

Redes de cooperación intermunicipal en contextos de autonomía local. Cambios y continuidades en el caso de la Región Metropolitana de Córdoba

*Víctor Mazzalay**

Resumen

Las regiones metropolitanas presentan diversas problemáticas a partir de las interdependencias sociofuncionales que generan externalidades trans-locales. Dada la autoridad fragmentada, muchas de estas situaciones necesitan ser reguladas o resueltas de manera coordinada por diversas unidades político-administrativas, generándose dilemas de acción colectiva institucionalizada (*ICA dilemas*). Este artículo analiza los sistemas de cooperación intergubernamental horizontal en la región metropolitana de Córdoba desde una perspectiva analítica e interpretativa de las estructuras de redes y compara las mismas en dos momentos de tiempo, 1999 y 2008. El análisis empírico informa que: a) en ambos momentos se presentan sistemas de cooperación intergubernamental horizontal con baja densidad, fragmentados y divididos en dos subsistemas principales; b) que la cohesión permaneció en niveles similares en general, pero los componentes variaron en sentido inverso; c) que el factor departamental emerge como estructurador de la cooperación intermunicipal en la región

* Doctor en Ciencias Sociales. Investigador de CONICET. Docente de la Universidad Nacional de Villa María y de la Universidad Católica de Córdoba.

Código de referato: SP.198.XXXVI/15

en ambos momentos de tiempo y que los roles de liderazgo de los GL resultan el factor de cambio que se observa en las redes de cooperación de ambos momentos estudiados.

Palabras clave: Redes Políticas – Cooperación – Relaciones Intergubernamentales - Metropolitano

Abstract

Metropolitan regions have different problems in socio-functional interdependencies generated by trans-local externalities. Given the fragmented authority, many of these situations need to be regulated or resolved in a coordinated manner by various political and administrative units, generating institutionalized collective action dilemmas (ICA dilemmas). This article analyzes the horizontal intergovernmental coordination systems in the metropolitan region of Córdoba from an analytical and interpretative perspective of network structure and comparing the same two time points, 1999 and 2008. The empirical analysis indicates that: a) In both moments, horizontal intergovernmental cooperation sustains with low density, fragmented and divided into two major subsystems are presented; b) the cohesion remained at similar levels in general, but the components varied in reverse; c) the department emerges as a structuring factor of intermunicipal cooperation in the region at both time points and leadership roles of the GL are the factor of change in the cooperation networks of both moments studied.

Key words: Political Networks – Colaboration – Intergovernmental Relations – Metropolitan

Introducción

LA cuestión metropolitana ha estado en la agenda de los estudiosos en las últimas décadas como fuente de problemas demográficos, económicos, sociales y políticos (Keating, 1997; Mitchell-Weaver y Deal, 2000; Norris, 2001; Feiock, 2009).

Los estudios latinoamericanos, en general, han abordado la cuestión metropolitana desde una perspectiva demográfica, como una problemática económico-social de desarrollo y pobreza y desde una mirada urbanística de planificación del espacio y de infraestructuras (Quijano, 1973; De Mattos, 1996; 1989; Pérez, 1993; 1994; Paiva, 2001). El aspecto político ha sido principalmente abordado desde una perspectiva evaluativa y prescriptiva que advierte una falencia del sistema político en su función de coordinar la dinámica social. En tal sentido, se ha señalado reiteradamente las falencias del estado en la construcción de infraestructura, la prestación de servicios,

la contención social de la pobreza y otros problemas derivados de los fenómenos sociodemográficos de concentración en el espacio (De Mattos, 1989; Tecco, 2007; Escolar y Pérez, 2001; Iracheta Cenecorta, 2010; Rojas, Cuadrado-Roura y Fernández Güell, 2005; Ramírez de la Cruz, 2012).

Desde mediados del siglo pasado, la cuestión metropolitana generó un interesante debate en la literatura norteamericana. Confrontan históricamente dos posiciones: una que postula la necesidad de consolidar la fragmentación de unidades político-administrativas con la creación de una única autoridad gubernamental metropolitana (Stephens y Wikstrom, 2000), con el argumento de que esto posibilita generar economías de escala en la prestación de servicios y disminuir los costos de coordinación. La otra posición, por su lado, sostiene la necesidad de mantener la fragmentación con el fin de estimular la competencia entre gobiernos locales en la oferta de servicios, de modo tal que los ciudadanos puedan elegir su residencia en función de esa oferta (Tiebout, 1956), a la vez que evitar los problemas derivados de grandes unidades gubernamentales (Ostrom, Tiebout y Warren, 1961). A estas dos propuestas, se suma en las últimas décadas la de gestión asociada en redes para la solución de asuntos concretos. En el marco de nuevos regionalismos a esta se la denomina como gobernanza metropolitana, entendida como redes de cooperación interjurisdiccional (Ramírez de la Cruz, 2012).

Desde una perspectiva analítica la problemática de orden político-institucional se ha descripto como “trampa de la decisión conjunta” (Sharpf, 1988) o también bajo el concepto de dilemas de acción colectiva institucionalizada (*ICA framework*) (Feiock, 2009, 2013; Andrew, 2009). Si bien la literatura anglosajona ha estudiado esta cuestión, son pocos los trabajos que permiten conocer algunos aspectos, las formas y características que asume esta problemática de la cooperación interjurisdiccional en las metrópolis de la región. La literatura latinoamericana ha insistido en la necesidad de avanzar en la coordinación metropolitana en un sentido más bien prescriptivo. De ello se derivan diversas propuestas que van desde la búsqueda de un gobierno metropolitano supralocal (Paiva, 2001), la gestión asociada (Tecco y Perin, 2005; Tecco, 2007; Madoery, 2002) hasta la simple coordinación sobre problemáticas concretas (Pirez, 2001). También, en los últimos años, ha tomado relevancia la propuesta de una gestión asociada en redes formalizadas conformadas para objetivos particulares y específicos bajo la propuesta de la gobernanza (Ramírez de la Cruz, 2012).

Dado el contexto institucional de autonomía municipal, y pese a la importancia que adquiere la cooperación voluntaria intermunicipal, tampoco se observan muchos estudios sobre las redes de cooperación intermunicipal

metropolitana, exceptuando el estudio de Mazzalay, Camps y Sarmiento (2006) sobre el caso cordobés. En esta línea pretende contribuir nuestro artículo. El cual indaga sobre la cooperación intergubernamental horizontal en la Región Metropolitana de Córdoba y muestra los cambios y continuidades que se observan a lo largo de una década que inicia desde fines de los 90 —momento en que los gobiernos locales de la región comenzaron a introducir en su agenda de problemas la cuestión metropolitana a partir de lo que se llamó la Región Central de Córdoba—. A su vez pretende ser una aproximación descriptiva y comprensiva de la estructura de relaciones intermunicipales que enfrentan *ICA dilemas* y su evolución en contextos de fuerte autonomía municipal. Para este fin se analizan las redes de cooperación intermunicipal en dos momentos de tiempo, 1999 y 2008. Como guía se plantean las siguientes preguntas: *¿De qué manera se estructuraba la cooperación intermunicipal en 1999 y en 2008 en el espacio metropolitano de Córdoba? ¿Qué continuidades y cambios ha experimentado ese sistema de cooperación intermunicipal entre 1999 y 2008?, y ¿qué factores emergen como incidentes en la manera en que articula la cooperación intermunicipal?*

El análisis de redes utilizado da cuenta de que: a) en ambos momentos se presentan sistemas de cooperación intergubernamental horizontal con baja densidad, fragmentados y divididos en dos subsistemas principales; b) que la cohesión permaneció en niveles similares en general, pero los componentes variaron en sentido inverso; c) que el factor departamental emerge como estructurador de la cooperación intermunicipal en la región en ambos momentos de tiempo y que los roles de liderazgo de los GL resultan el factor de cambio que se observa en las redes de cooperación de ambos momentos estudiados.

ICA dilemas y cooperación intermunicipal

Las situaciones de externalidades en condiciones de interdependencia entre unidades gubernamentales, dada la fragmentación de la autoridad, presentan problemas de coordinación entre actores institucionales con variado grado de autonomía, recursos y autoridad. La problemática de la coordinación emerge como una necesidad bajo condiciones de decisiones conjuntas entre unidades autónomas, situaciones que en los 80 Sharpf (1988) denominara “trampa de las decisiones conjuntas”. En los 90, la literatura europea y latinoamericana señalaba que la resolución de los dilemas de coordinación podría venir desde la imposición *jerárquica* hasta los acuerdos autónomos y bilaterales entre las unidades para situaciones concretas —*coordinación anárquica*—, pasando por estructuras multilaterales

con cierto grado de formalización y estabilidad —*coordinación por redes*— (Messner, 1999; Lechner, 1997; Scharpf, 1997).

En los últimos años, la literatura, principalmente norteamericana, ha llamado a estas situaciones “dilemas de acción colectiva institucionalizada” (ICA *dilemas*) (Feiock y Scholz, 2010; Feiock, 2013). Los problemas de acción colectiva entre instituciones refieren a situaciones en las cuales el accionar conjunto de las instituciones gubernamentales podrían conseguir mejores resultados que si lo hacen por separado (Feiock y Scholz, 2010). Los estudiosos de esta línea de trabajo han señalado la emergencia de diversos mecanismos que permiten la superación de estos dilemas de acción colectiva institucionalizada. Feiock (2013) señala que entre ellos se encuentran los siguientes: acuerdos informales, convenios entre unidades autónomas para la prestación de servicios conjuntos, estímulos o mandatos de un gobierno superior para el acuerdo colaborativo entre unidades locales, grupos de trabajo entre unidades administrativas de diversos gobiernos, entes o redes que involucran diversos actores públicos y privados, redes o espacios formales creados por imposición o incentivos de una autoridad superior, sistemas de coordinación entrelazados por múltiples relaciones, concejos o entes intergubernamentales de coordinación (como los concejos de planeamiento o entes regionales) y centralización de la autoridad mediante un gobierno regional (Feiock, 2013).

