

# EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL RECIENTE EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

DANIEL CRAVACUORE<sup>1</sup>

Esta ponencia presenta los resultados preliminares de la Segunda Encuesta Nacional de Asociaciones Intermunicipales, desarrollada en el primer cuatrimestre de 2011 conjuntamente entre la Unidad de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes y la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Nación.

Con estos datos obtenidos hasta el 1 de mayo de 2011 se presenta en perspectiva global: a) una clasificación temática de las asociaciones intermunicipales; b) los modelos jurídicos predominantes; c) los modelos de gestión predominantes; d) las principales dificultades políticas y de gestión encontradas.

Esta presentación permitirá, simultáneamente, tomar cuenta de la realidad actual del proceso asociativo intermunicipal en la República Argentina, y comparar estos resultados con los de la Primera Encuesta<sup>2</sup> realizada en 2006.

---

<sup>1</sup> Director de la Unidad de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes. Docente de posgrado de las universidades nacionales de Quilmes y General Sarmiento, de FLACSO Argentina y la Universidad Tecnológica Nacional. Coordinador Académico del Curso para Concejales y Funcionarios Municipales de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Asesor del presidente de la Federación Argentina de Municipios. Asesor de la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación. Asesor del Grupo Banco Provincia. E-mail: dcravacuore@unq.edu.ar

<sup>2</sup> Esta encuesta fue realizada por la Unidad de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes y el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo – América Latina, con el apoyo de la Tinker Foundation. Los resultados de la misma fueron presentados en: CRAVACUORE, D. y CLEMENTE, A. (2006); “El proceso reciente de asociativismo intermunicipal en Argentina”, *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Guatemala (Guatemala).

## 1. El fenómeno del asociativismo intermunicipal en Argentina

Definiremos así al fenómeno de articulación de un conjunto de gobiernos locales interconectados e interdependientes con el fin de ejecutar colectivamente una o más políticas públicas bajo un principio de coordinación horizontal y sin la existencia de jerarquía entre las unidades estatales que intervienen.

Este arreglo institucional resulta infrecuente en la gestión local argentina, si bien en las últimas dos décadas, y más aceleradamente después de la crisis política de 2001 han existido avances importantes. Históricamente había sido propuesto para hacer más eficaz la dinámica metropolitana, pero recientemente se ha puesto énfasis en su potencial aplicación para otros gobiernos locales. Al respecto, la académica Consuelo Parmigiani de Barbará ha señalado: *“puede afirmarse que la conciencia de la necesidad de materializar una adecuada coordinación ha estimulado en el país una interesante dinámica de cooperación intermunicipal desde los '90, marcando un punto de inflexión en tal sentido la Constitución de la Provincia de Córdoba de 1987 que habilitó a la conformación de “organismos intermunicipales”, criterio luego adoptado por otras provincias”*<sup>3</sup>.

El surgimiento del fenómeno se encuentra ligado, fundamentalmente, a los procesos de reforma del Estado y desconcentración competencial de los niveles superiores de gobierno, que transformaron de hecho las agendas municipales. Fueron los gobiernos locales los que comenzaron a establecer acuerdos de cooperación voluntarios para temas puntuales por lo que se trató, entonces, de un fenómeno que

---

<sup>3</sup> PARMIGIANI DE BARBARÁ, M. C. (2005); “Aspectos jurídicos y políticos y de la institucionalización de modelos innovadores de asociativismo municipal: una reflexión a partir de experiencias en Argentina”. Ponencia presentada en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago (Chile), 18 al 21 de octubre de 2005. [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)

se generó “desde abajo hacia arriba”. Para el experto en desarrollo local Daniel Arroyo, la construcción de las micro regiones aparece en el medio de una situación crítica para los gobiernos locales, que tuvieron que encarar programas que articulen lo productivo y lo social con escasos recursos y con pocas incumbencias legales. En su perspectiva, las microrregiones han tendido a instrumentarse a través de distintos modelos que buscan vincular actores del Estado, del sector privado y de organizaciones sociales, siempre en el marco de una crisis económica profunda<sup>4</sup>.

