



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



**Universidad
Nacional
de Quilmes**

Cravacuore, Daniel

La intermunicipalidad en los municipios metropolitanos argentinos



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Cravacuore, D. (2017). *La intermunicipalidad en los municipios metropolitanos argentinos. Divulgatio. Perfiles académicos de posgrado*, 1(3). Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1236>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

La intermunicipalidad en los municipios metropolitanos argentinos

Intermunicipality in the Argentine metropolitan municipalities

ARTÍCULO

Daniel Cravacuore

Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.
dcravacuore@unq.edu.ar

Recibido: mayo de 2017

Aceptado: julio de 2017

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar la dinámica de las iniciativas intermunicipales que se originaron en gobiernos locales integrantes de áreas metropolitanas en Argentina. El mismo se enmarca en una investigación global que contempló el estudio de las 255 iniciativas intermunicipales de todo tipo en las últimas tres décadas.

En el país, a diferencia de otros países latinoamericanos, no se prevén en las leyes la especificidad del fenómeno metropolitano. Por ello, este arreglo emerge como el único que permitiría resolver la manifiesta desconexión entre las políticas ejecutadas, las competencias legales y la configuración político-administrativa de estos territorios. Los resultados nos permiten observar el pequeño número de iniciativas; su desarrollo en áreas metropolitanas de distinto tamaño poblacional; su concentración en pocas provincias; la existencia de microrregiones y mancomunidades en número equivalente; su debilidad estructural; su volatilidad temporal; su baja institucionalización; la participación de organismos internacionales cooperantes en su desarrollo; y su impacto sobre la agenda pública, entre otros.

Palabras clave: Intermunicipalidad; Argentina; Gobierno local; Área metropolitana

Abstract

The aim of this article is to analyze the dynamics of the intermunicipal initiatives that originated in local governments that are part of metropolitan areas in Argentina. It is part of a global research that contemplated the study of the 255 intermunicipal initiatives of all kinds in the last three decades.

In the country, unlike other Latin American countries, the specificity of the metropolitan phenomenon is not foreseen in the laws. Therefore, this arrangement emerges as the only one that would solve the manifest disconnect between the policies implemented, the legal competences and the political-administrative configuration of these territories. The results allow us to observe the small number of initiatives; its development in metropolitan areas of different population size; its concentration in few provinces; the existence of micro regions and mancomunidades in equivalent number; the structural weakness; their temporal volatility; their low institutionalization; the participation of cooperating international organizations in their development; and its impact on the public agenda, among others.

Keywords: Intermunicipality; Argentina; Local Government; Metropolitan area.

1. Introducción

En la desconexión entre las políticas, las competencias y la configuración político-administrativa del territorio encontramos el origen de buena parte de las ineficacias de la gestión municipal en Argentina. Las jurisdicciones que, eventualmente, fueron funcionales en el pasado para la acción estatal en la resolución de los problemas propios de la época –la arquitectura territorial argentina se desarrolló en el siglo XIX-, se muestran obsoletas y hacen necesaria una reconfiguración que, habitualmente, no es deseada por la dirigencia política –cuyos ingresos y reproducción dependen de su pertenencia a un territorio- permitida por el Derecho ni ambicionada por los actores territoriales.

El crecimiento de las grandes ciudades mostró ostensiblemente, en el último medio siglo que, en ellas, la desconexión es aún mayor, pues las superposiciones competenciales y la descoordinación se agravan. La dimensión territorial debería ser más flexible y permitir el abordaje desde una percepción consciente de la existencia de distintos espacios de intervención: cada demanda se desarrolla en una territorialidad propia, que exige al gestor público tener plena consideración de la misma –algo no habitual, pues los funcionarios suelen apegar-se a los estrechos márgenes de la jurisdicción político-administrativa en la que ejercen sus competencias- pero, sobre todo, un territorio apropiado para la más eficaz y eficiente satisfacción.

Para corregir el gobierno de estas ciudades que integran varias municipalidades, dos son los modelos que se proponen: el supramunicipal, que alude a la creación de un gobierno especial, de una autoridad interjurisdiccional o de que, directamente, los niveles de gobierno superior asuman las funciones metropolitanas. El segundo modelo, el intermunicipal, consiste en la construcción de acuerdos voluntarios entre gobiernos locales, que conservan su autonomía y en los que se asienta la legitimidad política.

En nuestro caso, nos concentraremos en estudiar las iniciativas intermunicipales originadas en Argentina en gobiernos locales de áreas metropolitanas en el último cuarto de siglo, analizando sus principales rasgos. En ellos se encuentran diferencias respecto de la búsqueda de su naturaleza temporal -permanente o temporaria-, su nivel de integración, su nivel de institucionalidad, sus competencias principales y su forma legal.

Cabe consignar que se trata de un hecho reciente en la historia municipal argentina y más de un conjunto de iniciativas, que de un fenómeno generalizado. El tema ha sido poco reconocido e insuficientemente abordado. Para su estudio no existen registros nacionales¹ -lo

¹ A diferencia de otros países latinoamericanos, donde existen registros nacionales de la intermunicipalidad: ni el gobierno nacional ni las provincias ni la Federación Argentina de Municipios llevan información centralizada.

que dota de originalidad a nuestra investigación- y la bibliografía resulta limitada: buena parte son, al igual que en el estudio general de la intermunicipalidad en el país, análisis de casos sobre las áreas metropolitanas de mayor tamaño –las de Buenos Aires, Rosario, Córdoba y Mendoza-. Al respecto, el estado de la cuestión de Fagúndez (2008) identificó con claridad los matices sobre el tema,² evitándonos redundar sobre ellos en estas páginas.

2. Lo metropolitano en el ordenamiento municipal argentino

El marco normativo de los gobiernos locales argentinos que se encuentra en la Constitución Nacional es escueto. Dos de sus artículos hacen referencia a ello: el quinto, inscripto en el texto original de 1853, que prescribe a las provincias la sanción de su régimen municipal, y el centésimo vigésimo tercero, incluido en la reforma de 1994, que garantiza la autonomía municipal.³ Como resultado, existen en el país veintitrés regímenes distintos, que definen el diseño institucional y el funcionamiento global de los gobiernos locales en el país.

La Argentina tiene, de acuerdo a los últimos datos disponibles, un total de 2.391 gobiernos locales, de los cuales 1.129 son municipalidades y 1.262 son gobiernos locales sin jerarquía municipal.⁴ Buena parte de ellos gobiernan positivamente sus territorios, especialmente aquellos dotados de suficientes recursos humanos y económicos para hacerlo. Su lugar como nivel del Estado más cercano a los ciudadanos se ha potenciado en las últimas tres décadas aunque la heterogeneidad –normativa, institucional, demográfica, jurisdiccional, presupuestaria, impositiva- potencian la capacidad del autogobierno local de algunos y limitan la de otros.

