



Sociedad Argentina de Sociología Jurídica



UNIVERSIDAD NACIONAL
DEL LITORAL
Facultad de Ciencias Jurídicas
y Sociales

8^{vo} Congreso Nacional
de **Sociología Jurídica**
"derecho, democracia y sociedad"

Comisión 12: Enfoque de derechos y políticas de desarrollo. Un nuevo campo para la política pública.

Ponencia

Derecho y Legitimación de las Políticas Públicas: la política de desarrollo regional de la Provincia de Córdoba.

Martha Diaz de Landa *

*Profesora Titular de Sociología Jurídica – Facultad de Derecho y Ciencias Sociales – Universidad Nacional de Córdoba – Directora de la Maestría en Sociología, co-gestionada por la Facultad de Derecho y Cs. Sociales y el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba
E-mail: landa@powernet.net.ar



Introducción

La política pública desde el ángulo que nos interesa discutir, no sólo es la definición de decisiones estatales, la capacidad institucional del estado de dirigir colectivamente acciones hacia objetivos determinados, sino también los medios y los modos a través de los cuales se ordena la relación entre estado, individuos y colectivos sociales.

Consustancial, por tanto, a la política pública es la calidad de su legalidad, en el marco del estado racional moderno. La legalidad le otorga legitimidad en cuanto por definición esta calidad conlleva la obligatoriedad o la previsión de la coacción/sanción para instar su cumplimiento. Por tanto, la política pública se inicia como tal, y se exige que se implemente y desarrolle, bajo la racionalidad legal. Sin embargo, la relación legalidad-legitimación de los actos estatales no es siempre pacífica e incluso puede ser paradójica.

Paradójica es como caracterizo la relación legalidad-legitimación en el caso de la política pública de regionalización del territorio provincial iniciada en Córdoba hace siete años a partir de la sanción de la ley provincial n° 8864/2000, y continuada mediante la denominada "Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba", n° 9206/2004.

Sin embargo, dicha paradoja es tal según, como planteen los actores involucrados, el papel que el derecho juega en la lógica y en el proceso de la política pública. Esa es precisamente la idea que intento justificar en esta ponencia, lo cual supone profundizar algunas conjeturas planteadas o sugeridas en diversos trabajos previos sobre el mencionado proceso de regionalización¹.

Se ha enfatizado en la tradición de los estudios de políticas públicas los aspectos políticos, de gestión, sociológicos y económicos característicos del quehacer específico de las distintas academias que han adoptado a las políticas públicas como temática central de su análisis. El jurídico, es un ángulo supuesto, no tratado explícitamente en el marco del análisis de políticas públicas, o bien cuando considerado por los legistas, no se lo integra a la temática más amplia de las políticas públicas.

¹ Véase: Diaz de Landa (2006, 2005, 2004, 2003); Diaz de Landa y Parmigiani de Barbará (2004); Diaz de Landa y A. Gigena (2002); Parmigiani de Barbará (2006a, 2006b, 2005); Manzo y Gonzalez Salvá (2006). Trabajos todos desarrollados en el marco de los sucesivos proyectos de investigación sobre la política de regionalización de la provincia de Córdoba (Subsidios Agencia Córdoba Ciencia, 2000-2004; Secyt-UNC, 2005-2007).



La sociología jurídica tiene un interesante campo de exploración e investigación articulando lo jurídico, lo político y lo social en la problematización de las políticas públicas.

Políticas públicas: legalidad y legitimación.

En el marco del estado moderno, la política pública es básicamente un instrumento legal que ordena el rol del estado, supuestamente bajo el sistema del estado de derecho, afianzando su previsibilidad y control. También es ordenamiento de las relaciones sociales, con expectativa de vigencia y obediencia, sea que se las adopte –a las políticas públicas- como instrumento tanto de reproducción como de cambio social.

Mediante la ley -en tanto dispositivo estatal- se busca primordialmente el cumplimiento de órdenes que dotan a determinados sujetos de derechos y facultades y/o les imponen obligaciones o restricciones a su acción; o bien, constituyen o reconocen sujetos a quienes otorga capacidad de generar relaciones jurídicas válidas y por tanto socialmente exigibles.

