognitiva se basa en tres principios, cualquier fenómeno colectivo es el resultado de acciones humanas individuales; segundo que la acción de un actor es siempre entendible; y tercero que las causas de la acción de un actor son razones que el actor tiene para realizarla (Boudon 2003:10).

Los actores tienen un comportamiento teleológico, es decir que buscan conseguir objetivos, pero sólo en ciertos casos las razones de la acción son constituidas por la maximización de intereses propios o por la satisfacción de las propias preferencias como postula la teoría más ortodoxa de la elección racional. La teoría de la elección racional falla en restringir la racionalidad a la instrumentalidad, los actores actúan en función de sus creencias con una racionalidad cognitiva, con una racionalidad evaluativa haciendo lo que evalúan como correcto y en términos de una racionalidad práctica en la búsqueda efectiva de sus objetivos.

La cooperación puede ser entendida entonces como una acción o práctica social por parte de actores individuales o corporativos en la creación de un bien público que está basada en una razón y que persigue un fin. Las razones de la acción no son únicamente búsqueda de utilidades individuales sino que pueden estar condicionadas por normas y creencias que están enmarcadas en una lectura sobre las circunstancias, esto es por la cognición y percepción, por eso la acción es racional pero limitada cognitivamente.

Bajo esta perspectiva las acciones cooperativas y su direccionalidad que desarrollan los gobiernos locales estén condicionadas por las percepciones de los decisores. En este sentido las relaciones funcionales que perciben los decisores de su localidad con respecto a otras podrían orientar el sentido en que se decida cooperar.

Así, es posible esperar que la acción cooperativa de los gobiernos locales no estuviera guiada por la instrumentalidad del beneficio de los actores individuales (los intendentes y presidentes comunales) y corporativos (los municipios y comunas). Si la sola identi-

ficación de los beneficios llevara a la acción cooperativa encontraríamos altos niveles de cooperación, entes formalizados, estructuras institucionalizadas de coordinación intermunicipal metropolitana en la Región Central, etc.. De otro lado, si la acción cooperativa estuviera guiada por el mero beneficio egoísta de los políticos decisores encontraríamos una tendencia a cooperar hacia adentro de los partidos políticos.

No se trata de negar que los actores buscan en ocasiones sus propios beneficios e imprimirlos en aquellos corporativos sino en advertir que también lectura perceptiva que realizan los decisores sobre la cual se decide la acción. De esta manera, es esperable que la orientación cooperativa de los gobiernos locales no este condicionada solamente la búsqueda del beneficio individual y partidario o por las estructuras relacionales partidarias preexistentes a la decisión cooperativa, sino también por una percepción acerca del contexto social más amplio en el que esta inmersa la localidad o ciudad sobre la que los decisores gobiernan (Bourdieu: 1997)³⁴.

Abordaje metodológico

Se analizaron los gobiernos locales de la Región Central de la Provincia de Córdoba. La Región Central de Córdoba concentra el 13 % de la superficie provincial total y el 58 % de la población de la provincia. Sobre un total de 82 gobiernos locales (12 ciudades, 28 municipios y 42 comunas), se tomó una muestra de 57 gobiernos locales: 9 ciudades, 18 municipios y 30 comunas. En el año 1999 al final del período de gobierno se aplicó un cuestionario semiestructurado a intendentes y presidentes comunales en el que se indagaron políticas de la gestión de gobierno. En el análisis de datos la primera parte descriptiva se aborda con SPSS en una estadística descriptiva que advierte el acuerdo y los diferentes nive-

³⁴ En un sentido situación similar a la contextualización estructural que hace referencia GRANOVETTER (*op. cit.*).

les de adhesión a los tipos de cooperación, la segunda parte se aborda con el programa de análisis de redes sociales UCINET 6. Se utilizaron dos matrices relacionales construidas a partir de dos preguntas abiertas, en la primera los gobiernos locales identificaron localidades con las que los habitantes de su pueblo o ciudad tenían relaciones funcionales³⁵. En la segunda, se analiza otra sección del cuestionario, donde se indaga si mencionaron aquellos gobiernos locales con los cuales se había establecido relaciones de cooperación informal, entendiendo como informal aquellas relaciones fuera de los entes³⁶.