En el ordenamiento jurídico no existe, ni de la Constitución Nacional ni de las Constituciones provinciales, reconocimiento a las áreas metropolitanas. Tampoco han existido políticas concretas para su fortalecimiento, con excepción de las normas excepcionales que han regulado iniciativas de intervención interjurisdiccional en áreas metropolitanas.

En el ámbito nacional, se han creado tres autoridades metropolitanas:

² Fagúndez (2008) ha señalado: “Cabe señalar que los documentos referidos específicamente al tema de redes intermunicipales arrojaron una extensa cantidad de documentos, de los cuales catorce refieren específicamente al tema de redes intermunicipales en contextos metropolitanos en Argentina”.

³ En la Argentina existe un largo debate jurídico sobre la autonomía de los gobiernos locales. Previo a la reforma constitucional, en 1989, la Corte Suprema de la Nación, en el fallo “Rivademar c/ la Municipalidad de Rosario”, reconoció esa potestad, rectificando la doctrina que había sostenido desde el fallo “Ferrocarril del Sud c/ Municipalidad de La Plata” de 1911.

⁴ Comisiones de fomento, juntas rurales, juntas de gobierno, comisiones municipales, delegaciones de fomento y comunas no representan un tipo particular sino meras denominaciones que asignan las distintas constitucionales provinciales

- *La Coordinación Ecológica del Área Metropolitana S.E. (CEAMSE)*, constituida dentro de la ley nacional N° 20.705 como una sociedad comercial destinada al transporte de los residuos domiciliarios e industriales en el área y la disposición final en cuatro grandes centros de enterramiento;⁵ está integrada por la ciudad y la provincia de Buenos Aires. Por ley provincial, las municipalidades bonaerenses perdieron su competencia en la materia y están obligadas a esa forma particular de disposición final, por la cual tienen que pagar un canon a esta empresa estatal. El impedimento para la participación municipal y las desigualdades entre los partícipes⁶ han sido dos rasgos que han marcado negativamente a esta institución.
- *La Corporación del Mercado Central* de Buenos Aires, entidad pública interjurisdiccional integrada por el gobierno nacional, el de la provincia de Buenos Aires y el de la ciudad de Buenos Aires. Creada legalmente en 1967 por ley nacional N° 17.422, sólo en 1984 comenzó a funcionar regularmente para el abasto alimentario del área metropolitana de Buenos Aires. Tampoco tienen intervención en ella las municipalidades, que tienen vedada la instalación de mercados mayoristas de verduras, frutas y hortalizas en sus ejidos.
- *La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)*, organismo público que se desempeña como la autoridad en materia ambiental en esa cuenca fluvial. Fue creada en 2006 por la ley nacional N° 26.168, para implementar un plan de saneamiento en respuesta a la causa judicial “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)”, reclamo presentado en 2004 por un grupo de vecinos contra el Estado nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires y 44 empresas ribereñas. Tampoco en ella participan institucionalmente las municipalidades.

Recientemente, el gobierno nacional ha propuesto para el Área Metropolitana de Buenos Aires una *Comisión Consultiva*, creada por decreto N° 1.126/2016, presidida por el Ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda e integrada por tres representantes del gobierno nacional, tres del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y tres de la provincia de Buenos Aires. Su objetivo es proponer medidas dirigidas a favorecer la coordinación interjurisdiccional, y cuenta para ella con un Consejo Asesor compuesto por los principales expertos en la gestión metropolitana del país.

⁵ En el área metropolitana se generan más del 40% del total de residuos sólidos urbanos, unas cinco mil toneladas diarias. CEAMSE desarrolló una política de relleno de áreas inundables, creando áreas verdes forestadas.

⁶ Beneficia particularmente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que, no sólo produce la mayor cantidad de residuos sólidos del área, sino que no tiene tierras libres para enterramiento.

En el ámbito provincial, sólo la provincia de Salta creó por ley N° 7.322, en el 2004, la *Región Metropolitana*⁷ homónima, ámbito de actuación de la Autoridad Metropolitana del Transporte (AMT), ente autárquico con potestades de planificación, organización, actuación, regulación, fiscalización y control en el marco del servicio público de autobuses y taxímetros. En ella no tienen participación las municipalidades y sólo en la sociedad comercial creada expresamente para la prestación del servicio urbano de pasajeros participa una de ellas como accionista minoritario.⁸

En estas instituciones existió el deseo de intervenir sobre la dinámica metropolitana; sin embargo, el papel protagónico quedó reservado para los gobiernos de mayor jerarquía con el fin de desarrollar políticas sectoriales y la participación de los gobiernos locales se limita a la actuación en órganos consultivos, sin capacidad decisional.

En el país existen veintitrés áreas metropolitanas, con poblaciones variables en su tamaño demográfico: la mayor, la de Buenos Aires, con 13.588.171 habitantes y la menor, la de Villa Carlos Paz-San Antonio-Villa Río Icho Cruz, en la provincia de Córdoba, con 69.840 habitantes.

TABLA N° 1 – POBLACIÓN DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS EN ARGENTINA, AÑO 2010

Área Metropolitana	Provincia	Población (2010)
1. Área Metropolitana de Buenos Aires	Buenos Aires	13.588.171
2. Área Metropolitana de Córdoba	Córdoba	1.454.645
3. Área Metropolitana de Rosario	Santa Fe	1.236.089
4. Área Metropolitana de Mendoza	Mendoza	978.064
5. Área Metropolitana de Tucumán - Tafí Viejo	Tucumán	794.327
6. Área Metropolitana de La Plata	Buenos Aires	787.294
7. Área Metropolitana de Salta	Salta	539.187
8. Área Metropolitana de Santa Fe	Santa Fe	490.171
9. Área Metropolitana de San Juan	San Juan	461.213
10. Área Metropolitana de Resistencia	Chaco	385.726
11. Área Metropolitana de Santiago - La Banda	Santiago del Estero	358.633
12. Área Metropolitana de Neuquén - Plottier - Cipolletti	Neuquén – Río Negro	350.541
13. Área Metropolitana de Corrientes	Corrientes	346.344
14. Área Metropolitana de Posadas	Misiones	319.469
15. Área Metropolitana de San Salvador de Jujuy	Jujuy	317.880
16. Área Metropolitana de Paraná	Entre Ríos	264.076
17. Área Metropolitana de San Fernando del Valle de Catamarca	Catamarca	197.413

⁷ Integrada por los municipios de Salta, San Lorenzo, Vaqueros, Cerrillos, Rosario de Lerma, Campo Quijano, La Merced y La Caldera.