La exigibilidad normativa de las relaciones esperadas o constituidas, a partir de la sanción legislativa, es mutua o recíproca entre el estado y la sociedad. En este marco, y por la estructura lógica del sistema legal cuenta no solo las disposiciones explícitas de las políticas públicas, sino también las implícitas y sus respectivas consecuencias normativas².

Desde las nuevas corrientes neoinstitucionalistas de análisis de las políticas públicas, no se asume como determinante el esquema formal normativamente diseñado, por el contrario se entiende que el papel del mismo en el proceso de implementación y desarrollo de la política pública de que se trate, es una cuestión empírica a considerar en sistemas de acción concretos.

Si se adopta como supuesto la idea de que los sistemas de acción social, que se organizan alrededor de las políticas públicas, se configuran a partir de la interacción de actores orientados por objetivos o propósitos -con variable disposición de recursos para lograr consensos respecto de tales objetivos-, cuenta por tanto analizar sus marcos de interpretación de la “institucionalidad legitimante” de sus propósitos, como así también su evaluación de la “pertinencia de la

² Es decir, selección y emergencia de relevancia jurídica de otras normas del sistema, que de otro modo no se activarían, sea por interpretación o por reconocimiento expreso del marco legal de la política pública de la que se trate. Por ejemplo, leyes de protección ambiental pueden limitar el derecho de propiedad de empresas susceptibles de control por contaminación ambiental.



institucionalidad deseada” mediante la decisión de la política pública que lo involucra (Díaz de Landa M. y Parmigiani de Barbará, M.C., 2004).

La factibilidad de la política pública, en el contexto del estado democrático de derecho, depende por tanto y en gran parte del grado de armonización, o bien tensión, entre legalidad (lo jurídico), legitimidad (lo político) y legitimación social (lo sociológico)³. Su consideración es una cuestión ineludible en el análisis de las políticas públicas, pensadas éstas como instrumento colectivo tanto de reproducción como de cambio social⁴.

La política de regionalización bajo análisis en esta presentación, se define como herramienta de cambio social por su pretensión de impulsar y sostener el desarrollo regional como sustento de desarrollos locales y ampliación de la capacidad estatal de abarcar el ordenamiento territorial de la provincia.

Dicha política pública ofrece un campo prometedor para el análisis de la articulación entre lo jurídico, lo político y lo sociológico, por la característica que presenta el sistema de actores que se ordena y activa en función del ámbito de promoción/regulación y los objetivos de cambio que la misma se propone.

Precisamente, a pesar de estar definida sobre la base de un instrumento legal, su materialización es altamente dependiente de la voluntad política de actores autónomos (provincia, municipios y comunas), y de un sistema de relaciones de escasa previsibilidad por la limitada infraestructura institucional (pautas estables de relaciones formales o informales) y la dinámica de intereses que portan los actores estratégicos en la implementación y desarrollo de la política.

La continuidad de los procesos de regionalización, que la política pueda estabilizar, requiere por tanto de continuos estímulos/incentivos y de un proceso de negociación colectiva entre diversos actores estatales, políticos, sociales y económicos.

³ Me refiero por tanto a la factibilidad política y asumo la prioridad de ésta por sobre la factibilidad técnica y económica. Los análisis de políticas públicas tradicionales han enfatizado, casi de manera excluyente, estas últimas e ignorado la relevancia de la primera.

⁴ Se opone esta mirada de las políticas públicas a la que informa el enfoque “decisionista” por el que se sostiene como momento central el de la elección y decisión de las políticas públicas y de interés relevante la decisión que se adopte más que la forma por la que se adopta o la justificación de la política en los foros de deliberación pública (Majone, 1997)



De allí que el análisis de la relación entre las dimensiones jurídicas, políticas y sociológicas, resulta indispensable para la reconocer la viabilidad, factibilidad, eficiencia y eficacia de la política pública⁵.

El punto a discutir en esta ponencia, abordando por cierto de manera parcial el análisis de la política de regionalización de la provincia de Córdoba, es la paradójica relación que se establece entre legalidad y legitimación en el caso de la política pública de regionalización de Córdoba (leyes provinciales n° 8864/2000, y “Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba”, n° 9206/2004).