Por otro lado, la coordinación intergubernamental requerida o deseada para la resolución de alguna situación particular puede ser de carácter horizontal —entre unidades de un mismo nivel—, vertical —entre unidades gubernamentales de distinto nivel jerárquico como por ejemplo provincia-municipio— o funcional —entre distintas unidades funcionales de un mismo gobierno— (Díaz de Landa, 2008; Feiock y Scholz, 2010; Feiock, 2013). Asimismo, muchas problemáticas públicas, sobre todo en aquellas de competencias superpuestas, como por ejemplo el desarrollo o las cuestiones ambientales, requieren una coordinación integrada, es decir horizontal, vertical y funcional.

El tipo de coordinación posible depende de la estructura legal-institucional en la cual se muevan los actores institucionales, lo que a su vez define la autonomía, el grado de autoridad, competencia y, por ende, la capacidad de decisión de cada uno (Ostrom, 1999, 2000; Feiock y Scholz, 2010). Así, en la praxis, los mecanismos de resolución de los ICA *dilemas* se encuentran a disposición y son utilizados y creados por los actores en función de las necesidades y oportunidades que se presentan en un contexto concreto. Por ejemplo, en el caso de la Provincia de Córdoba se dan al unísono diversas iniciativas locales de coordinación intermunicipal, otras entre gobierno y sociedad civil y también impulsos supralocales o provinciales para la forma-

ción de espacios colaborativos entre gobiernos locales (Mazzalay, 2011a; Díaz de Landa, 2008). Todo esto en el marco de una fuerte autonomía municipal asegurada de manera constitucional que impide (más bien dificulta en un nivel superlativo) una imposición jerárquica de la coordinación y/o la creación de un gobierno regional metropolitano con capacidad autoritativa sin el acuerdo de las unidades gubernamentales locales.

En estos marcos institucionales de fuerte autonomía local cobra especial relevancia la cooperación voluntaria de los GL para la resolución de los *ICA dilemas*. En un sentido concreto, la idea de cooperación intermunicipal refiere al actuar en conjunto con otros para resolver problemas o alcanzar objetivos comunes (Agranoff, 2006; Díaz de Landa, 2008; Mazzalay, 2011b). Como fenómeno general, la cooperación intermunicipal en un espacio-tiempo determinado resulta un fenómeno complejo. Por un lado, las cooperaciones concretas tienen diversos objetivos y grados de complejidad; por otro, podría ocurrir tanto en el marco de una organización formal cuanto fuera de ella a manera de relación informal entre dos o más gobiernos. Además, las relaciones intergubernamentales de cooperación tienen una historia, que implica un origen, quizás en una gestión gubernamental anterior, una trayectoria y un presente que se actualiza permanentemente en la decisión de un gobierno de continuar o romper una relación con otro. Finalmente, las cooperaciones concretas suelen presentarse de manera concurrente con otras interacciones, algunas de cooperación, otras de conflicto y otras de indiferencia (Mazzalay, 2011a).

Esta conjunción da por resultado una diversidad de relaciones concretas de cooperación intermunicipal superpuestas, con variado grado de complejidad y formalización, y enmarcadas en una estructura de múltiples acuerdos bilaterales y multilaterales, algunos autoimpulsados por los gobiernos locales y otros incentivados por los gobiernos de niveles superiores.

Este conjunto de vínculos que coexisten se presenta como fenómeno estructural-reticular de relaciones intergubernamentales que no queda circunscripto y limitado por un proceso de construcción institucional y formal de espacios de gobierno supra o interlocales. Estas redes de relaciones de cooperación concreta entre GL (redes horizontales) evidencian la existencia y efecto de diversos mecanismos de resolución de *ICA dilemas* presentes en contextos de fuerte autonomía local.

Metropolización y cooperación intermunicipal en el caso Córdoba

La región metropolitana de Córdoba se conformó en las últimas décadas como fenómeno sociodemográfico cuando las zonas aledañas a la ciudad

capital provincial experimentaron un crecimiento relativamente superior al de ésta ¹. En relación a esta cuestión, señala Claudio Tecco (2007) “La mayoría de las localidades situadas en un radio de 50 km alrededor del centro de la ciudad de Córdoba, vienen experimentando desde 1980 un crecimiento demográfico superior al de la capital provincial. El crecimiento de la población en áreas periurbanas es un fenómeno que se profundiza desde hace dos décadas atrás, según lo revelan los datos obtenidos en los censos nacionales de población y vivienda, de los años 1980, 1991 y 2001”. Además de la dimensión demográfica, los centros urbanos han aumentado el flujo interlocal de relaciones socioeconómicas potenciando las interdependencias en los diversos aspectos de la vida social; por ejemplo, la recreación, la salud, la educación, y hasta la dinámica económica (Bressan, López y Fernández, 2005; Mazzalay; Camps y Sarmiento, 2006).

A mediados de los 90, la cuestión metropolitana ingresó en la agenda gubernamental como un emergente fenómeno en la “Región Central de Córdoba” ². El documento que rubrican los gobiernos locales de la región sugiere una delimitación de un radio de 80 km desde la capital provincial, bajo la forma de una red de ciudades/localidades. Este intento de abordar la coordinación metropolitana se produce en el marco de un contexto de proliferación de entes intermunicipales que se da en toda la extensión de la Provincia de Córdoba en los 90 ³. Los GL esperaban que la coordinación en entes permitiera la armonización regulatoria, la creación de economías

¹ En particular el Departamento Colón que, con localidades y ciudades que limitan o se encuentran muy cercanas a la Capital, entre el censo de 1980 y el de 1991 ha evidenciado un crecimiento del 31,4 %, en tanto que Córdoba Capital alcanzó el 18,8 % de crecimiento intercensal del 80 al 91, y esta tendencia se acentuó en la década del 90 ya que el departamento Capital creció un 8,7 %, mientras que el Departamento Colón un 36,1 %. (Datos de la tasa intercensal 1991-2001 extraídos del Gobierno de Córdoba en www.cba.gov.ar)

² 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, donde 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.

³ En el año 2000 existían más de 65 entes de cooperación intermunicipal con una gran diversidad de objetivos (PARMIANI DE BARBARÁ, 2003).

de escala, realización de obras públicas e incluso prestación de diversos servicios que a escala de un municipio se hacía muy costoso.

Los estudiosos de la cuestión urbana y metropolitana, por su lado, criticaron la delimitación metropolitana de 80 km señalando que no se justifica bajo ningún criterio razonable, y que las variaciones intercensales entre 1980, 1991 y 2001 muestran un influjo migratorio en un radio de alrededor de 50 km (Tecco, 2007). Por otro lado se sostenía que se mostraba más bien la emergencia de un eje que articulaba diversos subsistemas de localidades, dando forma a un sistema metropolitano social funcionalmente complejo (Mazzalay, 2001). Dado este contexto es comprensible que desde el ámbito académico se sugiriera la necesidad y conveniencia de contar con un sistema de gestión metropolitana centralizado como alternativa para superar la fragmentación local (Tecco y Perin, 2005). Se sugería una intervención a escala regional para un conjunto de asuntos, entre ellos los problemas ambientales de los ríos Suquía y Xanaes, tránsito y transporte público, atención en los servicios de salud pública y regulación del uso del suelo (Tecco, 2007).

Si bien la emergencia de problemáticas asociadas al fenómeno impulsó al aparato político-administrativo a iniciar una agenda basada en la creencia generalizada de las ventajas de la cooperación, no se avanzó en la instrumentación de mecanismos de coordinación metropolitana con gestión y/o decisión única y centralizada para toda la RMCba. Este caso de *ICA dilemas* parece ser parte de un fenómeno más general; la literatura especializada que estudiaba el fenómeno de la cooperación intergubernamental en el contexto cordobés a mediados de los 90 y a comienzos del presente siglo, sostenía que las experiencias de los procesos de conformación de entes intermunicipales mostraban altos niveles de conflictividad y fragilidad (Cingolani, 2006; Parmigiani de Barbará, 2003; Mazzalay, 2001). Cingolani (1997) decía en la segunda mitad de los 90 que a pesar de la larga adhesión que mostraban los entes intermunicipales⁴, éstos no constituían estructuras consolidadas de coordinación intergubernamental⁵. Por su lado, Parmigiani de Barbara (2003) advertía claramente las inestabilidades de estos procesos señalando que las dificultades para institucionalizar prácticas e instan-

⁴ CINGOLANI (1997: 238), indica que los *entes* pueden verse como "...redes de *autocoordinación* positiva horizontal" y los entiende como relaciones de cooperación entre gobiernos locales.

⁵ En su estudio sobre la coordinación de los "entes intermunicipales" EINCOR (Ente Intercomunal del Norte de Córdoba) y ADESUR (Asociación para el Desarrollo Regional del Centro-Sur de Córdoba).

cias de coordinación están vinculadas a una debilidad del sistema político para superar la fragmentación del estado en múltiples niveles. Para el caso específico metropolitano cordobés se sugería que la ausencia de cooperación podría atribuirse al 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 (Mazzalay, 2001).