⁸ La Sociedad Anónima de Transporte Automotor (SAETA S.A.), cuyo accionista mayoritario es el gobierno provincial (90%) y el minoritario, la municipalidad de la ciudad capital (10%).

18.	Área Metropolitana de San Luis - El Chorrillo	San Luis	182.414
19.	Área Metropolitana de Río Cuarto	Córdoba	163.048
20.	Área Metropolitana de Santa Rosa	La Pampa	124.101
21.	Área Metropolitana de Villa María - Villa Nueva	Córdoba	98.169
22.	Área Metropolitana de Reconquista – Avellaneda	Santa Fe	93.890
23.	Área Metropolitana de Villa Carlos Paz - San Antonio – Villa Río Icho Cruz	Córdoba	69.840

Fuente: Actualización propia (datos del Censo Nacional de Población del 2010) sobre Pérez (2008)

3. Lo intermunicipal en la dinámica metropolitana argentina

Se define a la intermunicipalidad como la articulación institucionalizada de gobiernos locales interconectados e interdependientes para ejecutar colectivamente una o más políticas bajo un principio de coordinación horizontal (Cravacuore, 2016, p. 32).

En Argentina, no es una tipología jurídica específica, sino un arreglo de coordinación, un modo flexible que asume materia institucional y no territorial. A partir de esta proposición, desde nuestra perspectiva, sus principales elementos constitutivos son:

- a) La voluntad local para su creación.
- b) La centralidad de la cooperación de gobiernos municipales, más allá de la participación colaborativa de otros actores públicos -estatal y no estatal, nacional e internacional- y privados;
- c) La búsqueda de resolución de problemas y/o carencias comunes a las que se desea dar respuesta;
- d) La maximización del uso de recursos y capacidades propias de los gobiernos locales.

En la experiencia internacional, algunos colegas suman la formalización legal, aunque la práctica muestra que puede desenvolverse más allá de su regularización normativa. También se ha mencionado al presupuesto en común como elemento característico de la intermunicipalidad pero, para el caso argentino, no resulta infrecuente que, para evitar las rigideces normativas, la ejecución presupuestaria la realicen los distintos integrantes bajo el principio de coordinación administrativa.

3.1. Régimen jurídico de la intermunicipalidad en Argentina

Cuando este arreglo institucional comenzó a practicarse en la década del 1990, el debate político y jurídico hizo hincapié en la imposibilidad de su organización de no mediar

una voluntad expresa del constitucionalista o del legislador provincial. En oposición, algunos juristas sostuvieron, desde posiciones municipalistas, que, en virtud del principio de autonomía municipal consagrado en el artículo 123 de la Constitución Nacional y en las constituciones provinciales, existía una potestad implícita para la libre asociación (Marchiaro, 2006).

Dado que el régimen municipal es reglado por las provincias, la Nación no tiene capacidad reguladora. Algunas constituciones provinciales, tales como las de Formosa, La Pampa, Mendoza, Misiones, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe y Tucumán, no contemplan la intermunicipalidad, mientras que otras la promueven, en distintos grados, tal es el caso de las de Jujuy, Salta, San Juan, Santiago del Estero y Tierra del Fuego que autorizan a los gobiernos locales a firmar convenios con otros para la satisfacción de intereses en conjunto. La de la provincia de Chubut define que sus municipalidades pueden rubricar convenios con otros para la cooperación técnica o financiera, así como las de Catamarca y Chaco lo hacen para la construcción de obras o la prestación de servicios comunes. En la provincia de Buenos Aires, su Constitución permite a los municipios a constituir consorcios para la construcción de usinas eléctricas, y en La Rioja se autoriza para el desarrollo local, aunque limitándolo a seis entes regionales creados por el constituyente. Aquella de la provincia de Río Negro autoriza a construir organismos intermunicipales para la construcción de obras y prestaciones de servicios comunes, al igual que la de la provincia de Córdoba y Neuquén. La de Entre Ríos presenta una redacción confusa, aunque amplia, y la de Corrientes, aquella que otorga mayores facilidades por la variedad de situaciones institucionales comprometidas (Cravacuore, 2006, p. 3). Más escasa es la legislación específica: sólo puede encontrarse en las provincias de Chaco, Buenos Aires y Río Negro.

Formas de asociativismo intermunicipal, como las comarcas transfronterizas o las redes de ciudades, no han sido contempladas por la legislación nacional o provincial.

3.2. Antecedentes de la intermunicipalidad metropolitana en Argentina

El caso pionero, aunque con rangos más cercanos a una supramunicipalidad, fue la Prefectura del Gran Rosario;⁹ originada en 1967 por un convenio intermunicipal y con el antecedente de una comisión interjurisdiccional multinivel de 1968.¹⁰ Fue creada por ley

⁹ Rosario ha sido históricamente la tercera ciudad más poblada del país, constituyendo un importante centro cultural, educativo, económico, industrial y financiero. Está enclavada en el corazón de la actividad agrícola argentina y por su puerto han pasado históricamente casi dos terceras partes de las exportaciones de cereales.

¹⁰ La Comisión Coordinadora, Urbanística, Ferroviaria, Vial y Portuaria para la Ciudad de Rosario, surgida del Convenio General Tripartito de 1968, firmado por el gobernador provincial, el intendente municipal y el presidente de la empresa nacional Ferrocarriles Argentinos

provincial 6.551/69 como entidad territorial responsable de la planificación de esta ciudad santafecina, siendo su principal objetivo la armonización de intereses del área metropolitana, abarcando aspectos físicos, económicos, sociales y administrativos.

La Prefectura contemplaba un Directorio, con representantes de las 21 municipalidades y comunas integrantes,¹¹ así como del gobierno provincial y nacional; una Asamblea de Intendentes y Presidentes Comunales; y una Secretaría Técnica que elaboraba proyectos. Su Asamblea de Intendentes funcionó hasta que el proceso fue interrumpido en 1976.