Respecto del origen, el académico Pedro Pírez<sup>5</sup> establece cuatro configuraciones distintas de experiencias de asociativismo municipal:

- *Por áreas significativas*; cuando los gobiernos locales forman parte de una región productiva, de una misma aglomeración física o una cuenca hídrica única;
- *Por áreas de gestión*, en relación a la ejecución de políticas públicas;
- *Por problemas comunes*, cuando los gobiernos locales detectan problemas comunes y generan actividades de coordinación para enfrentarlos;
- *Por proyectos comunes*.

Analizando la experiencia argentina a la luz de esta tipología propuesta, nuestra experiencia indica que el asociativismo más usual ha estado orientado *por problemas comunes*, especialmente en la búsqueda del desarrollo económico – especialmente para el combate al desempleo- y en segundo lugar, por áreas de gestión, buscando un más eficaz y eficiente cumplimiento de las demandas ciudadanas o de las tareas propias de la administración.

---

<sup>4</sup> ARROYO, D. (2001); "Las microrregiones como instrumento para el desarrollo local en Argentina", Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires (Argentina), 5y 9 de noviembre de 2001. [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)

<sup>5</sup> PÍREZ, P. (2001); "Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina", En: VÁZQUEZ BARQUERO, A. Y MADOERY, O. (Comp.); *Transformaciones globales, Instituciones y políticas de desarrollo local*, Editorial Homo Sapiens, Rosario (Argentina). Páginas 256 a 286.

El asociativismo intermunicipal en Argentina muestra grandes variaciones en el número y tipo de gobiernos involucrados, en sus objetivos y metas, en sus mecanismos de financiamiento y en el grado de participación otorgada a las organizaciones de la sociedad civil. De acuerdo a un estudio realizado por el gobierno nacional en 2002 existían en el país cincuenta y dos entes intermunicipales: participaban 406 gobiernos locales –que representaban el 18% del total del país, de veinte provincias y concentraban un total de siete millones de habitantes-, lo que mostraba que en su mayoría se trataba de gobiernos locales pequeños<sup>6</sup>. El último relevamiento nacional hasta este, realizado hace algo menos de un quinquenio<sup>7</sup> mostraba la existencia de 76 entes intermunicipales micro regionales integrados por 770 gobiernos locales. Por ello la Unidad de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes conjuntamente con la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación decidieron en 2010 su actualización, incluyendo por primera vez la identificación de otras formas asociativas inter y supramunicipales<sup>8</sup>.

### *1.1. El marco normativo del asociativismo intermunicipal*

Considerando el debate jurídico, se ha hecho hincapié en la imposibilidad de constitución de entes intermunicipales de no mediar una voluntad expresa del constitucionalista o del legislador provincial, planteando una perspectiva restrictiva de este arreglo constitucional. Por el contrario, algunos expertos sostienen que, en

---

<sup>6</sup> INSTITUTO FEDERAL DE ASUNTOS MUNICIPALES (2003), *Microrregiones argentinas*. Instituto Federal de Asuntos Municipales, Buenos Aires (Argentina), en CD

<sup>7</sup> Proyecto “Participación Ciudadana y Políticas Socio-productivas para el Desarrollo Microrregiones”.

<sup>8</sup> Son definidas como *supramunicipales* las asociaciones que contienen la participación simultánea de dos o más niveles de gobiernos locales junto a uno o más niveles superiores de gobierno.

virtud del principio de autonomía municipal, existe potestad implícita para la libre asociación de municipios.

Sólo algunas constituciones provinciales contemplan este arreglo institucional. Respecto de los casos señalados en un difundido artículo de Daniel Cravacuore<sup>9</sup>, del cual esta ponencia se plantea continuadora, se han incorporado en las recientes reformas constitucionales de Neuquén<sup>10</sup> y Entre Ríos<sup>11</sup>, y se ha profundizado en la de Corrientes (2007). En el artículo 227, esta Constitución expresa: *“Los municipios pueden crear microrregiones para desarrollar materia de competencia propia o delegada a nivel intermunicipal y supramunicipal y establecer organismos con facultades para el cumplimiento de esos fines. La participación en microrregiones es voluntaria. Las relaciones intermunicipales y supramunicipales pueden involucrar sujetos públicos, privados y del tercer sector y organismos internacionales”*, siendo

---

<sup>9</sup> CRAVACUORE, D. (2006), “Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina”. En: *Medio Ambiente y Urbanización*, Año 22, Nº 64, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina, Buenos Aires (Argentina), páginas 3 a 16.