En síntesis, los GL de la región metropolitana cordobesa lejos estuvieron de iniciar un camino de centralización y formalización de espacios interinstitucionales (como entes intermunicipales) o supralocales (como por ejemplo un gobierno regional) para la toma de decisiones y la regulación de la escala regional metropolitana. Por el contrario, las iniciativas que se observaron con el fin de resolver los dilemas de acción colectiva institucionalizada fueron acuerdos intergubernamentales bilaterales para situaciones concretas, la creación de entes de desarrollo regional para alguna parte del territorio, acuerdos para solucionar la prestación de servicios concretos entre dos o más localidades, o algunas redes de colaboración informales para asuntos particulares ⁶.

Existieron otras iniciativas de coordinación intergubernamental impulsadas por el Gobierno Provincial que tuvieron alcance en la Región Metropolitana de Córdoba. Fueron tres, dos del tipo redes o espacios formales intermunicipales, creados por incentivos de la autoridad provincial dada la autonomía local ⁷: “Entes de Recaudación Fiscal y Gestión” formados en el marco de la Ley Provincial 8864 del año 2000; y “Comunidades Regionales”, constituidas en el marco del proceso de regionalización que inicia la Provincia de Córdoba con la Ley Provincial 9206 del año 2004 ⁸. La tercera

⁶ Algunos ejemplos constituyen el acuerdo para la construcción del gasoducto del oeste del Departamento Colón, los Tribunales Comunes de Faltas entre algunas localidades de Río Primero y Río Segundo, el Ente de Desarrollo entre las ciudades de Jesús María, Colonia Caroya, Colonia Vicente Agüero y Sinsacate.

⁷ La posibilidad de imponer jerárquicamente la coordinación intermunicipal depende del régimen normativo de cada país. En el caso Argentino, por ejemplo, la autonomía municipal no permite la imposición jerárquica. De tal modo, el Gobierno Nacional o Provincial sólo pueden sugerir y estimular con incentivos la coordinación intermunicipal, pero no imponerla, y esto implica que para todos los casos la coordinación intermunicipal depende de una decisión relativamente autónoma de los gobiernos locales.

⁸ Esta ley de regionalización reconocía como regiones los Departamentos que conforman la división política de la provincia y promovía la conformación de un organismo intermunicipal denominado “Comunidad Regional” que estimulara y posibilitara la emergencia de soluciones a problemas de escala regional.

iniciativa, de un tipo diferente, fue promovida en el año 2008 cuando se creó el Instituto Provincial de Planificación Metropolitana (IPLAM) con el fin de estimular acuerdos concretos que se institucionalizaran en leyes provinciales de regulación con adhesión municipal. El espíritu de este organismo queda manifiesto en las palabras de un directivo del IPLAM, quien indicó que la función primaria de ese instituto era la de elaborar proyectos técnicos que se presentaban a los gobiernos locales con el fin de lograr consensos que permitan la firma de acuerdos.

En síntesis, tanto las iniciativas de coordinación que emergieron desde lo local, cuanto aquellas impulsadas desde el gobierno provincial, tendieron a conservar, reforzar y consolidar la autonomía municipal. La formalización de diversos espacios de coordinación político-institucionales tuvo carácter horizontal, bajo un esquema territorial que fracciona el espacio de manera diferente a la tendencia de especialización que conlleva el fenómeno socio-demográfico de metropolización. Esto ha dado por resultado un contexto de *ICA dilemas* que conserva y complejiza la fragmentación de la autoridad regulatoria y administrativa en el espacio metropolitano. Los GL, por un lado, conservan una fuerte autonomía y, por otro, conforman una diversidad de estructuras interinstitucionales formales, como por ejemplo las Comunidades Regionales, con objetivos y capacidades institucionales acotadas por la autonomía local y la escasez de recursos. Tres preguntas orientan la observación de las redes: *¿De qué manera se estructuraba la cooperación intermunicipal en 1999 y en 2008, en el espacio metropolitano de Córdoba? ¿Qué continuidades y cambios ha experimentado ese sistema de cooperación intermunicipal entre 1999 y 2008?, y ¿qué factores emergen como incidentes en la manera en que articula la cooperación intermunicipal?*

Diseño de investigación y metodología

En este artículo se estudian las redes de cooperación en el espacio metropolitano de Córdoba comprendido por los departamentos Capital, Colón y Santa María en los años 1999 y 2008. Se utiliza información proveniente de dos investigaciones llevadas adelante en la UCC. La primera, realizada en 1999, estudiaba la Región Central de Córdoba en el marco de una beca de investigación otorgada por CONICOR; y la segunda, realizada entre 2007 y 2009 en el marco del proyecto PICT 33149 (las entrevistas se realizaron entre fines de 2007 y mediados de 2008). La siguiente tabla expone las características de la muestra de GL entrevistados en ambos momentos:

Tabla 1: Sistema intergubernamental horizontal metropolitano. Muestra.

	Cantidad de Gobiernos Locales	Entrevistados 1999 con datos	Entrevistados 2008 con datos
Todo el Sistema			
Metropolitano estudiado	45	31	32
Departamento Capital	1	-	-
Colón	20	16	15
Santa María	24	15	17

En ambas investigaciones se entrevistaron Intendentes y Presidentes Comunales⁹. En la investigación de 1999 se aplicó un cuestionario estructurado con preguntas abiertas y cerradas; la pregunta que informa los datos utilizados para dar cuenta de la coordinación intergubernamental horizontal fue una pregunta abierta que indagaba la siguiente: ¿con qué otros gobiernos locales tenían relaciones de cooperación o coordinación? La segunda investigación utilizó un cuestionario semiestructurado en profundidad durante el cual se preguntó, en preguntas abiertas, sobre las relaciones de cooperación que tenían con otros gobiernos locales de su departamento, y luego otra pregunta indagaba sobre relaciones de cooperación con GL de otros lugares.

Para el análisis de las redes se construyeron dos matrices, una para cada momento temporal estudiado. Las matrices registran las relaciones concretas de cooperación, tanto las que se dieron en espacios formales como aquellas informales que establecían los gobiernos locales con otros que coexisten en este mismo espacio metropolitano estudiado (esto implica que se excluyeron del análisis otras relaciones cooperativas con Gobiernos Locales que no están incluidos en el conjunto de gobiernos que integran el espacio metropolitano que aquí se estudia). Las matrices tienen formato dicotómico, esto implica que tienen dos valores posibles: (1) existe relación de cooperación entre dos gobiernos locales, independien-

⁹ Lamentablemente la Ciudad de Córdoba no pudo entrevistarse en ninguna de las investigaciones debido a la negativa de sus autoridades. Esto implica que no integra ninguna de las muestras (1999 y 2009). Esa circunstancia no resulta insalvable para el análisis realizado dado que para éste se utiliza la técnica de simetrización de matrices. Véase abajo una explicación de esta técnica y sus implicancias.

temente del grado de complejidad y formalización, o bien (0) no existe relación de cooperación/coordiación entre esos dos gobiernos. Para el análisis las matrices fueron simetrizadas, lo cual implica que se registra la presencia de una relación de cooperación entre dos gobiernos locales ante la mención de al menos uno de los gobiernos vinculados. De tal modo, si un actor A menciona a otro B, uno puede asumir que existe el vínculo de cooperación, aunque el actor B no lo mencione en el momento de la entrevista o bien no haya sido entrevistado. Se utilizan las herramientas disponibles en UCINET 6.487 (Borgatti, Everett y Freeman, 2002).

Los conceptos de análisis de redes utilizados son los siguientes:

- Componentes: un componente es el máximo subgrafo conexo; es decir, el máximo grafo posible para el que se cumpla que cada par de puntos esté conectado mediante un camino.
- Fragmentación: indica la proporción de nodos que no pueden alcanzar cada uno de los otros nodos.
- Puntos de corte: indica aquellos puntos que, de eliminarse, incrementarían automáticamente el número de componentes, dividiendo el subgrafo en dos o más subconjuntos separados entre los cuales no hay conexión.
- Densidad: indica el nivel de cohesión estimando la proporción de vínculos presentes en relación a la cantidad de vínculos probables que presenta una red.
- Centralidad de grado: estima el nivel de conectividad de los actores a partir de la frecuencia absoluta y relativa de las conexiones que ellos tienen.
- Centralidad de intermediación: estima en qué medida un actor hace de “intermediario” entre otros puntos por estar situado en el camino entre ellos.
- Densidad de la egored: es una media para cada actor que indica el número de vínculos dividido por el número de pares.
- EgoBetweenness: es una medida que representa la suma de la proporción de veces que el ego se encuentra en la ruta más corta entre cada parte de alters. Para alters conectados entre sí, la contribución a ese par es 0, para alters conectados entre sí sólo a través de ego la contribución es 1, para alters conectados a través de ego y otro o más alters la contribución es $1 / k$, donde k es el número de nodos que conecta ese par de alters.

Resultados

Cooperación intermunicipal en la Región Metropolitana de Córdoba

Los tipos y motivaciones de la cooperación intergubernamental son variados, desde la conveniencia electoral cortoplacista hasta una institucionalizada relación de prestación de servicios que perdura a lo largo las gestiones municipales. Por ejemplo, señala el intendente de una localidad aledaña a la capital provincial cómo se produce un vínculo de coordinación intergubernamental por una situación de gestión conjunta ante el gobierno nacional “...esta relación de intendentes da muchos más resultados que la comunidad regional. (...) nosotros ya tuvimos una reunión con [funcionario del gobierno nacional] por el área metropolitana, porque el crecimiento del área metropolitana es terrible y no vamos a poder, hay cosas que no están planificadas, un desastre y hay que unir todo eso, infraestructura...” (Entrevista a un Intendente de una localidad conurbada con la ciudad de Córdoba, en 2008).