Son contrapuestas las opiniones sobre su dinámica asociativa: mientras que Pírez tiene una valoración negativa -la “Prefectura del Gran Rosario” creada en 1969 (durante un gobierno militar que otorgaba gran importancia a la planificación) por ley provincial para elaborar y controlar la ejecución de un plan de desarrollo, y que se vivió como una imposición por los gobiernos locales del área” (Pírez, 2007, p. 12)-, Zammito (2014) hace una evaluación positiva: “Luego de la valiosa experiencia interjurisdiccional reconocida por diversos sectores políticos y profesionales, de la Prefectura del Gran Rosario, disuelta por el gobierno de facto en 1976, se produjo un vacío en la estructura metropolitana de Rosario” (p. 14). En una posición intermedia encontramos la de Passalacqua (s/f):

El Plan de la Prefectura del Gran Rosario de 1972 es considerado hoy en general como “antecedente insoslayable” del actual debate sobre el Área Metropolitana: fue sin duda el esquema más avanzado de una visión metropolitana con un sistema inédito en el país; pero vinculado al planteo militar planificador de 1967, antecedentes como el convenio intercomunal de ese año y el funcionamiento posterior de la asamblea de intendentes, que tomó resoluciones, deben analizarse en ese contexto donde se trataba básicamente de acuerdos entre funcionarios de hecho designados a dedo por la misma autoridad y sin control ni participación popular de ningún tipo.

No debemos omitir que se originó en un gobierno de facto, siendo la totalidad de los funcionarios electos por las autoridades militares. Sin embargo, continuó funcionando cuando tanto el gobierno provincial como los locales vieron electas democráticamente sus autoridades entre 1973 y 1976. Esta experiencia fue adelantada en la dinámica intermunicipal –aunque posteriormente acotada por la participación multinivel- y también en la gestión metropolitana, siendo el primer intento de gobernar una conurbación compleja.

3.3. Las iniciativas intermunicipales metropolitanas en el último cuarto de siglo

¹¹ Abarcaba hacia el norte hasta la Municipalidad de Puerto General San Martín; hacia el sur, hasta la municipalidad de Arroyo Seco y la comuna de Fighiera; y hacia el oeste-suroeste, las municipalidades de Funes y las comunas de Zavalla, Álvarez y Villa Amelia.

Existen varias formas intermunicipales. En un trabajo clásico en Argentina, Cravacuore (2006) distinguió dos modalidades básicas: el primero, la mancomunidad, que describe un arreglo intermunicipal, formal o informal, a la cual los asociados desprenden ciertas atribuciones que les son propias con el objetivo de prestar un servicio conjunto que los beneficie simultáneamente. Los gobiernos locales se asocian con otros para la ejecución en común de obras y servicios de su competencia, con carácter temporal o indefinido, así como para la realización de una o más actividades específicas. El segundo, la microrregión -aunque se utilizan indistintamente las denominaciones de Consorcio, Ente, Comarca y Corredor-integrado por un conjunto de gobiernos locales que buscan colectivamente el desarrollo local en sus variadas dimensiones. A diferencia del tipo anterior, implica un mayor nivel de coordinación interjurisdiccional, dado que supone crear una agenda intermunicipal en todos los órdenes de la administración. Esta modalidad ha 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. Un tercer tipo particular de intermunicipalidad son las redes de ciudades, organizadas en torno a una actividad predominante en el territorio, una política a promover, una característica en común o a valores ideológicos.

En la investigación que enmarca este artículo (Cravacuore, 2016), identificamos la participación de gobiernos locales argentinos en 255 iniciativas intermunicipales. Las metropolitanas representan una proporción limitada: apenas diecinueve. Han existido también cuatro iniciativas nonatas, que no avanzaron más allá de la firma de una carta de intención:

- El Ente Metropolitano de Córdoba, proyectado en 2004 por ocho gobiernos locales¹² con la intención de “propiciar el desarrollo integral del Área Metropolitana, en base a la cooperación de esfuerzo, optimización de los recursos y armonización en la planificación y gestión, fundada en el pleno respeto a los principios de autonomía, igualdad y solidaridad” (Tecco, 2005, p. 17);
- La mancomunidad del Área Metropolitana Santa Fe – Paraná, originada en 2005 para promover el desarrollo económico local (Cravacuore & Clemente, 2006);
- En 2005, una mancomunidad orientada al control de espectáculos públicos en la región Valle Central de Catamarca, que no prosperó por la oposición de un intendente municipal;¹³

¹² Las municipalidades de Estación Juárez Celman, La Calera, Malvinas Argentinas, Saldan y Villa Allende y las comunas de Bower y Mi Granja.

¹³ El Foro Provincial de Concejales y los intendentes municipales de San Fernando del Valle de Catamarca, Huillapima, Capayán, Fray Mamerto Esquiú y Valle Viejo se comprometieron a

- La Junta de Turismo del Valle de Lerma, planificada en 2008 por un grupo de municipalidades salteñas¹⁴ que integrarían tiempo después el Corredor Intermunicipal para el Desarrollo Sustentable (CORINDES), constituida con similar propósito.

3.3.1. Las iniciativas intermunicipales metropolitanas de tipo micro-regional

Once han sido las iniciativas intermunicipales micro-regionales: dos en el Área Metropolitana de Buenos Aires, una en la de Rosario –la tercera más populosa del país- y las restantes en áreas de tamaño intermedio y pequeño, como lo muestra que se trata de las décima, duodécima, décimo tercera, décimo cuarta, décimo sexta, décimo novena y vigésima primera en el orden demográfico entre las veintitrés del país.