<sup>10</sup> Artículo 273 de la Constitución de la Provincia de Neuquén (2006): *“Son atribuciones comunes a todos los municipios, con arreglo a sus cartas y leyes orgánicas:(...) Celebrar convenios entre sí y constituir organismos intermunicipales con facultades y fines específicos para la prestación de servicios públicos, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia”*.

<sup>11</sup> Tres artículos de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos (2008) se expresan sobre el asociativismo intermunicipal: el artículo 240, en su inciso 24, incluye entre las competencias municipales *“Concertar con la Nación, las provincias y otros municipios y comunas, convenios interjurisdiccionales, pudiendo crear entes o consorcios con conocimiento de la Legislatura”*; también lo hace en el artículo 254 - *“La Provincia promueve en cada uno de los departamentos la asociación de los municipios y las comunas para intereses comunes, que no podrá alterar el alcance y contenidos de la autonomía local reconocida en esta Constitución”*- y en el 255: *El acuerdo intermunicipal, intercomunal o interjurisdiccional deberá ser celebrado con el concurso de las dos terceras partes de los municipios y comunas existentes en el departamento. El instrumento constitutivo establecerá las funciones de su órgano común garantizando la participación igualitaria de sus integrantes y sus recursos económicos, y deberá orientarse a los siguientes fines: a) Promover en el ámbito departamental el acceso de toda la población a los servicios públicos de carácter municipal o comunal; b) Impulsar la cooperación recíproca entre sus integrantes para atender los intereses comunes, a través de la afectación de recursos locales, la coordinación de servicios y la ejecución de políticas concertadas; c) Proveer a la asistencia entre sus integrantes en condiciones de reciprocidad en materia jurídica, técnica, económica y de toda aquella que se considere conducente; d) Colaborar con el ejercicio de competencias provinciales y nacionales, debiendo en el convenio respectivo determinar su alcance”*. Este último artículo se encamina en una vulneración del artículo 231 de esa Constitución respecto de la garantía de la autonomía municipal.

la que más ha profundizado el tema en el país por la variedad de situaciones institucionales comprometidas.

Más rara es la legislación específica que regule el asociativismo intermunicipal: se ha modificado el régimen legal en las provincias de Buenos Aires<sup>12</sup> y, más recientemente, en Río Negro, estando en estado parlamentario un proyecto en la provincia de Neuquén.

### *1.2. La institucionalidad de las asociaciones intermunicipales*

En el asociativismo intermunicipal argentino encontramos dos modelos básicos:

- El primero, la *mancomunidad*, vocablo no usual en Argentina, que describe un tipo particular de asociación mediante la cual se crea, formal o informalmente, una entidad local intermunicipal a la cual, los gobiernos locales asociados desprenden ciertas atribuciones que les son propias con el objetivo de prestar un servicio conjunto que beneficie simultáneamente a todos sus miembros. Concretamente, hacemos referencia a la unión de municipios con el objetivo de solucionar un problema específico, o brindar un servicio particular que es de utilidad común. Los gobiernos locales se asocian con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios de su competencia, aunque estas asociaciones no pueden asumir la totalidad de las competencias asignadas a los respectivos municipios. Las mancomunidades

---

<sup>12</sup> Las dificultades que presentaba la gestión de las iniciativas bajo la ley provincial N° 12.288, reconocidas tanto por las autoridades municipales cuanto por el Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, fomentaron la necesidad de proponer un nuevo texto legislativo, la ley N° 13.580, que creó los *Consortios de Gestión y Desarrollo*. Entre sus principales avances se cuentan la posibilidad de contar con un órgano de fiscalización provincial, la capacidad de tomar créditos, la asociación con sectores privados, la posibilidad de otorgar préstamos, realizar compras conjuntas y la aptitud de constituir sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria.

pueden tener un carácter temporal o indefinido, así como también, ser constituidas para la realización de una o más actividades específicas.