Esta cita de un intendente da cuenta de la situación que se percibía en el año 2008. A lo largo de casi una década se producen diversos cambios en la configuración sociopolítica de un espacio metropolitano. A modo de contextualización, algunas de estas variaciones pueden verse en la siguiente tabla:

Tabla 2: Características contextuales de las redes.

	1999	2008
población*	Censo Nacional 2001: 1.441.739	Censo Nacional 2010: 1.645.541
Gobiernos Locales	Gestión 1995-1999	Gestión 2007-2011
distribución por		
Partidos políticos:		
Partido UCR	16	17
Partido PJ	15	20
Partido Vecinal	14	5
Partido Nuevo		3

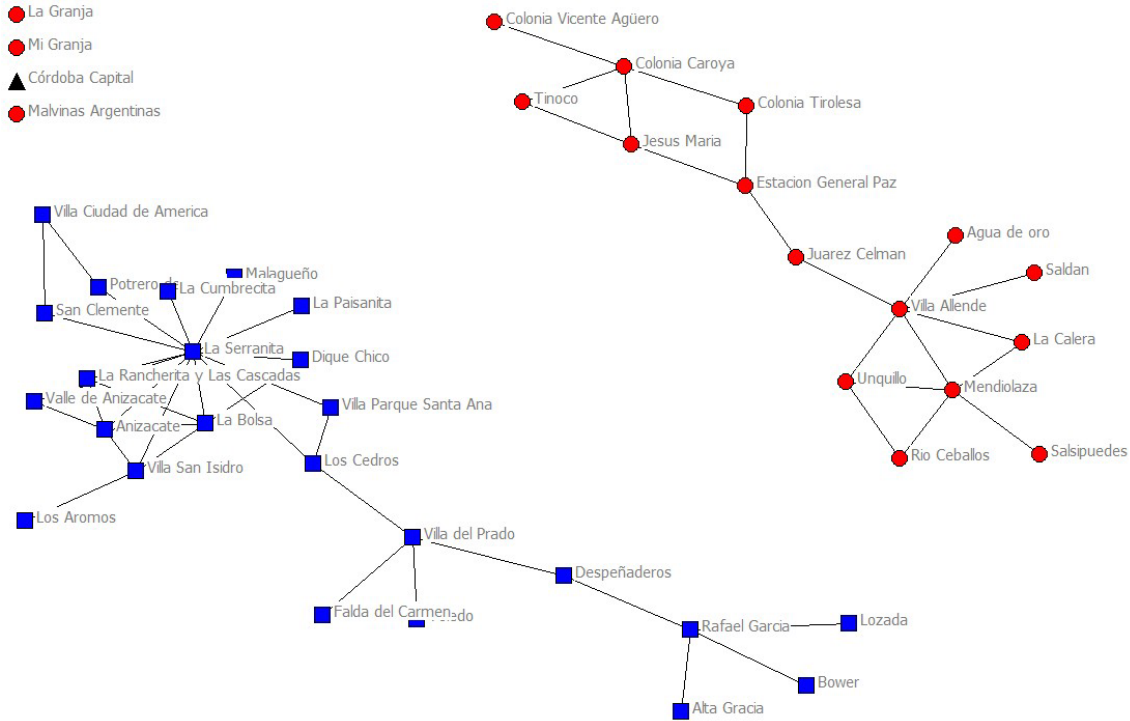
*= Sumatoria de población de todas las localidades que integran el espacio metropolitano estudiado.

Principales problemáticas metropolitanas y/o de resolución conjunta, reconocidas por los GL	Carnet de Conducir, Regulación de espectáculos, tránsito, tratamiento de residuos urbanos. ¹⁰	Las problemáticas advertidas en la década de los 90 continuaban vigentes, según advirtieron los intendentes entrevistados en 2008. La principal preocupación mostrada por intendentes es el tratamiento de residuos urbanos.
Organismos Formales Intermunicipales de coordinación	Sistema Integral de Gestión de la Región Central de Córdoba - Organismo de Coordinación y Consenso Intermunicipal convocado y coordinado por el Gobierno Municipal de la Ciudad de Córdoba Capital, en año 1996. Entes de desarrollo subregional; no a escala metropolitana.	Comunidades Regionales (CR), creadas por la Ley Provincial 9206 del año 2004. En el espacio metropolitano estudiado coexisten 2 CR: Comunidad Regional Colón y Comunidad Regional Santa María. Córdoba Capital no pertenece a ninguna Comunidad Regional. Uno de los principales objetivos fijado por la ley a las comunidades Regionales es la Promoción del Desarrollo Regional y la coordinación de planes regionales (Artículo 10 – Ley 9206).
Principales objetos de coordinación mediante arreglos institucionales y redes informales.	Prestación de servicios públicos, gestiones ante el Gobierno Provincial, compras de insumos, obras públicas (por ejemplo ramal de gas natural para las sierras chicas, administración conjunta de un móvil de salud en el Valle de Paravachasca).	Prestación de servicios conjuntos, ampliación e implementación de programas de salud animal, administración conjunta de fondos para escuelas mediante la CR, fijación de límites a los ejidos municipales, promoción del turismo microregional, gestiones conjuntas, préstamos de maquinarias, apoyo técnico hacia otros municipios más pequeños, etc.

En esos contextos, e independientemente del origen y los tipos de relaciones de coordinación, los gobiernos locales en un espacio-tiempo establecen cooperaciones bilaterales y multilaterales que configuran sistemas de coor-

¹⁰ MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA (1996): “Sistema de Gestión para la Región Central de la Provincia de Córdoba”. Documento N° 1, diciembre de 1996 (mimeo).

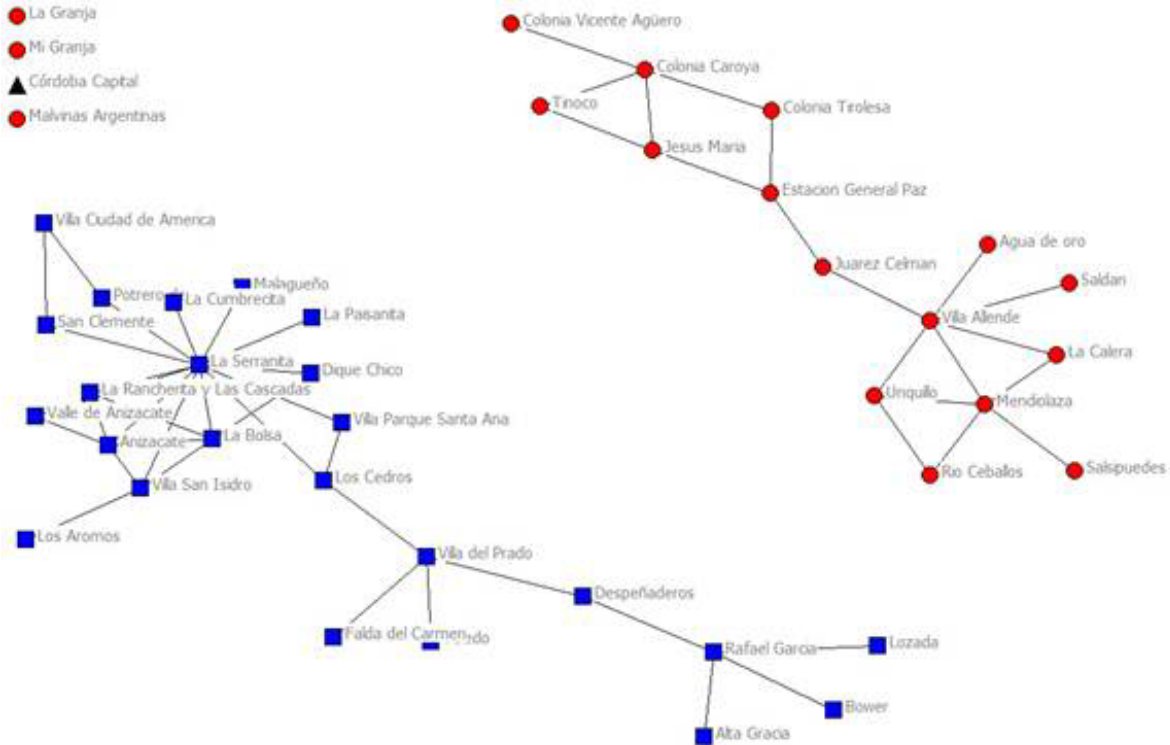
Ilustración 1: Cooperación intermunicipal 1999 en la RMCba.



NOTA: nodos en círculo representan municipios/comunas del departamento Colón; nodos cuadrados representan municipios/ciudades del departamento Santa María; nodo en triángulo representa la Municipalidad e Córdoba capital.

dinación intergubernamental superpuestos conformando una estructura ge-
 neral de cooperación en un espacio regional. Véase a continuación cómo se
 configuraban en el año 1999 y 2008 las redes de cooperación horizontal
 concreta en la región metropolitana de Córdoba.

Ilustración 2: Cooperación intermunicipal 2008 en la RMCba.



NOTA: nodos en círculo representan municipios/comunas del departamento Colón; nodos cuadrados representan municipios/ciudades del departamento Santa María; nodo en triángulo representa la Municipalidad de Córdoba capital.