Evidencia Empírica

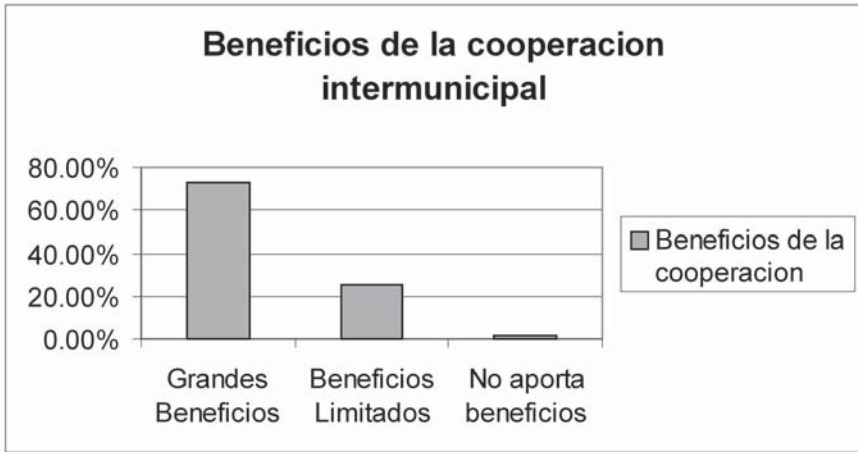
La evidencia que sobre la cooperación intermunicipal arrojó la investigación se presenta en dos partes, la primera advierte acerca de la presencia e intensidad de la cooperación intermunicipal en la Región Central de Córdoba, y la segunda parte presenta evidencia que soporta la hipótesis de trabajo.

La cooperación intermunicipal

Una primera cuestión es la opinión que los decisores locales tienen acerca de la cooperación intermunicipal. Si ésta no fuera considerada beneficiosa no sería esperable que los gobiernos locales cooperaran. Los resultados indican que el 72.70 % de los jefes de ejecutivo local consideraron que la cooperación otorgaba grandes beneficios a sus municipios mientras que un 25.5 % estimó que los beneficios eran limitados. Sólo un 1.80 % de los encuestados sostuvo la inexistencia de los beneficios de la cooperación.

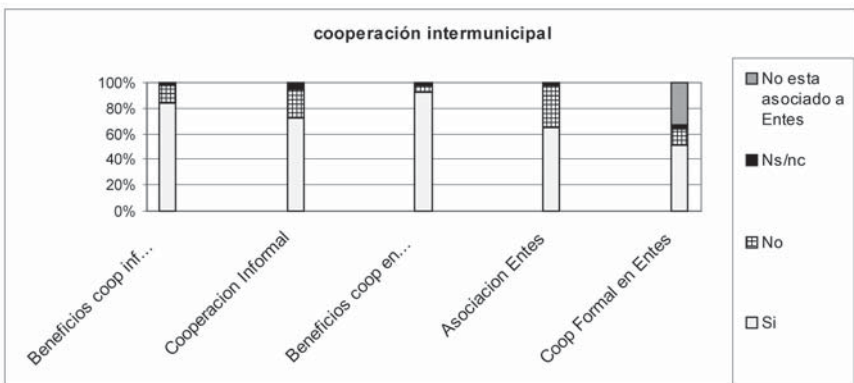
³⁵ Se asume que la variable representa una percepción cognitiva de los decisores, pero a la vez advierten relaciones reales existentes. Una posición similar respecto de los sistemas de interacción toma KOOIMAN (2004).

³⁶ Ver anexo metodológico.



Estos datos se condicen con la expectativa de beneficios de la cooperación en el marco de entes intermunicipales, el 95.4 % de los intendentes o presidentes comunales manifestó que la cooperación dentro de los entes puede aportar beneficios.

Los porcentajes de adhesión a la cooperación se mantienen bastante altos cuando se observa la acción efectiva de la cooperación, el 65.5 % forma parte de al menos un ente lo que manifiesta una acción en pos de institucionalizar y/o formalizar las relaciones de cooperación, además, el 50.9 % de los entrevistados manifestó haber desarrollado acciones efectivas de cooperación en el marco de los entes intermunicipales.



También se advierte altos niveles de cooperación informal. El 83.6 % de los gobiernos locales encuestados se manifestaron de manera favorable a la cooperación informal, un 95.4 % consideró que ésa aporta beneficios y un 72.2 % señaló que había desarrollado acciones cooperativas informales con otros gobiernos locales.

La menor diferencia entre expectativas de beneficios y acción cooperativa efectiva que manifiesta la cooperación informal con relación a la formal, tiene sentido en tanto la primera supone un menor costo de instrumentación al no requerir una estructura formalizada que la enmarque. Por otro lado, no se observa ninguna distribución estadística significativa ente la expectativa y la acción cooperativa como así tampoco entre acción cooperativa formal e informal ³⁷; esto indica que no existe diferencia en los perfiles cooperativos de los gobiernos locales sino que se entienden como ámbitos diferentes y complementarios en la cooperación intermunicipal.

La generalización de acciones cooperativas intermunicipales entre los gobiernos locales, hace notar que no se estaba ante la dificultad de lograr que los gobiernos locales dieran el paso de comenzar a cooperar. Una cuestión importante resultó con quienes cooperaban los gobiernos locales.