TABLA N° 2 – INTERMUNICIPALIDADES METROPOLITANAS MICRO-REGIONALES EN ARGENTINA

Provincia	Área Metropolitana	N°	Nombre	Creación	Fin	Gobiernos Locales	Inst.
Buenos Aires	Buenos Aires	1	Consortio de Municipios del Conurbano Sur (COMCOSUR)	2003	2008	Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes	Sí
Buenos Aires	Buenos Aires	1	Región Metropolitana Norte (RMM)	2000	-	San Fernando, San Isidro, Tigre y Vicente López	No
Santa Fe	Rosario	3	Ente de Coordinación Metropolitana	2010	-	Andino, Arroyo Seco, Alvear, Capitán Bermúdez, Fighiera, Funes, Granadero Baigorria, Pérez, Rosario, San Lorenzo, Villa Gobernador Gálvez, General Lagos, Ibarlucea, Piñero, Pueblo Esther, Soldini, Zavalla, Acebal y Ricardone	No
Chaco	Resistencia	10	Consejo Regional de Planificación de la Región Metropolitana	2003	-	Barranqueras, Fontana, Puerto Vilelas y Resistencia	Sí
Neuquén – Río Negro	Neuquén – Plottier – Cipolletti	12	Asociación de Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia	2008	2014	Añelo, Centenario, Cipolletti, Neuquén, Plottier, San Patricio del Chañar, Senillosa y Vista Alegre (Neuquén) y Allen, Campo Grande, Cinco Saltos, Cipolletti, Contralmirante Cordero y General Fernández Oro (Río Negro)	Sí
Corrientes	Corrientes	13	Micro Región de Corrientes	2006	2007	Corrientes, Empedrado, Herlitzka, Itatí, Paso de la Patria, Ramada Paso, Riachuelo, San Luis del Palmar, Santa Ana y San Cosme	No
Misiones	Posadas – Encarnación (PY)	14	Foro Interparlamentario Municipal Permanente (FIMPER)	1995/2012	-	Posadas (AR) y Encarnación (PY)	No
Entre Ríos	Paraná	16	Consejo Metropolitano del Gran Paraná	2012	-	Colonia Avellaneda, Oro Verde, Paraná y San Benito	Sí
Córdoba	Río Cuarto	19	Asociación Interinstitucional para el Desarrollo del Sur de Córdoba (ADESUR)	1995	2001	Achiras, Adelia María, Alcira Gigena, Alejandro Roca, Alpa Corral, Bengolea, Berrotarán, Bouchardo, Bulnes, Carnerillo, Charras, Chazón, Coronel Baigorria, Coronel Moldes, Del Campillo, Embalse, General Deheza, General Levalle, Huinca Renancó, Italó, Jovita, La Carlota, La Cesira, Las Acequias, Las Higueras, Las Vertientes, Los Cisnes, Los Cóndores, Mattaldi, Reducción, Río Cuarto, Río de los Sauces, Sampacho, Santa Basilio, Santa Catalina, Santa Eufemia, Santa Rosa de Calamuchita, Serrano, Uchaca, Vicuña Mackenna, Villa del Dique, Villa Huidobro, Villa Rumipal, Villa Sarmiento, Villa Valeria y las comunas de Chucul, Sarmiento, Suco, Villa Cañada del Sauce, Villa El Chacay y Washington	Sí

aunar esfuerzos para coordinar políticas de contralor de espectáculos públicos, conformando un organismo intermunicipal de seguridad y prevención. El intendente de Valle Viejo, localidad, donde se encuentra la mayor parte de las discotecas de esa área metropolitana, manifestó su oposición a continuar avanzado en el proyecto.

¹⁴ Las de Campo Quijano, Chicoana, Coronel Moldes, El Carril, Guachipas, La Merced, La Viña y Rosario de Lerma.

Córdoba	Río Cuarto	19	Ente Intermunicipal para la Transformación Regional (ENINTRE)	2000	2001	Municipalidades de Achiras, Adelia María, Alcira Gigena, Alpa Corral, Berrotarán, Bulnes, Chaján, Coronel Baigorria, Coronel Moldes, Elena, La Cautiva, Las Acequias, Las Vertientes, Monte de los Gauchos, Río Cuarto, Sampacho, San Basilio, Santa Catalina, Tosquita y Vicuña Mackenna y las comunas de La Carolina, Las Albahacas, Las Peñas Sud, Malena, Suco, Villa El Chacay y Washington	Sí
Córdoba	Villa María	21	Ente Intermunicipal para el Desarrollo Regional (ENINDER)	2000	-	Alejandro Roca, Alicia, Alto Alegre, Arroyo Algodón, Arroyo Cabral, Ausonia, Bengolea, Carnerillo, Charras, Chazón, Colonia Marina, Etruria, General Cabrera, General Deheza, Huanchilla, La Carlota, La Laguna, La Palestina, La Playosa, Las Perdices, Las Varillas, Los Cisnes, Los Zorros, Luca, Monte Maíz, Morrison, Olaeta, Pasco, Pozo del Molle, Reducción, Sacanta, Santa Eufemia, Silvio Pellico, Ticino, Tío Pujio, Ucacha, Viamonte, Villa María y Villa Nueva y las comunas de Assunta, Chucul, El Rastreador, Pacheco de Melo y Villa San Esteban.	Sí

Fuente: elaboración propia

Una de las iniciativas se extiende en un área metropolitana particular, la transfronteriza integrada por la ciudad argentina de Posadas –capital de la provincia de Misiones- y la paraguaya de Encarnación –cabecera del departamento de Itapúa-, unidas por un puente internacional sobre el río Paraná.¹⁵ Otra particular es la interprovincial que componen las ciudades de Neuquén, Plottier y Cipoletti, en el deslinde de las provincias de Neuquén y Río Negro.¹⁶

Las iniciativas fueron creadas en los últimos tres quinquenios –con excepción del Foro Interparlamentario Municipal Permanente de Posadas y Encarnación (FIMPER), que funcionó, ocasionalmente, entre 1995 y 2010, y refundado un bienio más tarde-, dando cuenta de un proceso algo más tardío que el resto de la intermunicipalidad en el país, cuyo auge fue en el segundo quinquenio de la década de 1990 (Cravacuore, 2016, p. 38).

Cinco ya han dejado de funcionar, dando cuenta de su debilidad; con excepción del Ente Intermunicipal para la Transformación Regional (EINTRE), que reformulado, se transformó en la sociedad comercial mancomunada Desarrollo del Sur, las restantes desaparecieron por razones políticas, vinculadas al recambio de sus autoridades originarias, dando cuenta de la estrecha asociación del fenómeno con el liderazgo político (Cravacuore 2006).

Respecto del nivel de institucionalización, tres de ellas quedaron en el nivel de la coordinación interjurisdiccional informal y ocho se institucionalizaron: cinco con rúbrica de convenios y sólo tres sancionaron su estatuto, un paso legal de mayor complejidad necesaria para el funcionamiento en el mediano y el largo plazo. Paradójicamente, de los tres casos

¹⁵ Esta es la única iniciativa metropolitana transfronteriza que existe en el país; es un espacio parlamentario para tratar los problemas comunes de ambas ciudades fronterizas, unidas por el puente internacional vial-ferroviario sobre el río Paraná. Tiene un Consejo Ejecutivo y las seis comisiones permanentes, las de Legislación; Salud y Medio Ambiente; Tránsito Vehicular y de Personas; Obras Públicas Binacionales; Cultura, Educación y Turismo; y Bienes y Servicios.

¹⁶ Esta microrregión integró funcionalmente un área lineal de 90 kilómetros de Oeste a Este e igual prolongación hacia el Norte, con vastos recursos petrolíferos, hídricos, agropecuarios, mineros y turísticos. La extensión de este espacio urbano y rural la destacó de otras iniciativas metropolitanas, habitualmente más compactas

estatutarios, dos tuvieron poca sobrevida: el Consorcio de Municipios del Conurbano Sur (COMCOSUR), que tardó un bienio en formalizarse –incluso, tras pugnar activamente por la sanción de una legislación provincial específica, la ley N° 13.580 de Consorcios de Gestión y Desarrollo (Cravacuore, 2011)- desapareció por razones políticas poco después de la aprobación estatutaria;¹⁷ y algo equivalente en la Asociación Interinstitucional para el Desarrollo del Sur de Córdoba (ADESUR).¹⁸

¹⁷ En las elecciones de 2007 se produjo el recambio de autoridades en tres de las siete municipalidades integrantes: si bien todos eran intendentes del Partido Justicialista – Frente Para la Victoria, la falta de confianza de los nuevos en un proyecto originado por sus antecesores significó su desactivación. En 2016 hubo un intento de reanimarla pero no se concretaron nuevas acciones luego de una reunión exploratoria.