Los grafos muestran que tanto en el año 1999 como en el 2008, los sistemas de coordinación intergubernamentales horizontales de la región se presentan fragmentados en dos componentes principales que nuclean la

mayoría de los gobiernos locales. Por otro lado, cabe destacar la importancia del departamento como factor articulador de la coordinación intergubernamental. Nótese en los grafos que los nodos cuadrados son gobiernos locales del departamento Santa María y los nodos circulares corresponden a gobiernos locales del departamento Colón. Cabe destacar el rol marginal de la ciudad de Córdoba que, si bien ocupa un lugar central en la dinámica sociourbana, aparece desarticulado de este sistema metropolitano de cooperación intergubernamental horizontal en el año 1999, en tanto que en el 2008 se articula sólo con un gobierno local del departamento Colón (Saldán). Esta relación de coordinación deviene de una articulación por razones político-electorales entre los gobiernos locales de Córdoba y Saldán que consiste en gestiones conjuntas ante el Gobierno Nacional.

Por otro lado, se observa una estructura menos fragmentada en 1999 (0,578) que en el 2008 (0,763). Pese a esta menor fragmentación del año 1999 se observa una mayor debilidad estructural en 1999 porque presenta 11 puntos de corte mientras que en el año 2008 se observan sólo 6.

Tabla 3: Componentes y Fragmentación.

	1999	2008
Cantidad de componentes	6	13
Fragmentación	0.578	0.763
Puntos de corte de los componentes de 3 o más actores	11	6

Una característica estructural importante de las redes es la cohesión. Véase en la tabla siguiente los valores de densidad (principal indicador de cohesión) de las redes de cooperación intergubernamental horizontal en la RMCba. En esta tabla se muestra la diferencia de densidad de las redes de coordinación metropolitana en ambos momentos de tiempo. En primera instancia, se podría esperar que la permanencia e intensificación de interdependencias y problemáticas comunes, propias del fenómeno de metropolización, conlleven la emergencia de acuerdos bilaterales y/o multilaterales entre GL con el afán de solucionar estas problemáticas. Si este fuera el camino de las relaciones intermunicipales, los niveles de densidad de las redes deberían incrementarse, mostrando un mayor nivel de cooperación.

Tabla 4: Cohesión por Densidad.

		BOOTSTRAP PAIRED SAMPLE T-TEST						
		1999	2008	Diferencia en la densidad	t-statistic	absolute differences	differences as large	differences as small
Toda la Región Metropolitana de Córdoba	Densidad	0.0557	0.0671	0.0114	0.7532	0.4461	0.2178	0.7824
Departamento Santa María	Densidad	0.1292	0.0863	-0.0429	-1.4759	0.1364	0.9292	0.0710*
Departamento Colón	Densidad	0.1038	0.2120	0.1081	1.9588	0.0530*	0.0358**	0.9644

Nota: **= $p < 0,05$ / *= $p < 0,10$

Si se comparan las dos redes, los valores de densidad indican que la cohesión es muy similar, en 1999 era de 0,0557 en tanto que en el 2008 era de 0,0671. Estos valores indican que el sistema metropolitano de coordinación intergubernamental horizontal no ha experimentado una variación significativa. Nótese que la diferencia de densidad es de 0,0114 y no es estadísticamente significativa en el test T. Sin embargo, resulta diferente la situación si se considera la configuración de los principales componentes, conformados por el factor departamental. La densidad por bloques departamentales indica que existe gran variación de estos entre los años considerados; el departamento Santa María disminuyó su densidad de 0,1292 a 0,0863, es decir una diferencia de -0,0429, la cual es estadísticamente significativa a valor $p = 0,0710$ en una de las colas. Un comportamiento inverso muestra el Departamento Colón que aumentó de 0,1038 a 0,2120; una diferencia de 0,1081, estadísticamente significativo a valor $p = 0,0530$ (fundamentalmente por una de las colas que posee un valor $p = 0,0358$). Estos cambios indican que, pese a no tener gran variación el nivel general de articulación intergubernamental metropolitana, sí existen cambios en la conformación interna de la coordinación horizontal que tienen los componentes.

En relación al contexto general y los acontecimientos supra-locales que se observaron entre ambos momentos de tiempo, los datos sugieren que las iniciativas provinciales de conformación de redes formales intermunicipales impulsadas en la última década¹¹, con el fin de estimular la cooperación intermunicipal entre uno de sus objetivos, no lograron revertir los bajos niveles de cooperación horizontal intermunicipal que se observa en la región metropolitana de Córdoba en general.

Departamento y liderazgos

Tal como se observa en los grafos anteriores, y en el análisis de la densidad, el factor departamental se sugiere como un sustantivo estructurador de la cooperación intermunicipal en los dos momentos de tiempo estudiado. A fin de evaluar estadísticamente esta hipótesis se presenta la siguiente tabla que muestra la tendencia homofílica departamental de la red metropolitana de cooperación intermunicipal. Como hipótesis nula se plantea que si el Departamento no incidiera como un factor que estructura la cooperación, el test de homofilia debería no ser significativo dentro del grupo. Véase la siguiente tabla 4:

¹¹ Los Entes de Recaudación Fiscal y Gestión del año 2000 y la creación de Comunidades Regionales de fines de 2004.

Tabla 5: Constant Homophily * Departamento.

Coordinación horizontal 1999			Coordinación horizontal 2008		
Adj R-Sqr	Probability	# of Obs	Adj R-Sqr	Probability	# of Obs
0.060	0.0000	1980	0.071	0.0000	1980
	Stdized Coefficient	Significance		Stdized Coefficient	Significance
Intercept	0.000000	0.9998	Intercept	0.000000	0.9998
In-group - Departamento	-0.244565***	0.0000	In-group - Departamento	0.265739***	0.0000

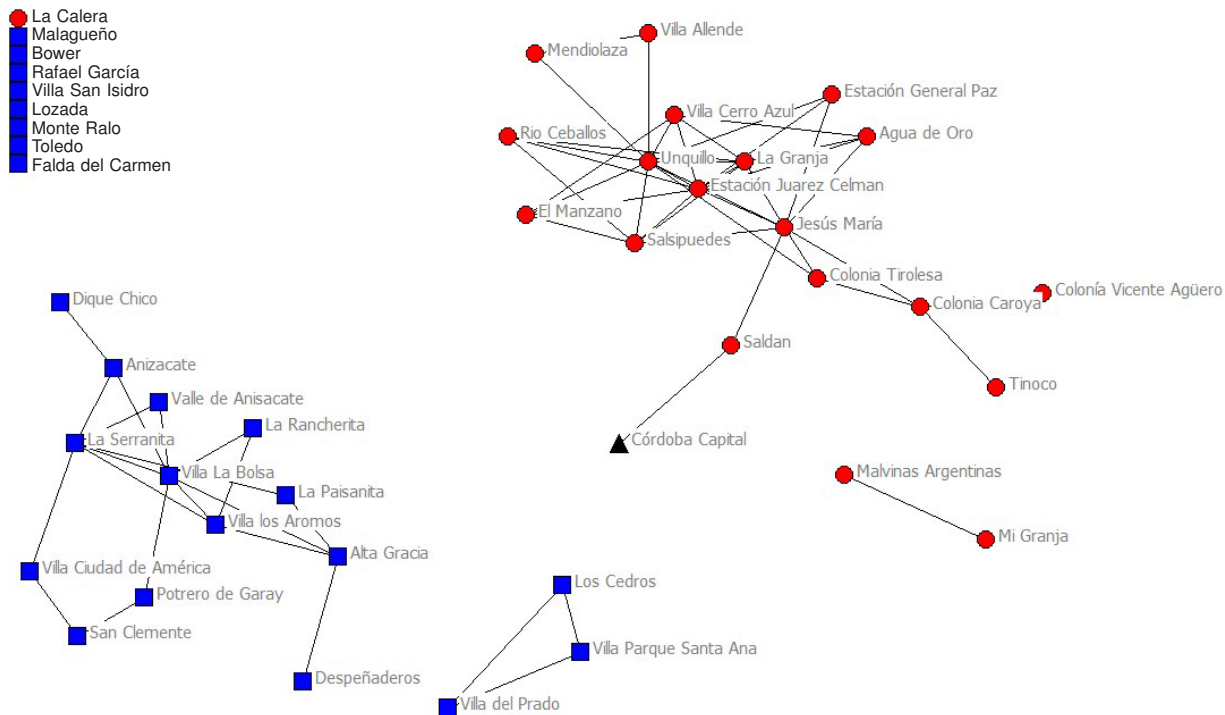
Nota: * = $p < 0.10$; ** = $p < 0,05$; *** $0p < 0.001$

El análisis estadístico realizado por UCINET confirma lo insinuado por los grafos, que permiten descartar la hipótesis nula de independencia de la cooperación respecto del factor departamental. En ambos momentos de tiempo el análisis da cuenta de una tendencia muy significativa ($p = 0.0000$) de ambas redes a presentar vínculos de cooperación dentro de los grupos departamentales.

Por otro lado, los cambios en las estructuras de cooperación intermunicipal que se observan en los grafos se sugieren asociados con el comportamiento de los actores institucionales, en cuanto a las relaciones que establecen con otros gobiernos locales varían entre las redes. Esto da cuenta de la importancia de los liderazgos en los procesos de resolución de *ICA dilemas*. El análisis de la centralidad de los actores da una pauta de cómo los gobiernos locales juegan papeles estratégicos en cada momento, afectando las redes cuando sus propias relaciones varían entre los diversos momentos.