La direccionalidad de las relaciones de cooperación

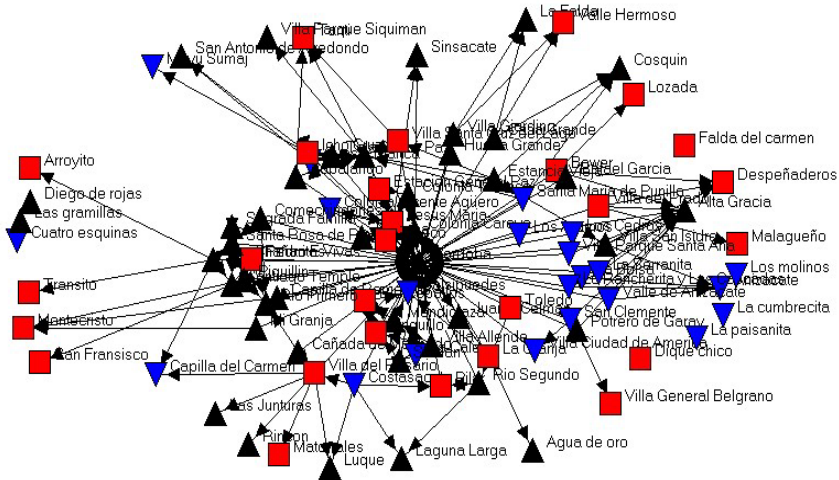
La direccionalidad de la cooperación se aborda desde el análisis de redes sociales que, a diferencia de la perspectiva atributiva tradicional, permite observar la estructura reticular de las relaciones ³⁸. En este sentido, el network analysis complementa y enri-

³⁷ (ver anexo).

³⁸ En este sentido, la dimensión relacional a la hora del análisis no sólo se puede ver en las relaciones directamente reconocidas por los encuestados, sino también permite trabajar con atributos que informan un contexto o ambiente de relaciones sociales en la cual se está inserto; por ejemplo la pertenencia a un mismo partido político implica una relación de afinidad, intereses y un espacio de interacción entre los decisores.

quece la lectura de los datos presentando una perspectiva diferente que puede mostrar aspectos de los fenómenos sociales que, bajo la óptica tradicional, pueden pasar desapercibidos. La cooperación intermunicipal vista en una estructura reticular muestra la direccionalidad, es decir quién coopera con quién. De manera similar, expone las percepciones que los decisores tienen de las relaciones funcionales de las localidades permitiendo chequear la hipótesis en cuestión.

Red de Relaciones Funcionales



La red de relaciones funcionales que observan los gobiernos locales tiene como característica predominante la centralidad de la Ciudad de Córdoba en la estructura de la Región Central. Asimismo, se puede observar que en el grafo anterior que las relaciones funcionales entre localidades que perciben los decisores, no están condicionadas por el partido político en el gobierno³⁹. La inexistencia de

³⁹ En el grafo los cuadrados significan el PJ (Partido Justicialista) en el gobierno local, el triángulo con punta hacia arriba la UCR (Unión cívica Radical) en el gobierno local, y el triángulo invertido un PV (partido vecinalista local) en el gobierno.

La red de cooperación informal, a diferencia de la red de relaciones funcionales, se advierte menos densa. La red de relaciones funcionales tiene una densidad ⁴¹ de 0.042 que, en el caso de la cooperación informal cae a 0.021. Por otro lado resulta significativamente fuerte la pérdida de centralidad que evidencia la Ciudad de Córdoba, que solo está unida a la localidad de Río Segundo. Esta diferencia de vinculación que muestra en ambas redes la capital provincial resulta una causa importante de la diferencia de densidad entre las relaciones funcionales y la cooperación intermunicipal.

Esta discrepancia en los indicadores de densidad muestra diferentes niveles de cohesión e integración regional entre las relaciones sociales por un lado y la cooperación intermunicipal por el otro.

La hipótesis de este trabajo busca indagar condicionantes de la direccionalidad de las relaciones de cooperación que establecieron los gobiernos locales. Esto implica ver con quienes los gobiernos locales cooperaban.

Las tres variables sobre las que interesa advertir en su relación con la cooperación informal en este trabajo son el partido político, el departamento y la estructura de relaciones funcionales entre las localidades en cuanto estructura perceptiva de un espacio de actuación común. El análisis de los datos advierte que la cooperación informal se encuentra asociada al partido político de manera significativa solamente en el caso de los partidos vecinalistas, por su parte los partidos tradicionales (UCR y PJ) no direccionaron la cooperación de manera significativa hacia copartidarios; como muestra la tabla de densidad por bloques que se expone más abajo. Los gobiernos cooperaron en niveles similares con aquellos del mismo partido que con los de otros.

⁴¹ La densidad se calcula como la cantidad de vínculos existentes sobre la cantidad de vínculos probables, así una densidad de 1 indicaría que todos los nodos se comunican con todos y una densidad 0 advierte que ningún nodo está vinculado a otro.