¹⁸ En este caso, porque el rector de la Universidad Nacional de Río Cuarto, principal promotor de la microrregión, fue electo intendente de la ciudad homónima y comenzó a priorizar desde su nuevo cargo otros proyectos.

3.3.2. Las iniciativas intermunicipales metropolitanas de tipo mancomunal

Existe un segundo tipo de iniciativas intermunicipales metropolitanas del tipo comarcal. Han sido ocho, desarrolladas en siete ciudades del interior del país.

Dos mancomunidades del área metropolitana de San Miguel de Tucumán - Tafí Viejo se desarrollaron simultáneamente con muchos asociados común y con una temática equivalente, lo que no deja de ser sorprendente; y una iniciativa de interés fue la que convergieron las dos principales municipalidades de sendas áreas metropolitanas, las del Gran Resistencia y del Gran Corrientes.

TABLA N° 3 – INTERMUNICIPALIDADES METROPOLITANAS MANCOMUNALES EN ARGENTINA

Provincia	Área Metropolitana	Rank	Denominación	Creación	Desaparición	Municipios	Tema promocionado	Inst.
Mendoza	Mendoza	4	Microrregión Luján - Maipú	2000	2009	Luján de Cuyo y Maipú	Desarrollo económico	No
Tucumán	San Miguel de Tucumán	5	Consorcio Público Metropolitano para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos	2009	2013	Municipalidades de San Miguel de Tucumán, Alderetes, Banda Río Salí, Las Talitas, Lules, Tafí Viejo y Yerba Buena, y las comunas rurales de El Manantial y San Pablo y Villa Nogués	Promoción ambiental / Adm. de fondos de cooperación internacional	No
Tucumán	San Miguel de Tucumán	5	Consorcio Público Metropolitano de Residuos Sólidos Urbanos de Tucumán	2009	-	Municipalidades de San Miguel de Tucumán, Alderetes, Banda del Río Salí, Las Talitas, Tafí Viejo y Yerba Buena, y comunas rurales de El Manantial, de San Pablo y Villa Nogués, de San Javier y de Cevíl Redondo	Gestión RSU	Sí
Salta	Salta	7	Corredor Intermunicipal Para El Desarrollo Sustentable (CORINDES)	2009	2012	Municipalidades de La Caldera, Salta, San José de los Cerrillos, Vaqueros y Villa San Lorenzo	Desarrollo económico / turístico / Adm. de fondos de la cooperación Internacional	Sí
Santa fe	Santa Fe	8	Microrregión Turística Insular De Santa Fe, San José Del Rincón Y Arroyo Leyes	2015	-	Arroyo Leyes, San José del Rincón y Santa Fe	Turismo	No
Chaco - Corrientes	Resistencia Corrientes	10-13	Agencia Abierta De Cooperación Al Desarrollo (AACODE)	2008	2009	Corrientes y Resistencia	Adm. de fondos de cooperación. Internacional	Sí
Córdoba	Río Cuarto	19	Desarrollo Del Sur Sociedad Del Estado	2001	-	Municipalidades de Achiras, Adelia María, Alpa Corral, Bulnes, La Cautiva, Las Higueras, Monte de los Gauchos, Río Cuarto, Tosquita, Vicuña Mackenna y la comuna de Las Albahacas	Gestión de servicios administrativos	Sí
Santa fe	Reconquista - Avellaneda	22	Asociación Para El Desarrollo Regional (ADERR)	1995	-	Comunas de Arroyo Ceibal, Berna, Colonia Durán, El Arazá, Guadalupe Norte, Ingeniero Chanourdié, Lanteri, La Sarita, Las Garzas, Los Laureles, Nicanor Molina y Romang; y las municipalidades de Avellaneda, Malabrigo y Reconquista	Desarrollo económico	Sí

Fuente: elaboración propia

Observamos que, a diferencia de las intermunicipalidades metropolitanas micro-regionales, existe mayor heterogeneidad respecto de los tamaños poblacionales: desde las mayores –las de Mendoza o de San Miguel de Tucumán - Tafí Viejo– hasta las más pequeñas –las de Villa María o de Reconquista-Avellaneda–.

De estas mancomunidades, la mitad ya cesó su funcionamiento. Un caso sugestivo fue el de Río Cuarto: en un quinquenio, durante el auge intermunicipal en la provincia de Córdoba

se crearon sucesivamente ADESUR y ENINTRE, integrados por un gran número de gobiernos locales –la primera por iniciativa local, la segunda por la influencia provincial-, para luego sólo subsistir bajo la forma de Desarrollo del Sur, una sociedad comercial mancomunada con menos partícipes y con un impulso modesto, que funciona hasta hoy.

Considerando la competencia principal, el desarrollo económico con sus tres casos representa algo más de un tercio del total, en igual proporción que el fenómeno intermunicipal en el país (Cravacuore, 2016, p. 44). Se entiende que refleja el principal tema de la agenda local desde la década de 1990 (Cravacuore & Villar 2014), y que, de manera matizada, sigue siendo una preocupación principal de los alcaldes. También encontramos tres casos de promoción turística, la segunda competencia más usual entre las intermunicipalidades argentinas.

Un dato significativo es el peso de la cooperación internacional descentralizada en estas mancomunidades. En el país sólo encontramos once iniciativas intermunicipales con apoyo internacional y tres corresponden a los casos del CORINDES –apoyado por la cooperación francesa, la más importante en la promoción intermunicipal-, de la AACODE –por la cooperación española y, en menor medida, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-, y de la iniciativa tucumana de promoción educativa ambiental –sostenida con fondos de la Unión Europea-. Si se observa el origen, en dos de ellas –las experiencias salteña y tucumana- la cooperación internacional fue el motivo de la constitución intermunicipal.

También en estas iniciativas sobresale, respecto de otras, la participación activa de las universidades: en AACODE, la integración como uno de los tres socios de la Universidad Nacional del Nordeste, y en ADESUR, el liderazgo de la Universidad Nacional de Río Cuarto. En la santafecina Microrregión Turística Insular, el papel técnico de la Universidad Nacional del Litoral también resulta clave aunque no existe una integración formal.