- El segundo, de *microrregiones* –aunque su denominación internacional suele ser la de *comarcas*- integrados por un conjunto de gobiernos locales que buscan colectivamente el desarrollo local en cualquiera de sus dimensiones. A diferencia de las mancomunidades, estos implican un nivel de mayor coordinación de los gobiernos locales, dado que los mismos deciden crear una agenda intermunicipal en todos los órdenes de la administración. Esta modalidad han dedicado sus esfuerzos a la preparación de proyectos, la gestión colectiva de recursos, el desarrollo de proyectos socio-productivos y a la asistencia técnica y el asesoramiento a emprendedores locales.

Respecto de su modalidad de gestión, las asociaciones intermunicipales han respondido en la Argentina a dos modelos que son descritos en el citado artículo de Cravacuore, los de *gerencia autónoma* y de *coordinación delegada* en uno o más funcionarios municipales.

Respecto de su estructura, en Argentina todas las asociaciones se encuentran integrados bajo el principio de igualdad entre partes: no existe en los casos conocidos el voto ponderado en los miembros del Directorio en virtud de la representación del tamaño demográfico o presupuestario. Esto supone un elemento que busca equilibrar las diferencias que pudieran presentarse entre los distintos gobiernos locales integrantes.

## **2. Los resultados preliminares de la Segunda Encuesta Nacional de Asociaciones Intermunicipales**

Para analizar los resultados de esta encuesta nacional consideraremos las respuestas recibidas entre el 1 de marzo y el 30 de abril de 2011, habiendo respondido sólo once experiencias. Ello supone aún una proporción pequeña de los casos que consideramos existentes en la República Argentina, que estimamos en alrededor de un centenar: la propia experiencia del trabajo del autor en este tema da cuenta de ello.

### *2.1. El origen y localización de las asociaciones intermunicipales*

Sólo dos de las experiencias respondientes fueron creadas después del último relevamiento. Este es un indicio de una desaceleración del proceso de creación de iniciativas, tan característico del período posterior a la crisis política y socioeconómica del año 2001.

En cuanto a su localización, se mantiene una distribución equivalente a la del último relevamiento: el 45 % de las iniciativas corresponden a la región pampeana, involucrando a entes asociativos de los municipios y comunas de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe; con menores proporciones se encuentran en las regiones patagónica<sup>13</sup> (18%), cuyana<sup>14</sup> (18%) y nordeste<sup>15</sup> (18%). Lo limitado de la muestra impide definir tendencias definitivas al respecto.

---

<sup>13</sup> Encontramos entes intermunicipales en las provincias de Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Resulta sorprendente el gran número de experiencias en esta región.

<sup>14</sup> Incluye experiencias de Mendoza y San Juan.

<sup>15</sup> Verificamos entes en las provincias de Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones.



Respecto de los motivos de su origen, la totalidad de las experiencias consideradas indican los deseos de las comunidades locales, con acompañamiento provincial en dos casos. No han pesado iniciativas nacionales para la promoción del asociativismo: ello se condice con el papel pasivo que han tenido los organismos nacionales en promover este arreglo institucional, más allá de que llegara a evaluarse en 2006, en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, un programa específico para estas asociaciones y que, desde 2007, la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación haya acompañado el fortalecimiento de todas las iniciativas que le han solicitado su apoyo.

## *2.2. La conformación de las asociaciones intermunicipales*

Como hemos señalado, Pedro Pírez ha establecido cuatro configuraciones posibles: por áreas significativas, por áreas de gestión, por problemas comunes, y por proyectos comunes<sup>16</sup>. En nuestro relevamiento, los principales motivos encontrados se vinculan a esta última configuración, dado que han sido motivados mayoritariamente por el deseo de resolver problemas comunes (el 80%) y la necesidad de mejorar las opciones de negociación frente a otros actores (el 44%).