Network/Proximities: Cooperación informal
 Attribute(s): Partido Politico
 Method: Variable Homophily
 # of Permutations: 5000
 Random seed: 609

Density Table

	PJ	UCR	UV
PJ	0.020	0.019	0.010
UCR	0.019	0.026	0.014
UV	0.010	0.014	0.074

R-square	Adj R-Sqr	Probability	# of Obs
0.009	0.009 ⁴²	0.000	8190

REGRESSION COEFFICIENTS

Independent	Un-stdized Coefficient	Stdized Coefficient	Significance	Proportion As Large	Proportion As Small
Intercept	0.015083	0.000000	0.999	0.999	0.001
PJ	0.004860	0.009488	0.290	0.290	0.710
UCR	0.010469	0.029751	0.081	0.081	0.918
UV	0.058510	0.094143	0.000	0.000	1.000

La segunda variable que se indaga es departamento. Esta variable no se mostró significativa indicando la ausencia de asociación con la matriz de cooperación intermunicipal informal espontánea. Esto revela que las acciones cooperativas de los gobiernos locales no estuvieron influidas por las relaciones departamentales preexistentes y que existía una estructura de cooperación espontánea y de relaciones funcionales entre localidades que trascendía los límites departamentales. En la tabla siguiente se puede advertir que ningún departamento manifestaba una estructura homofílica⁴³ en el

⁴² Si bien el valor del R-square es bajo en el análisis de redes éste está en relación a la densidad total de la red, de este modo en redes poco densas los valores del R-square se muestran pequeños pero esto no debe llevar a desestimar la relación significativa entre las variables.

⁴³ El concepto de Homofilia refiere a la idea de grupos autoreferidos. (ver Ucinet 6).

sentido de desarrollar relaciones cooperativas entre gobiernos locales significativamente mayores intra-grupo que extra-grupo.

Network/Proximities: Cooperacion informal
 Attribute(s): Departamento
 Method: Variable Homophily
 # of Permutations: 5000
 Random seed: 33

Density Table

	Calamu- chita	Colón	Santa María	San Justo	Capital	Punilla	Río I	Río II	Totoral
Calamu	0.000	0.000	0.043	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Colón	0.000	0.140	0.000	0.000	0.000	0.003	0.000	0.000	0.118
María	0.043	0.000	0.123	0.000	0.000	0.002	0.000	0.000	0.000
Justo	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.028	0.000
Capit	0.000	0.000	0.000	0.000		0.000	0.000	0.083	0.000
Punil	0.000	0.003	0.002	0.000	0.000	0.078	0.000	0.000	0.000
Río I	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.141	0.019	0.000
Río II	0.000	0.000	0.000	0.028	0.083	0.000	0.019	0.015	0.000
Totor	0.000	0.118	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	

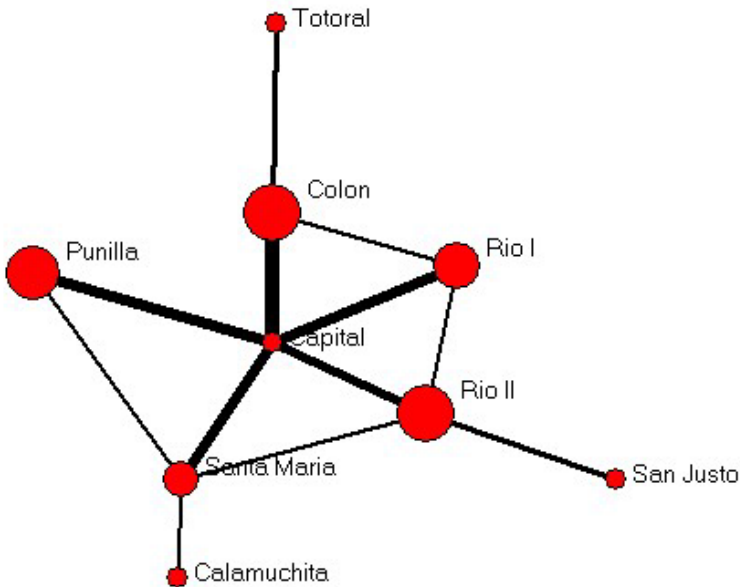
MODEL FIT

REGRESSION COEFFICIENTS

Un-stdized Independent	Stdized Coefficient	Proportion Coefficient	Significance	Proportion As Large	As Small
Intercept	-3.204884	0.000000	1.000	0.000	1.000
Calamuchita	3.204884	0.604747	1.000	1.000	0.000
Colón	3.204884	4.005044	1.000	1.000	0.000
Sta. María	3.279983	5.507357	1.000	1.000	0.000
San Justo	13.538217	2.554599	1.000	1.000	0.000
Capital	0.000000	0.000000	1.000	1.000	0.937
Punilla	3.204884	4.238860	1.000	1.000	0.000
Río I	3.358730	3.201888	1.000	1.000	0.000
Río II	3.371551	2.960963	1.000	1.000	0.000
Totoral	2.000000	0.000000	0.706	0.706	0.614