Sin embargo se entiende que tal paradoja, solo lo es aparentemente. Media en la resolución de la misma la comprensión del papel que el derecho tiene en el juego político de la formulación, decisión, implementación y evaluación de la política pública, en particular la referida al caso de análisis.

En la dinámica social y política, el derecho –en su faz objetiva y subjetiva- juega una tensión bipolar, en tanto restricción para ciertos intereses/propósitos, como recurso de poder, persuasión e imposición para otros.

Sin duda, la viabilidad, factibilidad, eficiencia y eficacia de la política pública son requerimientos altamente dependientes de cómo se resuelva en el diseño, en los instrumentos y ejecuciones de la política pública, el papel que el derecho juega en el sistema de acción que se ordena alrededor de su formulación, implementación y evaluación.

La tensión legalidad-legitimación social, normalmente presente en la decisión y curso de la política pública, parece tener al menos tres medios de resolución:

a) Imposición de la legalidad por sobre la legitimación social, fundando el argumento de la primacía del primero sobre el segundo término, en el juicio técnico. Este supuestamente es, por definición, neutro y propio de los especialistas, pero solo es “legal” mediante acto de autoridad

⁵ Refieren los términos: a) viabilidad, a la potencialidad del diseño de la política pública establecido en la ley para garantizar la vigencia del esquema de ordenamiento de las relaciones previstas en la misma; b) factibilidad conocimiento, a la previsión, ajuste y reflexión de las restricciones a considerar y /o resolver para el desarrollo de la política; c) eficiencia, a la ecuación económica maximizadora de ventajas sobre los costos de las acciones explícitas e implícitas, intencionales y resultantes del diseño asumido normativamente; y d) eficacia de la política pública, a la realización de los objetivos de cambio propuestos con la sanción de la ley que decide la política y orienta su ejecución y revisión.



estatal. Esto significa que en la lógica de la juridicidad de los actos, más allá de la influencia del juicio de los especialistas por valorización de su conocimiento, en último término el juicio de legalidad es una decisión autoritativa estatal, contralor jurisdiccional mediante.

De no mediar la voluntad estatal, solo hay demandas—aún sobre la base de juicios expertos—de reconocimiento de legalidad y tiende de suyo a moverse en el terrero de las condiciones de legitimación social.

b) Coincidencia entre legalidad y legitimación social, sea por contenido o coincidencia sustantiva, sea por aceptación social generalizado del procedimiento y reconocimiento de legitimidad de la autoridad de definición, es decir por coincidencia formal. El supuesto de base de esta vía de resolución, es la existencia de un consolidado consenso social y de instituciones que ajustan (en la materia o procedimientos de la política pública) las relaciones estado-sociedad sobre la base de valores compartidos.

Dos problemas, enfrenta la posibilidad de resolución de la tensión legalidad-legitimación social por esta vía. El primero es la diversidad, diferenciación y desigualdad que normalmente caracteriza el colectivo social involucrado en los costos, beneficios y consecuencias de la política. Genera, facilita o predispone por tanto al segundo problema. Refiere éste a los marcos diversos de interpretación del sentido de la política pública, definiciones encontradas sobre la atribución de legalidad y/o valoración de su importancia frente a los intereses, problemas y necesidad a resolver por la política pública.

Por lo cual la cuestión se dirimiría por la primera vía: la imposición de la legalidad; o, por la siguiente en la que, en primera instancia prima la legitimación social por sobre la legalidad.

c) Primacía de la legitimación social por sobre la legalidad: se sostiene mediante consenso de legitimidad de los actos y acciones de las políticas y de sus autoridades de aplicación. Su característica es la fragilidad de decisiones y avances de la política sino se sostiene por una fuerte movilización del sistema de actores en dirección de los objetivos de la política.

Por lo cual, la salida finalmente es la imposición de una nueva legalidad, mediante el cambio institucional por decisión de reformar la definición de la vieja legalidad o revolucionar sus bases de poder, fundamentos culturales, y transformación de las estructuras sociales que sostenían su reproducción.



Cualquiera sea la vía de resolución de la tensión o conflicto entre legalidad y legitimación social, no puede ignorarse que la acción política que dirige el sistema de acción involucrado en la política pública hacia una u otra vía, está conformado por individuos o grupos racionales (maximizadores de sus beneficios), con desigual distribución de recursos, variables en su tipo y rentables según los contextos del sistema de acción. Por tanto el análisis de las políticas públicas debe incorporar la comprensión del uso del derecho –oportunista o legítimo– por parte de los actores movilizados en el proceso de desarrollo de la misma.