Los casos relevados dan cuenta, tal como en 2006, que la mayoría de las iniciativas desarrollan múltiples acciones: no obstante ello, el medio ambiente, el desarrollo económico –en orden invertido, ya eran los principales temas de interés intermunicipal identificados- y la promoción del turismo aparecen como los que motorizan el origen de estas experiencias. En menor medida se consignan experiencias para la provisión de servicios públicos y el control bromatológico.

---

<sup>16</sup> PÍREZ (2001); *Op. Cit.*

### *2.3. El proceso de institucionalización del asociativismo intermunicipal*

Considerando las experiencias relevadas, nueve experiencias se encuentran institucionalizadas, una está en vías de hacerlo y una no lo ha hecho, repitiendo idéntica distribución a la de 2006. No existen serios obstáculos para formalizar las iniciativas pese a la debilidad de los marcos constitucionales y legislativos, siendo los convenios, las actas de acuerdo y las ordenanzas municipales de adhesión los instrumentos más utilizados.

Debemos destacar que diez de las once iniciativas declararon que su desarrollo institucional ha sido sostenido, sin interrupciones en el proceso de conformación y crecimiento.

La mayor parte de las iniciativas han atravesado los distintos pasos institucionales: la firma del convenio intermunicipal, su aprobación por los concejos deliberantes, la redacción y aprobación del estatuto, la primera designación de autoridades y la rotación de autoridades.

Respecto de la forma jurídica que adquieren estas asociaciones, diez son de derecho público y sólo una de derecho privado.

Consultados respecto de la valoración de la legislación provincial en la regulación del proceso, el 73% indican que las leyes sólo permiten el proceso sin favorecerlo, el 18% que lo promueven y en sólo el 9% que lo obstaculizan. Esto se contrapone parcialmente con cómo se evalúa el papel de los gobiernos locales en la motorización del proceso: se reparten en partes iguales la cantidad de respuestas que indican que las provincias promueve el proceso con otras que sólo lo toleran y en un solo caso, que lo obstaculizan.

Respecto de la dinámica de funcionamiento, el 55% de las iniciativas declaran una periodicidad de reuniones mensuales de intendentes y un elevado 27% una única reunión al año -lo que hace dudar de la eficacia del proceso asociativo en estos casos-. Las reuniones de los gabinetes municipales son limitadas, y sólo en tres iniciativas se declaran; más habituales son las reuniones de algunos funcionarios – en el 45% de las iniciativas- siendo poco frecuentes las de estos con el gerente o coordinador de las asociaciones. Tampoco resultan frecuentes las reuniones de concejales en las asociaciones intermunicipales. Todo ello da cuenta de un proceso asociativo limitado a las reuniones entre intendentes, lo que hace suponer una gran debilidad del proceso, que parece limitarse a una coordinación política de alto nivel más que a una profunda integración de agendas diversas.

Respecto de la participación de otros actores no municipales en el proceso asociativo intermunicipal, verificamos la participación de organismos internacionales –ocasional, en cuatro casos-, nacionales –ocasional en seis casos y permanente en dos de ellos-, y provinciales –permanente en tres casos y ocasional en cinco-. Participaciones similares –en la mitad de los casos y con carácter ocasional- encontramos de cámaras empresariales y universidades.

La participación de la sociedad civil es otro aspecto que hemos revisado en función de conocer cómo se vincula este proceso con la sociedad civil, visto que algunos estudios dan cuenta de un proceso autónomo de los actores estratégicos del desarrollo<sup>17</sup>. Podemos confirmar que esta tendencia se mantiene en los casos relevados.

---

<sup>17</sup> CRAVACUORE, D. (2006); *Op. Cit.* Pág. 7.

#### *2.4. El asociativismo de acuerdo a su modalidad.*

En cuanto a su *modalidad*, nueve de los once casos son microrregiones y sólo dos, mancomunidades. Si bien en el relevamiento de 2006 sólo se consultó respecto de las primeras, numerosos ejemplos relevados por colegas en algunas provincias hubieran permitido suponer que la proporción hubiera sido más equilibrada. Sin dudas, el pequeño número de casos considerados nos impide una valoración definitiva.