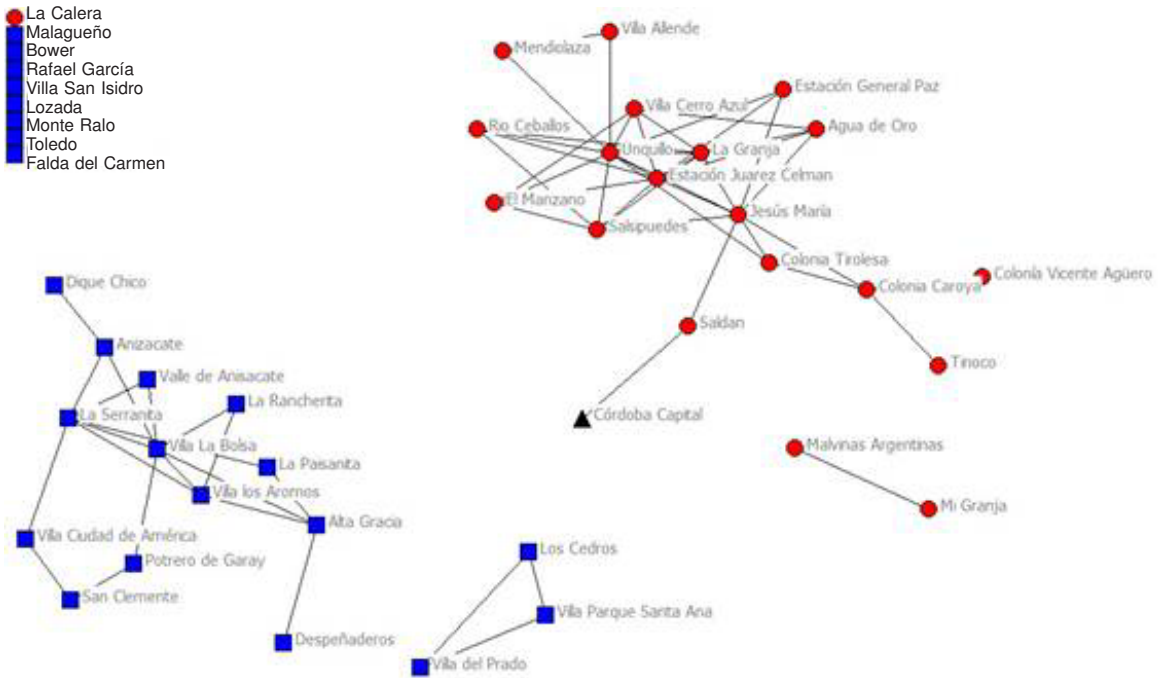
Véase a continuación los grafos que muestran la centralidad de grado de los actores.

Ilustración 3: Cooperación intermunicipal 1999 en la RMCba. Centralidad de los actores según el grado.



NOTA: nodos en círculo representan municipios/comunas del departamento Col3n; nodos cuadrados representan municipios/ciudades del departamento Santa Marí; nodo en triángulo representa la Municipalidad de Córdoba capital.

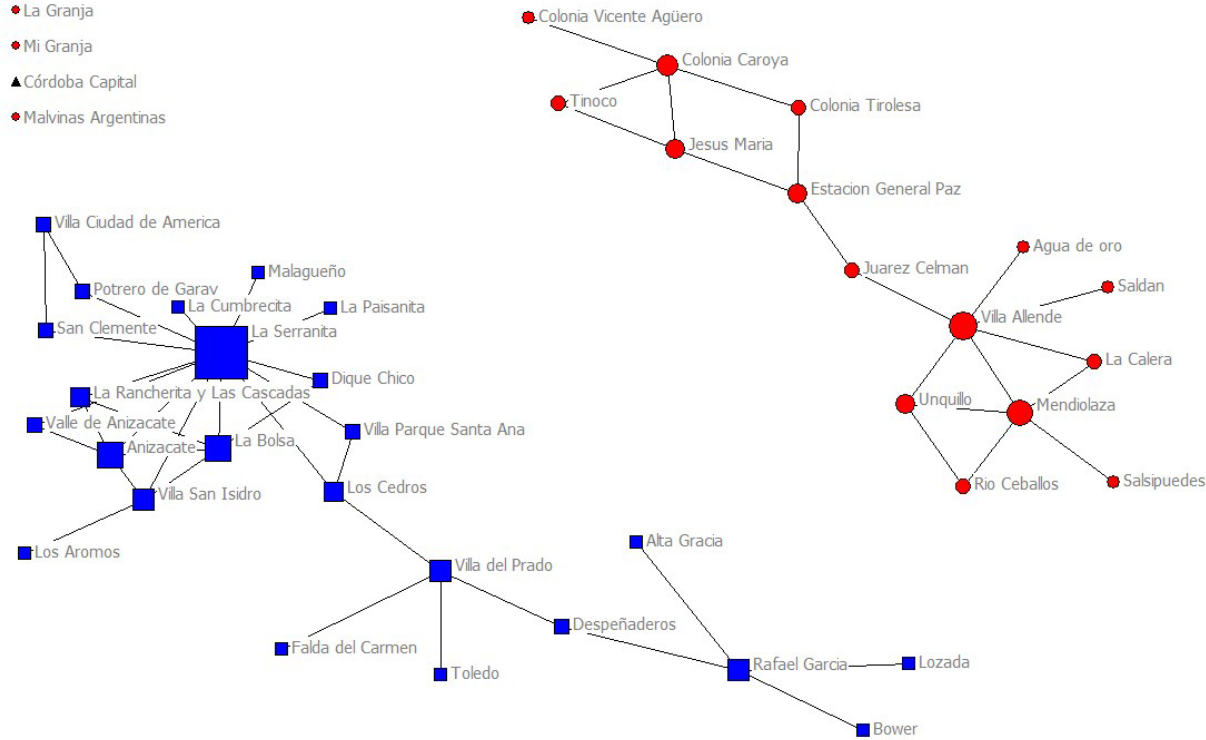
Ilustración 4: Cooperación intermunicipal 2008 en la RMCba. Centralidad de los actores según el grado.



NOTA: nodos en círculo representan municipios/comunas del departamento Colón; nodos cuadrados representan municipios/ciudades del departamento Santa María; nodo en triángulo representa la Municipalidad de Córdoba capital.

Nótese que en el año 1999 (gráfico 3) el gobierno local de la localidad de La Serranía se constituye en el nodo de mayor vinculación, según indica la centralidad de grado. El rol central de este nodo resulta clave debido a que se destaca de los otros gobiernos locales que poseen menor cantidad de re-

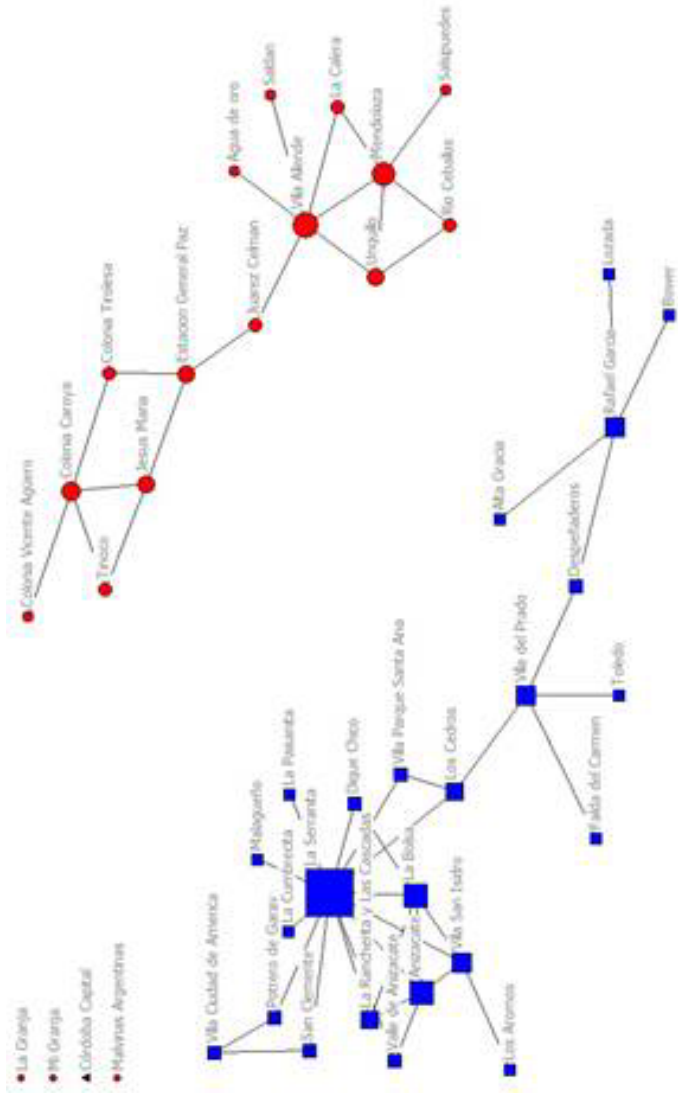
Ilustración 5: Cooperación intermunicipal 1999 en la RMCba. Centralidad de los actores según la intermediación.



NOTA: nodos en círculo representan municipios/comunas del departamento Colón; nodos cuadrados representan municipios/ciudades del departamento Santa María; nodo en triángulo representa la Municipalidad de Córdoba capital.

laciones de cooperación intergubernamental horizontal. Véase que en el grafo 4, que corresponde al año 2008, asume un rol menos central compar-tiendo con otros gobiernos locales, como La Bolsa y Los Aromos, niveles similares de cooperación.

Ilustración 6: Cooperación intermunicipal 2009 en la RMCba. Centralidad de los actores según la intermediación.



NOTA: nodos en círculo representan municipios/comunas del departamento Colón; nodos cuadrados representan municipios/ciudades del departamento Santa María; nodo en triángulo representa la Municipalidad de Córdoba capital.