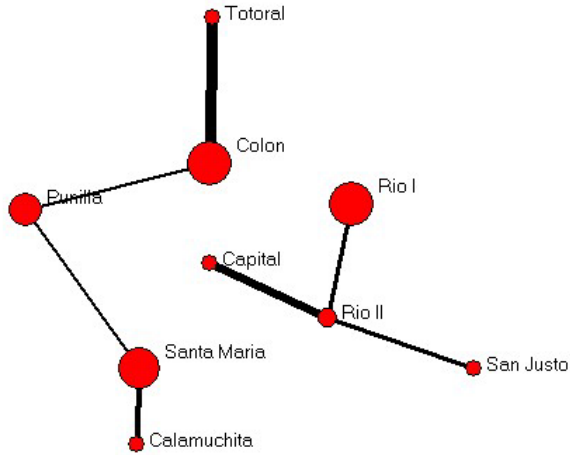
Los grafos siguientes muestran las relaciones funcionales y de cooperación entre departamentos de modo tal que el mayor tamaño de los nodos indica mayor densidad intrabloques. Los departamen-

tos Totoral, Calamuchita y San Justo no forman parte de la región Central, sin embargo su presencia muestra que las redes de relaciones Inter-locales no estaba circunscripta a los departamentos ni a la región, sino que las trascendían. El tamaño de los nodos indica la densidad de los vínculos intra-departamentales⁴⁴; y el tamaño de los vínculos entre departamentos advierte la densidad de las relaciones entre los departamentos.



Es posible ver en el siguiente grafo que los departamentos no representaban espacios naturales de cooperación intermunicipal en la Región Central de la Provincia.

⁴⁴ Debido a que no formaron parte del estudio el tamaño de los nodos de los departamentos Calamuchita, San Justo y Totoral no muestran la densidad de la cooperación hacia dentro de ellos. El nodo Córdoba por tener un solo gobierno local no puede desarrollar cooperación intermunicipal dentro del departamento. 06, en: www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Global+Competitiveness+Programme%5CGlobal+Competitiveness+Report XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 14 y 15 de octubre de 2005. Salamanca, España.



Sí se muestra intensa la relación entre las matrices reticulares de cooperación informal y relaciones funcionales. La significación estadística que indica asociación entre las variables se ve en la tabla siguiente:

```
MULTIPLE REGRESSION QAP
# of permutations:      2000
Diagonal valid?       NO
Random seed:          470
Dependent variable:   cooperacion-informal
Expected values:      mrqap-predicted
Independent variables: Relaciones funcionales
```

Number of valid observations among the X variables = 8190
 N = 8190
 Number of permutations performed: 1999

MODEL FIT			
R-square	Adj R-Sqr	Probability	# of Obs
0.128	0.128	0.000	8190

REGRESSION COEFFICIENTS					
Independent	Un-stdized Coefficient	Stdized Coefficient	Significance	Proportion As Large	Proportion As Small
Intercept	0.010201	0.000000	1.000	1.000	0.000
Relaciones Funcionales	0.254166	0.357539	0.000	0.000	1.000

Esta relación significativa entre las variables evidencia que en la Región Central de Córdoba la cooperación intermunicipal espontánea se encontraba condicionada por las relaciones funcionales que percibían los decisores locales. En menor medida han influido las relaciones partidarias en la direccionalidad de las relaciones de cooperación, siendo una variable significativa en caso de los partidos vecinalistas.

Conclusiones

Una cuestión importante en los últimos años en la Provincia de Córdoba y en el país ha sido la dificultad para institucionalizar ámbitos de cooperación y coordinación intermunicipal. La Provincia de Córdoba se ha caracterizado por el inframunicipalismo y el fenómeno de metropolización en su región central en la última década. Esto hace de la Región Central de Córdoba un lugar en que la cooperación intermunicipal se convierte en mayor medida necesaria para superar las limitaciones de los gobiernos locales y coordinar una dinámica social compleja.

Este marco resultó apropiado para observar las características y condicionantes de la cooperación intermunicipal. En un estudio del año 1999 sobre la Región Central de Córdoba, la cooperación se observó de dos tipos, una formalizada a través de entes intermunicipales y otra informal que implica menores exigencias y mayor espontaneidad para su realización. A diferencia de las formalizadas, aquellas relaciones de cooperación informal requieren una menor complejidad lo que las convierte en un interesante indicador de la orientación de la cooperación espontánea de los gobiernos locales. Así esta última se mostró en mayor cuantía que la primera.

El nivel de generalización de esta última convierte a ésta en una variable interesante para cuestionar acerca de qué condiciona la existencia y direccionalidad de la cooperación intermunicipal informal y espontánea.

La evidencia empírica indica que la cooperación intermunicipal en la Región Central de Córdoba en la gestión 1995-1999 no se mos-

tró condicionada por la variable departamento. Sí se vio asociada a partido político en el caso de los partidos vecinales pero no en los gobiernos de los partidos Justicialista y Unión Cívica Radical. La variable que en mayor medida se encontró correlacionada a la cooperación intermunicipal fue la percepción que los decisores tenían acerca de las relaciones sociales funcionales, que su localidad desempeñaba con otras.


Los datos muestran que la percepción de los decisores de una integración social regional interlocal más allá de los límites departamentales, produjo en ese momento una estructura cooperativa intermunicipal que superaba los límites espaciales de los departamentos. Por su lado, los partidos políticos no resultaron ser estructuras relacionales subyacentes significativas para direccionar la cooperación salvo en el caso de los partidos vecinalistas.