No obstante ello, este número significativo de asociaciones intermunicipales del tipo microrregional, integradas por un conjunto de gobiernos locales que buscan colectivamente el desarrollo local en cualquiera de sus dimensiones, se corresponde con la perspectiva general de que está es la forma más usual en el país.

#### *2.5. El financiamiento del asociativismo intermunicipal*

El financiamiento del asociativismo intermunicipal depende casi con exclusividad de los propios recursos locales: en sólo un caso la microrregión se creó con el fin de obtener recursos adicionales, bajo la modalidad de un Aporte del Tesoro Nacional.

En ocho casos nunca han recibido un aporte externo: respecto de la encuesta de 2006 se ve que las asociaciones intermunicipales resultan menos receptoras de fondos externos, dado que entonces el 60% de las experiencias sí los recibían. Quizás pesen aspectos de una muestra poco significativa o quizás un cambio de tendencia, dado que existen más recursos para poder desarrollar políticas propias.

En ocho de los casos, la modalidad de financiamiento es el pago de una cuota fija – desde \$ 500 mensuales en un caso hasta \$ 5.000 en otro-; en tres casos se aporta a

la asociación intermunicipal una parte fija del presupuesto municipal; y en un caso, hay una combinación de ambos sistemas.

## *2.6. La modalidad de gestión del asociativismo intermunicipal*

Hemos indicado que, más allá que todas las experiencias incluyen un directorio integrado por los intendentes municipales en condiciones de igualdad –sin verificarse representaciones diferenciales considerando población, presupuesto o capacidades institucionales diversas-, existen dos modelos básicos de gestión operativa: en el que la conducción es ejercida por un funcionario contratado con exclusividad para esa tarea y el de coordinación delegada del proceso asociativo en uno o más funcionarios de los gobiernos locales involucrados. En este segundo relevamiento nacional, predomina el segundo: en siete de los casos (el 64%) la coordinación está delegada y en sólo cuatro casos se ha contratado un administrador *ad hoc*. Esto sin vincula con la propia profundidad del proceso asociativo y con las dificultades presupuestarias que enfrentan los entes.

## *2.7 Los aportes positivos del asociativismo intermunicipal*

Entre las posibilidades que, para los gobiernos locales, ha abierto el proceso asociativo, los entes consultados informan el desarrollo de nuevos proyectos (en siete de los casos), la mejora de proyectos en curso (en seis de los casos) y el desarrollo de nuevos servicios (igual números). Entre los proyectos de mayor relevancia que declaran los entes consultados, podemos identificar:

- La coordinación de un fondo rotatorio para los productores rurales;

- La comercialización conjunta de producción rural;
- La construcción de planta regional de tratamiento de residuos sólidos urbanos, actualmente en ejecución;
- La creación de una agencia de desarrollo regional;
- La promoción de una red de organizaciones sociales regionales destinada a financiar a emprendedores de la economía social
- La formación de un juzgado intermunicipal de faltas;
- El establecimiento de un Centro de Información Turística en común;
- La administración y gestión en servicios médicos asistenciales;
- La creación de sendos observatorios ambiental-territorial y económico-productivo;
- La capacitación conjunta de recursos humanos.

Puede observarse una amplia variedad de iniciativas, que cubren una parte significativa de la agenda municipal contemporánea.

### *2.7. Las dificultades del asociativismo intermunicipal*

Siguiendo a Cravacuore<sup>18</sup>, existe un conjunto de dificultades que caracterizan el funcionamiento de las asociaciones intermunicipales en Argentina: la asociación regular entre acción política y división político administrativa, la existencia de políticas poco favorables a este arreglo institucional, la reproducción de patrones políticos de articulación radial, la dependencia de la vida institucional de los liderazgos personales, la influencia de las cuestiones partidarias en casi todas las políticas, la falta de apropiación del proceso por los actores estratégicos locales del

---

<sup>18</sup> CRAVACUORE, D. (2006); Op. Cit. Páginas 6 a 8.

desarrollo, las dificultades de gestión cotidiana, cierta debilidad de la planificación y la debilidad financiera de las experiencias. Este último punto es el priorizado por los encuestados, dado que ocho de los once casos responden que este fue el principal problema a sortear y los restantes, el segundo problema relevante. Las otras dificultades encuentran un alto nivel de dispersión en sus respuestas.