Respecto del nivel de formalización, en estos casos encontramos una proporción relativamente alta de casos institucionalizados y sólo tres quedan limitados a la coordinación interjurisdiccional informal, la modalidad usual en Argentina.

TABLA N° 4 – INTERMUNICIPALIDADES METROPOLITANAS EN ARGENTINA, ELEMENTOS MÁS CARACTERÍSTICOS

Tipo	Área Metropolitana	Nombre	Elementos característicos
Microrregión	Neuquén – Plottier – Cipolletti	Asociación de Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia	Extensión sobre un vasto espacio urbano y rural – Dificultades en la existencia de dos regímenes municipales provinciales y varias cartas orgánicas.
Microrregión	Río Cuarto	Asociación Interinstitucional para el Desarrollo del Sur de Córdoba (ADESUR)	Liderada por una universidad nacional, que comprometió sus capacidades en múltiples proyectos incluidos en su Plan Director
Microrregión	Paraná	Consejo Metropolitano del Gran Paraná	Creado para la gestión metropolitana, con énfasis en la gestión conjunta de RSU – Secretaría Técnica a cargo de la municipalidad capitalina

Microrregión	Resistencia	Consejo Regional de Planificación de la Región Metropolitana	Posee una Agencia de Desarrollo Metropolitana, la única existente en torno a una capital provincial
Microrregión	Buenos Aires	Consorcio de Municipios del Conurbano Sur (COMCOSUR)	Desarrollo de una dinámica de trabajo original: regularidad en las reunionesen distintas localidades; uniformidad de la metodología; comisiones de trabajo sectoriales y temáticas de funcionamiento regular; y construcción activa de vínculos interpersonales entre funcionarios municipales
Microrregión	Rosario	Ente de Coordinación Metropolitana	Ámbito de discusión, estudio y concertación de actores públicos y privados.
Microrregión	Villa María	Ente Intermunicipal para el Desarrollo Regional (ENINDER)	Mantenido de una misma autoridad gerencial por tres lustros
Microrregión	Río Cuarto	Ente Intermunicipal para la Transformación Regional (ENINTRE)	Conformado por integrantes de ADESUR para cumplir con el Pacto de Saneamiento Fiscal impulsado por el gobierno provincial. Originó la mancomunidad Desarrollo del Sur S.E.
Microrregión	Posadas (AR) – Encarnación (PY)	Foro Interparlamentario Municipal Permanente (FIMPER)	Única iniciativa metropolitana transfronteriza del país
Microrregión	Corrientes	Micro Región de Corrientes	Constitución de un juzgado intermunicipal de faltas fue el proyecto previsto, pero no prosperó.
Microrregión	Buenos Aires	Región Metropolitana Norte (RMM)	Primera experiencia surgida en el AMBA. Deliberadamente no se formalizó.
Mancomunidad	Resistencia Corrientes	Agencia Abierta De Cooperación Al Desarrollo (AACODE)	Coincidían dos capitales provinciales –cabeceras de sendas áreas metropolitanas- junto con una universidad nacional. Única iniciativa apoyada por la cooperación española.
Mancomunidad	Reconquista - Avellaneda	Asociación Para El Desarrollo Regional (ADERR)	Agencia de desarrollo regional, siendo una de las intermunicipalidades más longevas del país. Administra un fondo de desarrollo que resulta ejemplar.
Mancomunidad	San Miguel de Tucumán	Consorcio Público Metropolitano de Residuos Sólidos Urbanos de Tucumán	Administración de una planta de tratamiento de residuos y una planta de disposición final, siendo las únicas del país operadas bajo la modalidad intermunicipal metropolitana.
Mancomunidad	San Miguel de Tucumán	Consorcio Público Metropolitano para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos	Única iniciativa financiada con fondos de la Unión Europea, para organizar una red social para la separación en origen de papel y plásticos reciclables.
Mancomunidad	Salta	Corredor Intermunicipal Para El Desarrollo Sustentable (CORINDES)	Iniciativa financiada por la cooperación francesa para la promoción vitivinícola y de un parque ambiental regional
Mancomunidad	Río Cuarto	Desarrollo Del Sur Sociedad Del Estado	Sociedad comercial comodín para distintas actividades comerciales, tanto regionales como en otras localidades de la provincia. Nació como un proyecto del ENINTRE.
Mancomunidad	Mendoza	Microrregión Luján - Maipú	Orientada para el desarrollo económico y turístico, obtuvo el Reconocimiento Nacional a las Buenas Prácticas Municipales en 2004.
Mancomunidad	Santa Fe	Microrregión Turística Insular de Santa Fe, San José Del Rincón Y Arroyo Leyes	La más reciente de las iniciativas intermunicipales del país, nació con apoyo de una universidad nacional

Fuente: elaboración propia

4. Conclusiones

En este artículo, se desarrolló una caracterización de la intermunicipalidad originada en gobiernos locales de áreas metropolitanas en Argentina, partiendo del análisis de los casos identificados durante el último cuarto de siglo. Ello permite arribar a un mejor conocimiento del fenómeno: las sintetizaremos en diez contribuciones originadas en nuestra investigación (Cravacuore, 2016, p. 48).

La primera, la cuantía del fenómeno: sólo diecinueve experiencias en trece áreas metropolitanas. Ello representa el 8% del total de iniciativas originadas en el país desde 1990, un número pequeño considerando que estas municipalidades suelen contar a priori, por su concentración poblacional, por su actividad económica y por su jerarquía política, con mayores capacidades institucionales que otros gobiernos locales para desarrollar proyectos complejos.

La segunda, que se han desarrollado tanto en áreas metropolitanas de gran tamaño –las de Buenos Aires, Rosario y Mendoza- como en las medianas y pequeñas. Ello contrasta con

la bibliografía disponible, concentrada exclusivamente en las áreas de mayor tamaño; estos resultados abren nuevos temas para la investigación.

La tercera, la indiferenciación en el número de microrregiones (11) y mancomunidades (8), repitiendo la tendencia general del país. Sin embargo, la limitada bibliografía ha estudiado con exclusividad las iniciativas micro-regionales, obviando los casos mancomunales. En este sentido, se espera abrir el interés por el conocimiento de este tipo particular.

La cuarta, la concentración de iniciativas intermunicipales en pocas provincias, especialmente en la de Córdoba (4), con un número menor en Santa Fe (3), Buenos Aires (2) y Tucumán (2); en las de Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Misiones y Salta sólo hubo casos aislados. Ello se asemeja a la realidad global del fenómeno: en la provincia de Córdoba se desarrollaron un tercio del total de intermunicipalidades en el país, seguidas por las provincias de Buenos Aires y Santa Fe, en orden inverso al estudiado en este artículo.