Además la competencia electoral se estructura a partir de los departamentos. Esto implica la existencia de actividades partidarias subyacentes organizadas a partir de este. Así, debido a las relaciones políticas, generalmente los decisores se encuentran con otros co-partidarios de su propio departamento en mayor cuantía que con aquellos de otros departamentos (sobre todo en los partidos tradicionales y de organización provincial —UCR y PJ—). Pese a esta estructura relacional subyacente, ni el partido ni el departamento resultaron variables importantes para direccionar la cooperación intermunicipal en la Región Central de Córdoba en el momento estudiado.

Al tiempo de decidir con quién cooperar, los decisores locales consideraron en mayor medida hacerlo con aquellos otros gobiernos locales con los que, según su percepción, tenían una dinámica social común. Esto los convertía en co-gestores de un mismo espacio social.

Los datos muestran que en 1999 existía una estructuración sociopolítica en la Región Central de Córdoba que no se condecía con las divisiones departamentales que enmarcan geográficamente en actual proceso de regionalización provincial. Estos resultados pueden ser de utilidad al actual proceso en tanto la hipótesis advierte acerca de la importancia que, para la cooperación intermunicipal,

pueden tener las percepciones acerca de la dinámica social de actuación común que manifiesten los decisores locales.

Este puede ser un aspecto importante de considerar en un proceso de regionalización que se convierte en necesario para superar las limitaciones del inframunicipalismo y las complejidades de la metropolización en la Región Central de Córdoba. 

Bibliografía

- BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel (1997). *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, Editorial Taurus.
- BOUDON, Raymond (1998). "Limitations of rational choice theory"; *The American Journal of Sociology*, Noviembre de 1998.
- . (2003). "Beyond rational Choice Theory". *Annual Review of Sociology*. 29:1-21.
- . (1999). "Local vs. General ideologies: a normal ingredient of modern political life"; *Journal of Political Ideologies*, Jun 1999; Vol. 4, Issue 2:141-161.
- BOURDIEU, Pierre (1991). *El sentido práctico*. Madrid, Taurus.
- . (2000). *Razones prácticas, sobre la teoría de la acción*. Barcelona, Anagrama.
- BOURDIEU, Pierre y WACQUANT, Loic (1995). *Respuestas, Por una antropología reflexiva*. Ciudad de México, Grialjo.
- BREIGER, Ronald (1995). "Social structure and the phenomenology of attainment"; *Annual Review of Sociology*, Número 21:115-36.
- BRIDGE, Gary (2000). "Bourdieu, rational action and the time-space strategy of gentrification". *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol 26, Issue 2:205-216.
- CINGOLANI, Mónica (1997). "La cooperación intermunicipal como instrumento de la política de desarrollo. Estudio de caso de dos entes de cooperación intermunicipal en la Provincia de Córdoba" en Daniel GARCÍA DELGADO (compilador), *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. Buenos Aires, UBA-FLACSO.
- . (2000). "La cooperación intermunicipal después de la descentralización en la Provincia de Córdoba: oportunidades y restricciones". II Seminario de la red Nacional de Centros Académicos dedicados al estudio de la Gestión de Gobiernos Locales. Quilmes, mayo de 2000.
- CIUFFOLINI, María Alejandra (1997). "Problemas y estrategias para el desarrollo económico en la región del Valle de Punilla. La perspectiva de los ac-

- tores” en Daniel GARCÍA DELGADO (compilador), *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. Buenos Aires, UBA-FLACSO.
- COLEMAN, James (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press.
- COSTA, R. (1976). “Para una definición de los actores sociales. La teoría del campo”. Córdoba, mimeo.
- DÍAZ de LANDA, Martha y PARMIGIANI de BARBARÁ, M. Consuelo (1997). “Influencia Política y Desarrollo Económico Local. Estudio comparativo en dos Localidades de la Provincia de Córdoba” en Daniel GARCÍA DELGADO (compilador). *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. Buenos Aires, UBA-FLACSO.
- DÍAZ de LANDA, Martha (1990). “Los Municipios de Córdoba frente a la crisis fiscal y la consolidación democrática”. San Diego, CA: Sociological Abstract for the XII World Congress of Sociology. Madrid, 9 al 13 de julio.
- . (2002). “Liderazgo Político e Innovación en la Gestión Local” en Daniel CRAVACUORE (compilador). *Innovación en la Gestión Municipal*. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes – Federación Argentina de Municipios.
- DÍAZ de LANDA, Martha Inés; MAZZALAY, Víctor Hugo (2001). “Liderazgos y diseño institucional de los gobiernos locales: condicionantes de la descentralización desde abajo”; presentado en el Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública del 5 al 9 de Noviembre del 2001 en Buenos Aires.
- DÍAZ de LANDA, Martha y PARMIGIANI de BARBARÁ, M. Consuelo (2002a). “Cooperación intermunicipal inducida para el desarrollo regional local: El pacto de saneamiento fiscal en la Provincia de Córdoba” *Anuario VII del CIJS*: 453-474.
- GARCÍA DELGADO, Daniel (1998). *Estado Nación y Globalización*. Buenos Aires, Ariel.
- GRAGLIA, Emilio y RIORDA, Mario (2006). “Municipalismo y regionalización en Córdoba” en *La voz del interior* del 20 de febrero de 2006.
- GRANOVETTER, Mark (1978). “Threshold Models of collective behavior”; *American Journal of Sociology*, Vol. 83, Número 6: 1420-1443.
- GUTIÉRREZ, Alicia (1997). *Pierre Bourdieu, Las prácticas sociales*. Posadas, Editorial Universitaria Universidad Nacional de Misiones.
- ITURBURU, Mónica S. (1999). *Municipios Argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*. Buenos Aires, INAP.
- JESSOP, Bob (1999). *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Santa Fe de Bogotá, Siglo del Hombre Editores.