El componente que muestra los gobiernos locales del Departamento Colón señala un gran cambio entre 1999 y 2008. Las principales variaciones son producto del aumento de los niveles de cooperación que tiene un conjunto de localidades como Unquillo, Jesús María, Estación Juárez Celman y La Granja, que se ubican en la posición central del grafo 4. Por otro lado, en 2008 logra articularse en relaciones intergubernamentales horizontales, al menos débilmente, con la capital provincial.

Un paso más en esta indagación sobre el rol de los actores en el sistema puede aportar el análisis de la centralidad de los actores por intermediación, característica que indica cómo los nodos logran conectarse indirectamente a otros cuando están desvinculados entre sí. Esta característica da pistas acerca de los nodos importantes en la articulación integral de las redes.

El grafo 5 muestra claramente cómo el subsistema que integran las localidades del Departamento Santa María está conectado estratégicamente en 1999 por un conjunto de nodos intermediarios, Los Cedros, Villa del Prado, Despeñaderos, Rafael García, que logran articular el sistema. En el año 2008 (grafo 6) se observan cambios en las relaciones de cooperación horizontal de estos gobiernos locales del subsistema Santa María, de allí la pérdida de densidad. La principal variación se observa como una desintegración del sistema dividiéndolo en dos componentes de 3 o más nodos y 8 gobiernos locales aislados. La comparación de los grafos 5 y 6 da cuenta de que el subsistema se fragmenta por la pérdida de centralidad de un nodo que cumplía un rol estratégico en la articulación en 1999, La Serranita. La investigación, en su faz cualitativa, sugiere que estos cambios de roles podría deberse a las desaveniencias de poder que se produjeron entre los gobiernos locales en el marco de la conformación de la Comunidad Regional Departamental.

El subsistema Colón muestra cambios en el sentido inverso. Nótese que cuando se analiza la centralidad de grado de los actores (véase los grafos 3 y 4) se observan diversos nodos importantes en la red, como aquellos que mayor cantidad de vínculos de coordinación poseen. A diferencia del grado, el análisis de la intermediación muestra tres actores claves para la articulación del subsistema, Unquillo, Jesús María y Colonia Caroya; además de Saldán que es quien logra articular con la Ciudad de Córdoba.

Véase en la siguiente tabla 5 la relación estadística entre los roles de los actores y la red en general. Como hipótesis nula se podría plantear que la configuración de las redes de cooperación horizontal resulta independiente de los roles de liderazgos que asumen algunos GL; en este caso ni la egodensidad (centralidad de grado de los actores) ni el valor de ego betweenness (centralidad de betweenness) resultarían factores estadísticamente asociados a las redes. Como hipótesis alternativa, una relación significativa y positiva de estos factores indicaría que la conformación de las redes de cooperación se ve influida por el efecto de los roles de liderazgos que asumen algunos actores; en la construcción de numerosos vínculos (rol de impulsor de cooperaciones) y/o en un rol de conectividad (betweenness) entre otros:

Tabla 6: cooperación horizontal * liderazgos.

Ego-net	Coordinación horizontal 1999		Coordinación horizontal 2008	
	Autocorrelation (Moran)	Significance	Autocorrelation (Moran)	Significance
Ego-Density	0.168*	0.078	0.280**	0.010
Ego Betweenness (normalized)	0.310***	0.008	0.397***	0.003

Nota: * = $p < 0.10$; ** = $p < 0,05$; *** $p < 0.001$

Nótese el impacto positivo y significativo que tienen los roles de mayor intermediación (betwennes) y grado (density) sobre la estructura general de la red. La mayor correlación se observa entre la red general y los roles de intermediación (0.310 — $p = 0.008$ — en 1999; y 0.397 — $p = 0.003$ — en 2008); mientras que la densidad de los egos (como indicador del grado) resulta menos importante y menos significativo (0.168 — $p = 0.078$ — en 1999; y 0.280 — $p = 0.010$ — en 2008). Estos resultados permiten descartar la hipótesis nula y sostener la hipótesis alternativa sobre la incidencia de los liderazgos en las estructuras de las redes de cooperación.

En síntesis, el análisis estructural de las redes da cuenta de que si bien el sistema metropolitano no ha variado de manera importante en una década, los subsistemas departamentales que lo componen han tenido variaciones significativas que se anulan mutuamente por producirse en sentido inverso. Los efectos que podría tener cada uno de ellos sobre la escala metropolitana quedan perdidos por este comportamiento longitudinal inverso.

En segundo lugar, se observa una correlación estadística significativa entre los roles de liderazgo de los actores institucionales Gobiernos Locales y la red general de cooperación intermunicipal. Esta relación estadística resulta consistente con un análisis comparativo e interpretativo de los grafos que muestran las variaciones de centralidad de los GL entre ambos momentos estudiados. Por otro lado, los datos cualitativos de las investigaciones sugieren que diversos factores político-institucionales, político-partidarios y electorales resultan claves para el ordenamiento y estructuración de los sistemas de coordinación intergubernamental horizontal. El cambio de autoridades gubernamentales de los gobiernos locales produce cambios en los roles que ese gobierno cumple en la estructura de coordinación horizontal, afectando particularmente las vinculaciones más informales y las acciones

concretas de cooperación que se pueden dar en el marco de los espacios interinstitucionales formales como los entes.

Finalmente, queda destacar que las iniciativas provinciales que se desarrollaron durante la primera década de este siglo (2000 y 2004), no lograron generar cambios en los niveles generales de coordinación horizontal metropolitana. Por el contrario, la investigación sugiere que en particular una de ellas, la creación de Comunidades Regionales, consolidó la tendencia homofílica departamental, ya presente en 1999.

Conclusiones

Tres preguntas orientan el análisis empírico de este artículo: *¿De qué manera se estructuraba la cooperación intermunicipal en 1999 y en 2008, en el espacio metropolitano de Córdoba? ¿Qué continuidades y cambios ha experimentado ese sistema de cooperación intermunicipal entre 1999 y 2008?, y ¿qué factores emergen como incidentes en la manera en que articula la cooperación intermunicipal?*

El análisis da cuenta de que a fines de los 90 en el espacio metropolitano de Córdoba, comprendido por los departamentos Capital, Colón y Santa María, la coordinación intergubernamental horizontal articulaba a la mayoría de los gobiernos locales, pero se presentaba fragmentada en dos grandes componentes, y con el gobierno de la ciudad capital desconectado. La articulación de los subsistemas era débil debido a la presencia de numerosos puntos estructurales de corte que convertían a los nodos intermediadores en claves para mantener la cohesión de la mayoría de los actores.

Transcurrida aproximadamente una década, se evidencian ciertas continuidades y algunos cambios para destacar. El sistema de coordinación intergubernamental en el espacio metropolitano continúa presentándose fragmentado en dos subsistemas principales, ordenados en torno al factor departamental. Por otro lado, el nivel de cohesión general del sistema metropolitano en su conjunto permanece con valores muy similares, mientras que los dos componentes principales tuvieron variaciones estadísticamente significativas pero en sentido inverso. Mientras que el subsistema de cooperación intergubernamental Santa María varía hacia una desarticulación y pierde cohesión, el subsistema Colón aumenta la cantidad de vínculos cooperadores entre los gobiernos locales del departamento, generando mayores niveles de cohesión.

El análisis de los roles y centralidades de los actores muestra la importancia de los gobiernos locales en la configuración estructural de los sistemas


de coordinación horizontal en espacios metropolitanos, y por ende destaca el rol de los liderazgos. Cuando se comparan los momentos de tiempo en los cuales se reconstruyen las redes de cooperación intergubernamental, se hace evidente que los subsistemas están influidos por la presencia de gobiernos locales que desarrollan muchas relaciones de coordinación y conectan una cantidad importante de gobiernos locales intermediando para configurar sistemas más inclusivos. El análisis estadístico muestra una relación significativa y positiva tanto de la densidad como de la intermediación (de las ego-redes) con relación a la red general de cooperación intermunicipal. Esto sugiere una destacada importancia del comportamiento de algunos actores institucionales para la estructuración integral de la red de cooperación horizontal. También resulta coincidente con la evidencia gráfica de las redes sobre los roles cambiantes de los actores en ambos momentos estudiados, destacando la importancia de los liderazgos. Así, los subsistemas cambian sus características estructurales coincidentemente con el cambio de roles que juegan los gobiernos locales que los conforman.

La evidencia cualitativa sugiere que las problemáticas de resolución común permanecen con escasa alteración entre los dos momentos de tiempo, incluso algunas se agudizaron en la concepción de los intendentes, por caso el tratamiento de residuos sólidos urbanos. Por otro lado, se lograron institucionalizar espacios formales de coordinación como las Comunidades Regionales (las cuales no tienen escala metropolitana, que tampoco lograron para el 2008 articular soluciones regionales de escala regional metropolitana ni tampoco subregional. De tal modo, diversos son los factores político-institucionales y político-partidarios —electorales— que se vieron modificados y que no implicaron un cambio en la estructuración general de las redes de cooperación intergubernamental horizontal de la Región Metropolitana. Tanto fenómenos locales, por ejemplo el cambio de autoridades gubernamentales que se evidencia con el transcurso del tiempo y los cambios de partidos en algunas intendencias, cuanto otros factores supra- locales, por caso las iniciativas provinciales de incentivos a la coordinación, no lograron generar cambios significativos en los niveles generales de coordinación horizontal metropolitana. Futuros estudios podrían indagar en mayor detalle los efectos parciales de estas iniciativas supralocales sobre las redes particulares de los GL. Asimismo, resulta importante avanzar en reconocer otros factores de confluencia con estas iniciativas supralocales que impidieron un mayor avance en la cooperación horizontal, pese a la existencia y permanencia de problemáticas reconocidas por los actores como de resolución común.