En la encuesta nacional de 2006 emergían tres principales problemas:

- *La falta de experiencia asociativa de los gobiernos locales* en más de la mitad de las iniciativas relevadas; esta proporción bajó a un cuarto de las respuestas, quizás porque ha decrecido la creación de nuevas asociaciones y se ha consolidado una dinámica de las existentes;
- *Los problemas de gestión*: la escasez de equipos técnicos locales aparece como una limitante para la generación de nuevos proyectos, dado que estos suelen encontrarse sobrecargados de trabajo y resulta dificultoso que puedan asumir nuevos proyectos. En la nueva encuesta este aspecto no aparece con igual relevancia;
- También ha perdido importancia *la cuestión de la asimetría de la dimensión poblacional de los gobiernos locales involucrados*, tema que ha perdido importancia a la vista de los consultados.

### **3. Observaciones finales**

El número de iniciativas relevadas hasta la fecha de corte de la muestra a efectos de la redacción de esta ponencia es poco significativo; dado que su presentación pública será posterior en sesenta días, existirán por entonces nuevos datos. Sin

embargo, creemos relevante la consolidación de ciertas tendencias estructurales y coyunturales respecto de la encuesta de 2006, que otorgan valor a nuestras interpretaciones sobre el proceso de asociativismo intermunicipal reciente en Argentina.

Creemos que podemos sustentar algunas afirmaciones:

- Cierta grado de aislamiento de las experiencias en relación a otras políticas que podrían dar valor agregado a las iniciativas;
- Falta de reconocimiento y apoyo explícito a las iniciativas, provocando que la relación esfuerzo/beneficio se vea descompasada;
- Cierta limitación de las iniciativas en materia de desarrollo económico, el medio ambiente y el turismo;
- La necesidad de fortalecer el rol protagónico de los actores estratégicos en las iniciativas, con el fin de ampliar el consenso y dar lugar a modelos organizativos capaces de influir en la marcha del desarrollo local.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ARROYO, D. (2001); "Las microrregiones como instrumento para el desarrollo local en Argentina", Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires (Argentina), 5y 9 de noviembre de 2001. [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)
- CRAVACUORE, D. (2006), "Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina". En: *Medio Ambiente y Urbanización*, Año 22, N° 64, Instituto



- Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina, Buenos Aires (Argentina), páginas 3 a 16.
- CRAVACUORE, D. y CLEMENTE, A. (2006); "El proceso reciente de asociativismo intermunicipal en Argentina", *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Guatemala (Guatemala).
  - INSTITUTO FEDERAL DE ASUNTOS MUNICIPALES (2003), *Microrregiones argentinas*. Instituto Federal de Asuntos Municipales, Buenos Aires (Argentina), en CD.
  - MARCHIARO, E. (2006), "La derecho argentino y lo intermunicipal. Más fortalezas que debilidades". En: *Medio Ambiente y Urbanización*, Año 22, Nº 64. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina, Buenos Aires (Argentina), páginas 27 a 36.
  - PARMIGIANI DE BARBARÁ, M. C. (2005); "Aspectos jurídicos y políticos y de la institucionalización de modelos innovadores de asociativismo municipal: una reflexión a partir de experiencias en Argentina". Ponencia presentada en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago (Chile), 18 al 21 de octubre de 2005. [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)
  - PÍREZ, P. (2001); "Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina", En: VÁZQUEZ BARQUERO, A. Y MADOERY, O. (Comp.); *Transformaciones globales, Instituciones y políticas de desarrollo local*, Editorial Homo Sapiens, Rosario (Argentina). Páginas 256 a 286.