- KOLLOCK, Peter (1998). "Social dilemmas: The anatomy of cooperation". *Annual Review of Sociology*. 24:183-214.
- KOOIMAN, Jan (2004). "Gobernar en gobernanza". *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 16: 171-194.
- MACY, Michael W. (1993). "Chains of cooperation: threshold effects in collective action", *American Sociology Review*; 56 (12): 730-747.
- MAZZALAY, Víctor H. (2002). "La Descentralización: ¿por qué los gobiernos locales de la región Central de Córdoba asumen nuevas funciones?" en C. DÍAZ, R. GRANDINETTI y P. NARI (compiladoras). *Tecnologías y Gestión Local en Argentina: Experiencias y Perspectivas*. Rosario, Homo Sapiens.
- MAZZALAY, Víctor H. (2000 a). "El Municipio y las políticas públicas en torno al desarrollo económico y al desempleo en el Gran Córdoba". Informe Final, beca CONICOR 1999-2000; junio 2000.
- . (2000 b). "El Desarrollo Económico en la Región Central de Córdoba: Estrategias Individuales en un marco de Competencia". Ponencia presentada en el II Seminario de la red Nacional de Centros Académicos dedicados al estudio de la Gestión de Gobiernos Locales. Quilmes, Mayo de 2000.
- MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA (1996). "Sistema de Gestión para la Región Central de la Provincia de Córdoba", Documento N° 1. Diciembre de 1996 (Mimeo).
- NORTH, Douglass C. (1993). *Instituciones, Cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica.
- OLIVER, Pamela E. (1993). "Formal models of collective action", *Annual Review of Sociology*. 19:271-300.
- OLSON, Marcus (1992). *La lógica de la acción colectiva*. Ciudad de Mexico, Limusa-Grupo Noriega Editores.
- PARMIGIANI de BARBARÁ, Consuelo (2003). "El reordenamiento territorial de las políticas públicas en la república Argentina: propuestas, concreciones y perspectivas, miradas desde la crisis". Trabajo presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD. Panamá.
- PIERSON, Paul (2000). "Increasing Returns, Path dependence, and the study of politics." *The American Political Science Review*, Vol. 94 N° 2: 251-267.
- PIREZ, Pedro; (1993). "Las Metrópolis Latinoamericanas: el reto de las necesidades" en Marina HECK (compiladora). *Grandes Metrópolis de América Latina*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- RITZER, George (1993). *Teoría sociológica contemporánea*. Madrid, McGraw-Hill Interamericana.
- SIMON, Herbert (1997). *Model of bounded rationality*. Cambridge, The MIT Press.

TECCO, Claudio (2002a). “Innovación es en la gestión municipal y desarrollo local” en Daniel CRAVACUORE (compilador). *Innovación en la Gestión Municipal*. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes – Federación Argentina de Municipios.

———. (2002b). “Gestión Urbana Descentralizada: un análisis crítico de los postulados teóricos que la sustentan” en C. DÍAZ, R. GRANDINETTI y P. NARI (compiladoras). *Tecnologías y Gestión Local en Argentina: experiencias y perspectivas*. Rosario, Homo Sapiens.

Anexo 1

Origen de los datos:

Localidades entrevistadas:

Bower, Cabalando, Cañada de Machado, Capilla de Remedios, Carlos Paz, Casa Grande, Colonia Caroya, Colonia Tirolesa, Colonia Vicente Agüero, Comechingones, Costasacate, Cuesta Blanca, Esquina, Estación General Paz, Estancia Vieja, Huerta Grande, Icho Cruz, Jesús María, Juárez Celman, La Bolsa, La Calera, La Granja, La Rancherita y Las Cascadas, La Serranita, Los Aromos, Los Cedros, Los Chañaritos, Mendiolaza, Mi Granja, Pedro E. Vivas, Pilar, Piquillín, Potrero de Garay, Rafael García, Río Ceballos, Río Primero, Río Segundo, Santa María de Punilla, Sagrada Familia, Salsipuedes, San Clemente, Santa Rosa de Río Primero, Santiago Temple, Tala Huasi, Tinoco, Toledo, Unquillo, Valle de Anizacate, Villa Allende, Villa Ciudad de América, Villa del Prado, Villa del Rosario, Villa Giardino, Villa Parque Santa Ana, Villa San Isidro, Villa Santa Cruz del Lago, Saldán

Departamento	Cantidad de localidades entrevistadas
Colón	16
Santa María	15
Punilla	12
Río I	8
Río II	5

Preguntas formuladas:

¿Con qué otras localidades/ciudades tiene relaciones funcionales su localidad/ciudad?