El enfoque ICA, expuesto arriba, brinda algunas pautas para comprender esta situación. Según esta perspectiva existe una variabilidad de herra-

mientas para resolver estos dilemas de acción colectiva. Algunas requieren arreglos institucionales formales que permitan la coordinación, mientras que, en ciertas circunstancias los actores configuran mecanismos poco institucionalizados como arreglos informales y redes informales para atacar dilemas menores; ésto debido a los bajos costos de transacción y altos niveles de flexibilidad. De alguna manera, la flexibilidad de esos mecanismos ha promovido cambios en las relaciones, lo cual se observa en la configuración de las componentes de las redes. Así, los factores político-electorales afectan la conformación de los vínculos informales. Sin embargo, el análisis cualitativo sugiere que este factor político-electoral afecta también a relaciones intergubernamentales que se suponen muy estables por su grado de formalización e institucionalización, por caso algunos cambios de gobiernos locales implicaron el abandono de estructuras formales intermunicipales como tribunales de faltas comunes o tratamiento conjunto de residuos.

Por tanto, el análisis del caso de la Región Metropolitana de Córdoba sugiere que los costos de transacción y la flexibilidad son importantes para explicar ciertos cambios en las relaciones intermunicipales, especialmente en los vínculos informales. Pero también es necesario destacar que el factor político-electoral parece afectar tanto a los vínculos de redes informales cuanto a las relaciones más institucionalizadas y formalizadas de cooperación. Esto tiene una importancia tal que lleva a reflexionar sobre el supuesto de que la institucionalización y formalización de espacios intergubernamentales genera necesariamente efectos positivos en la duración y permanencia de las relaciones de cooperación. De aquí la importancia de los liderazgos en la conformación de las redes de cooperación intermunicipal.

Por último, es necesario considerar que este estudio da cuenta de lo que sucede en el caso de la Región Metropolitana de Córdoba y, por consiguiente, no puede realizarse inferencia alguna sobre lo que ocurre con la coordinación horizontal en otras regiones metropolitanas. Sin embargo, la investigación presenta resultados que sugieren dos principales hipótesis de trabajo para ser testeadas en otras investigaciones; por un lado, la debilidad, estabilidad y fragilidad de los sistemas de cooperación intergubernamental horizontal en sistemas institucionales que conservan fuerte autonomía local. Por otro lado, la importancia que tienen los gobiernos locales que asumen roles de liderazgos regionales para generar sistemas más integrados y coordinados. Tales asuntos se convierten en centrales para el estudio de los dilemas de acción colectiva institucionalizada que se presentan en la resolución de las problemáticas con externalidades transjurisdiccionales, propias de espacios de alta interdependencia como las regiones metropolitanas. 

Bibliografía

- AGRANOFF, R. (2006). "Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers". *Public Administration Review* (66), 56-65.
- ANDREW, S. A. (2009). "Regional integration through contracting networks: An empirical analysis of Institutional Collective Action". *Urban Affairs Review* (44), 378-402.
- BORGATTI, S. P.; EVERETT, M. G. y FREEMAN, L. C. (2002). *Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis*. Harvard, MA: Analytic Technologies.
- BRESSAN, J.; LÓPEZ, S. y FERNÁNDEZ, S. (2005). "Principales características de los asentamientos estudiados y de su integración al sistema urbano metropolitano". En: *Región metropolitana Córdoba RMC: un estudio del sistema urbano y de su articulación a la red de ciudades del Cono Sur*. Córdoba: Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba.
- CINGOLANI, M. (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 *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. Buenos Aires: UBA-FLACSO.
- . (2006). "Descentralización y relaciones intergubernamentales". En *Gobiernos Bajo Presión*. Córdoba: EDUCC.
- DE MATTOS, C. (1989). "Reestructuración social, grupos económicos y desterritorialización del capital. El caso de los países del Cono Sur". *Eure*, XVI (47), 61-90.
- . (1996). "Avances de la globalización y nueva dinámica metropolitana: Santiago de Chile, 1975-1995" *Eure*, XXII (65), 39-63.
- DÍAZ DE LANDA, M. (2008). "La cooperación intermunicipal y reconfiguración de las relaciones intergubernamentales: el dilema de la acción colectiva institucionalizada". Ponencia presentada al *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires: CLAD.
- ESCOLAR, M. & PÍREZ, P. (2001). "¿La Cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en Argentina". Ponencia presentada al *XXIII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*. Washington: Disponible en: http://www.posgradofadu.com.ar/archivos/biblio_doc/5.La_Cabeza_de_Goliat.pdf.
- FEIOCK, R. (2009). "Metropolitan Governance and Institutional Collective Action". *Urban Affairs Review*, 44(3), 356-377.
- . (2013). "The Institutional Collective Action Framework". *Policy Studies Journal*, 41(3), 397-425.
- FEIOCK, R. y SCHOLZ, J. (2010). *Self-Organizing Federalism: Collaborative Mechanisms to Mitigate Institutional Collective Action Dilemmas*. Nueva York: Cambridge University Press.
- IRACHETA CENECORTA, A. (2010). "El fenómeno metropolitano en México". *Economía y Sociedad*, XIV (25), 153-179.
- KEATING, M. (1997). "Size, efficiency and democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice". *Theories of Urban Politics*. Londres: Sage.
- LECHNER, N. (1997). "Tres formas de coordinación social". *Revista de la CEPAL*.

- MADOERY, O. (2002). "Nuevos instrumentos de política de desarrollo en el Gran Rosario. El desafío para crear una Agencia de Desarrollo Regional". En *Tecnologías y Gestión Local en Argentina*. Rosario: Homo Sapiens.
- MAZZALAY, V. (2001). "El desarrollo económico en la Región Central de Córdoba: estrategias individuales en un marco de competencia". En *Cooperación Intermunicipal en Argentina*. Buenos Aires: INAP-EUDEBA.
- . (2011a). *Coordinación socio-política en Córdoba. Estructuras de gobernanza en el desarrollo local-regional*. Córdoba: EDUCC.
- . (2011b) "Subnational Regionalisation in Argentina: The Effects of Subjective Interdependence and the Relationships between Actors on Intermunicipal Cooperation". *Bulletin of Latin American Research*, 30(4), 453–472.
- MAZZALAY, V.; CAMPS, H. y SARMIENTO, G. (2006). "Relaciones de cooperación intermunicipal en la Región Central de Córdoba. Estructuras perceptivas como condicionante". *Studia Politicae* N° 07.
- MESSNER, D. (1999). Del Estado céntrico a la "sociedad de redes". Nuevas exigencias a la coordinación social. En M. y. LECHNER, *Reforma del Estado y Coordinación Social*. México: Plaza y Valdez.
- MITCHELL-WEAVER, M. y DEAL, Jr. (2000). "Multilevel Governance and Metropolitan Regionalism in USA". *Urban Studies*, 37(5/6).
- NORRIS, D. (2001). "Whither metropolitan governance?". *Urban Affairs Review*, 36(4).
- OSTROM, E. (1999). *Governing the commons*. New York: Cambridge University Press.
- . (2000). "Collective action and evolution of social norms" en *Journal of Economic Perspectives*, 14(3).
- OSTROM, V.; TIEBOUT, C. y WARREN, R. (1961). "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry". *The American Political Science Review*, 1961, 831-842.
- PAIVA, A. (2001). "Caracas, en busca de un gobierno Metropolitano". *EURE*, 27(81), 43-59.
- PARMIGIANI DE BARBARÁ, C. (2003). "El reordenamiento territorial de las políticas públicas en la República Argentina: propuestas, concreciones y perspectivas, miradas desde la crisis". Ponencia presentada al *VIII Congreso Internacional del CLAD*. Panamá: CLAD.
- PÍREZ, P. (1993). "Las Metrópolis Latinoamericanas: el reto de las necesidades". En: *Grandes Metrópolis de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- . (1994). "La formación de la ciudad metropolitana de Buenos Aires: de la riqueza al deterioro". *Eure*, XX (61), 27-39.
- . (2001). "Cooperación municipal para la gestión metropolitana". En *Cooperación Intermunicipal en Argentina*. Buenos Aires: INAP-EUDEBA.
- QUIJANO, A. (1973). "Dependencia, cambio social y urbanización en América Latina". En *Urbanización y dependencia en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones SIAP.
- RAMÍREZ DE LA CRUZ, E. E. (2012). "Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México". *Estudios Demográficos y Urbanos*, 27(2), 491-520.

- ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. y FERNÁNDEZ GÜELL, J. (2005). *Gobernar las metrópolis*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo - Universidad de Alcalá de Henares.
- SCHARPF, F. (1988). "The Joint-Decision Trap. Lessons From German Federalism and European Integration", *Public Administration*, 66(2), 239-78.
- . (1997). *Games real actors play. Actor-centred institutionalism*. Boulder: Westview Press.
- STEPHENS, G. & WIKSTROM, N. (2000). *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*. Nueva York: Oxford University Press.
- TECCO, C. (2007). "Gestión metropolitana y equidad social". Ponencia presentada al 4º Congreso Argentino de Administración Pública. Buenos Aires.
- TECCO, C., & PERIN, A. (2005). "Sobre la necesidad de una gestión urbana asociada entre municipios que conforman la región metropolitana Córdoba". En: *Región metropolitana Córdoba RMC: un estudio del sistema urbano y de su articulación a la red de ciudades del Cono Sur*. Córdoba: Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba.
- TIEBOUT, C. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy*, 44, 416-424

Fecha de recepción: 03/12/2013

Fecha de aceptación: 15/02/2016