Casos atípicos son sendas iniciativas localizadas en el deslinde de las provincias de Neuquén y Río Negro, y en el de Chaco y Corrientes. En el primero, la única área metropolitana cuyos gobiernos locales forman parte de más de una provincia; la segunda, un loable intento de coordinar acciones mancomunadas entre las ciudades principales de dos áreas metropolitanas. Adicionalmente, sólo la iniciativa en Posadas-Encarnación reviste características transfronterizas, un fenómeno limitado en Argentina, donde apenas han existido siete intermunicipalidades de este tipo.

La quinta contribución, la identificación de que, si en el fenómeno general la mayor vitalidad se desplegó entre 1995 y 2001, en el caso de las aquí estudiadas son levemente más tardías. No obstante ello, comparten su falta de consolidación, demostrativa de la volatilidad global del fenómeno. Comparativamente, muestran una menor mortalidad institucional que otras manifestaciones intermunicipales.

La sexta, la vasta heterogeneidad de la cantidad de municipalidades integrantes: desde las dos comprometidas en la Microrregión Luján de Cuyo-Maipú¹⁹ hasta las 44 del ENINDER y los 47 de ADESUR. Si consideramos el tamaño medio de casos integrantes, es de trece gobiernos locales contra los nueve de la intermunicipalidad general en el país.

La séptima, la debilidad institucional, característica de este arreglo y de las políticas locales en el país. El convenio de creación intermunicipal es el instrumento usualmente utilizado: con este paso, finaliza la institucionalización; un segundo nivel lo alcanzan las experiencias en las que se signa un convenio ulterior, suscribiéndose un estatuto, seis casos,

¹⁹ Sólo el Ente Intercomunal para la Promoción del Norte Cordobés (EINCOR), una intermunicipalidad de municipalidades y comunas de la provincia mediterránea contó con un número mayor: 91 socios.

una proporción sensiblemente mayor que en el fenómeno general. Igual número de iniciativas no están institucionalizadas, en una proporción menor que en otros tipos.

Una octava, la identificación, en la mitad de las iniciativas documentadas, de la inexistencia de una figura coordinadora, reservando la totalidad de las definiciones en el colegiado directivo. Considerando aquellas que involucran una delegación para la administración regular, se dividen en partes casi equivalentes entre las modalidades de gerencia autónoma y de coordinación delegada.

Una novena, el conocimiento de que el apoyo extra-territorial –de carácter técnico o económico- alcanza sólo a un tercio de los casos documentados: sin dudas, limitado para un arreglo interjurisdiccional complejo. Si bien el gobierno nacional desarrolló el programa Grandes Aglomeraciones Urbanas en la órbita del Ministerio del Interior -que involucró a varias áreas metropolitanas de las consideradas en este artículo-, no apoyó las iniciativas intermunicipales que en ellas se desarrollaban. Los gobiernos provinciales tampoco tienen en sus agendas el tema: sólo dos casos han sido apoyados, así como otros han sido descalificados como producto de una rivalidad velada entre autoridades provinciales y municipales de grandes ciudades.

Un último aporte, la baja incidencia de la cooperación internacional sobre la intermunicipalidad en Argentina aparece paliada en estos casos originados en metrópolis: la cooperación española, francesa y de la Unión Europea aparecen presentes en tres casos.

La coordinación interjurisdiccional originada en las municipalidades emerge como la mejor opción para la gestión metropolitana en Argentina. Dadas las características del régimen municipal que, a diferencia de otros países, impide proceder de manera centralizada y que las reformas constitucionales provinciales han sido conservadoras en los aspectos territoriales – así ha sido desde las reformas iniciales en la transición democrática-, aparece como el instrumento más concreto para mejorar la gestión metropolitana.

Si finalmente se encarase el debate sobre la superposición competencial y la falta de articulación entre los tres niveles de gobierno, exacerbadas por la importancia política que revisten estos territorios objeto de intervención permanente por todos los actores gubernamentales, la intermunicipalidad debería ser el instrumento privilegiado. Aunque lo descripto en este artículo no resulta alentador por la volatilidad de las iniciativas, por la falta de resultados y por la prevalencia de una mirada localista, entendemos que es el único camino que puede transitarse.

Adicionalmente, esperamos haber presentado al lector nuevos elementos para el conocimiento de la intermunicipalidad y del fenómeno metropolitano en Argentina, que permitan sentar las bases de nuevos estudios al respecto.

Referencias bibliográficas

Cravacuore, D. & Villar, A. (2014). Treinta años del municipio argentino: de la administración al gobierno local. En *Democracia y Sociedad en la Argentina Contemporánea. Reflexiones sobre tres décadas* (pp. 189 a 204). Buenos Aires, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

Cravacuore, D. (2006). Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina. *Medio Ambiente y Urbanización*, 22(64), 3.

Cravacuore, D. (2011a). El asociativismo intermunicipal en la provincia de Buenos Aires (1993 – 2007). En *Intermunicipalidad y Desarrollo Local. Hacia una teoría común iberoamericana de la intermunicipalidad* (pp. 93-123). Granada (España): Unión Iberoamericana de Municipalistas.

Cravacuore, D. (2016). La intermunicipalidad en Argentina. Contribuciones para su mejor conocimiento. *Encrucijada Americana*, 8 (1), 31-51.

Cravacuore, D., & 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, Ciudad de Guatemala, Guatemala*.

Fagúndez, P. (2008). Redes intermunicipales metropolitanas en Argentina. Un estado de la cuestión desde la perspectiva de políticas públicas. *La gestión local en Argentina: situación y perspectivas* (pp. 30 – 43). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Marchiaro, E. (2006). El derecho argentino y lo intermunicipal. Más fortalezas que debilidades. *Medio Ambiente y Urbanización*, 22 (64), 27-35.

Passalacqua, E. (S/F). El Área Metropolitana de Rosario y la Política de Vivienda: Problemas y Desafíos. Un enfoque desde la gestión. Recuperado de: <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2005/46-numero-26/181-1-el-area-metropolitana-de-rosario-y-la-politica-de-vivienda-problemas-y-desafios>

Pírez, P. (2008). Gobernabilidad Metropolitana en la Argentina. *La Gestión Local en Argentina: Situación y Perspectivas*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

TECCO, C. (2005). Coordinación intermunicipal para la gestión de territorios metropolitanos. *Seminario "La intermunicipalidad, una herramienta para la gobernabilidad y el desarrollo de los territorios en Argentina*, Buenos Aires, Argentina.

ZAMMITO, R. (2004). Lo Local y El Desarrollo Argentino Posible. Recuperado de: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/viewcat.php?cid=3&op=view&cmd=related&id=297>