¿Con qué gobiernos locales su municipalidad/comuna ha establecido relaciones de cooperación fuera del marco de entes?

Anexo 2**Anexo estadístico**

		Asociación Formal en Entes		Total
		Sí	No	
Cooperación informal	Sí	28	15	43
	No	8	19	27
Total		36	34	70
Pearson Chi-Square/Asymp. Sig (2-sided) ,920				

		Cooperación Formal en Entes		Total
		Sí	No	
Cooperación informal	Sí	23	4	27
	No	5	3	8
Total		28	7	35
Pearson Chi-Square/Asymp. Sig (2-sided) ,159				

		Identificación de Beneficios		Total
		Grandes Benef.	Benef. Limitados	
Cooperación informal	Sí	33	9	42
	No	7	5	12
Total		40	14	54
Pearson Chi-Square/Asymp. Sig (2-sided) ,158				

		Cooperación Formal en Entes		Total
		Sí	No	
Cooperación informal	Sí	23	4	27
	No	5	3	8
Total		28	7	35
Pearson Chi-Square/Asymp. Sig (2-sided) ,159				

		Asociación Formal en Entes		Total
		Sí	No	
Cooperación informal	Sí	28	15	43
	No	8	19	27
Total		36	34	70
Pearson Chi-Square/Asymp. Sig (2-sided) ,920				

		Identificación de Beneficios		Total
		Grandes Benef.	Benef. Limitados	
Cooperación informal	Sí	33	9	42
	No	7	5	12
Total		40	14	54
Pearson Chi-Square/Asymp. Sig (2-sided) ,158				

Network/Proximities: Relaciones Funcionales
 Attribute(s): Departamento
 Method: Variable Homophily
 # of Permutations: 5000
 Random seed: 723

Density Table

	Calamu- chita	Colón	Santa María	San Justo	Capital	Punilla	Río I	Río II	Totoral
Calamu	0.000	0.000	0.014	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Colón	0.000	0.191	0.000	0.000	0.941	0.003	0.018	0.000	0.118
María	0.014	0.000	0.087	0.000	0.652	0.002	0.000	0.004	0.000
Justo	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.083	0.000
Capit	0.000	0.941	0.652	0.000		0.611	0.692	0.500	0.000
Punil	0.000	0.003	0.002	0.000	0.611	0.176	0.000	0.000	0.000
Río I	0.000	0.018	0.000	0.000	0.692	0.000	0.141	0.038	0.000
Río II	0.000	0.000	0.004	0.028	0.500	0.000	0.038	0.197	0.000
Totor	0.000	0.118	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	

MODEL FIT

R-square	Adj R-Sqr	Probability	# of Obs
-2.078	-2.081	0.000	8190

REGRESSION COEFFICIENTS

Un-stdized Independent	Stdized Coefficient	Proportion Coefficient	Significance	Proportion As Large	Proportion As Small
Intercept	-4.628083	0.000000	1.000	0.000	1.000
Calamuchita	4.628083	0.620807	1.000	1.000	0.000
Colón	4.628083	4.111405	1.000	1.000	0.000
Sta. María	4.730850	5.646834	1.000	1.000	0.000
San Justo	11.961416	1.604494	1.000	1.000	0.000
Capital	0.000000	0.000000	1.000	1.000	0.887
Punilla	4.628083	4.351431	1.000	1.000	0.000
Río I	4.974237	3.370945	1.000	1.000	0.000
Río II	4.794750	2.993391	1.000	1.000	0.000
Tototal	26.000000	0.000000	0.006	0.006	0.997

Network/Proximities: Relaciones funcionales
 Attribute(s): Partido Político
 Method: Variable Homophily
 # of Permutations: 5000
 Random seed: 142

Density Table

	PJ	UCR	UV
PJ	0.028	0.050	0.013
UCR	0.050	0.066	0.040
UV	0.013	0.040	0.022

Number of permutations performed: 5000

MODEL FIT

R-square	Adj R-Sqr	Probability	# of Obs
0.004	0.004	0.323	8190

REGRESSION COEFFICIENTS

Independent	Un-stdized Coefficient	Stdized Coefficient	Significance	Proportion As Large	Proportion As Small
Intercept	0.038462	0.000000	0.920	0.920	0.103
PJ	-0.009972	-0.013839	0.423	0.423	0.423
UCR	0.027741	0.056042	0.061	0.061	0.940
UV	-0.016817	-0.019235	0.309	0.309	0.309