Se cierra el análisis con una discusión sobre la paradoja entre legalidad y legitimación en el marco de la política de regionalización supuestamente orientada por el propósito del desarrollo económico y social a partir de reestructurar el funcionamiento del gobierno provincial. Pero mirada esta paradoja en la política pública desde el enfoque de derechos; esto es desde sus promesas de universalidad, protección social, garantía de igualdad, seguridad, libertad, y control del gobierno en el cumplimiento de las restricciones que suponen las garantías constitucionales.

La política de regionalización de la provincia de Córdoba

La crisis económica nacional que caracterizó el final de la década de los 90 y la consecuente recesión, desempleo y creciente deuda pública, impactaron significativamente en las administraciones locales, al reducirse la capacidad contributiva de sus poblaciones y la transferencia de recursos provenientes de la coparticipación provincial y federal. Los municipios y comunas de la Provincia de Córdoba pusieron de manifiesto su decreciente capacidad de pago no solo de una abultada deuda con el fisco de la provincia sino también con el sector privado proveedor del estado municipal (Díaz de Landa, A. Gigena, 2002; Parmigiani de Barbará, 2005).

Para lograr una mayor eficiencia económica, se impulsó la creación de entes intermunicipales, como instancias de coordinación intergubernamental, pretendiendo estimular la cooperación en torno a fines específicos (recaudación, gestión de servicios viales, seguridad, salud, educación, tratamiento de residuos, etc.). En ese sentido, el “Acuerdo económico, financiero y fiscal entre la Provincia de Córdoba con Municipios y Comunas para el fortalecimiento sustentable del régimen municipal y comunal” (o “Pacto de Saneamiento Fiscal”), convertido en la ley provincial N° 8864/2000, fue la estrategia generalizable de desarrollo local y regional en el territorio provincial



impulsado desde el Gobierno Provincial para el saneamiento fiscal de los municipios/comunas menores de 30.000 habitantes⁶. En el caso de gobiernos locales de menor escala, su eficacia estaba ligada, a la posibilidad de generar una asociación entre ellos con base territorial (regionalización).

El esquema de relacionamiento surgido de un diseño fuertemente centralizado en su formulación desde el Gobierno Provincial, fue impuesto a la mayoría de los gobiernos locales según dos criterios, que de manera conjunta tornaban obligatoria la integración de los entes regionales: la escala (tamaño) de la población y el estado fiscal locales.

Si bien, en el marco de la ley 8864/2000, la regionalización inicialmente adopta la modalidad de la coordinación bajo la sombra de la jerarquía, un amplio margen de acciones comunes a que ella daba lugar no alcanzaron a materializarse por los problemas radicados tanto a nivel local, como interlocal y provincial.

Según algunos representantes comunales esta experiencia resultó bastante satisfactoria en un primer momento, en tanto permitió a las localidades pequeñas sanear las finanzas y normalizar su deuda con la Provincia. Sin embargo, la evolución de esta experiencia, ha puesto de manifiesto el escaso grado de cohesión de la red de actores involucrados y los problemas de coordinación intermunicipal e intercomunal que, progresivamente, han debilitado y finalmente abortado la política provincial de desarrollo regional impulsada por la ley 8864/2000 (DÍAZ DE LANDA Y PARMIGIANI DE BARBARÁ, 2004)

Tanto desde el ámbito provincial como desde las jurisdicciones locales, convergen en señalar los efectos negativos –por distintas razones y vinculadas a sus respectivas funciones- que ha tenido sobre el proyecto de regionalización la crisis fiscal desatada en el año 2001, y que en algunos casos se ha extendido hasta avanzado el año 2003. Dicha crisis sobre todo debilitó la capacidad de financiamiento del GP para avanzar en el proyecto de regionalización, dejando insatisfechas las expectativas de los gobiernos locales y sus intereses en el proceso.

No obstante estas explicaciones que sintetizan dichos de los distintos actores entrevistados, representantes de los gobierno locales, la principal crítica y obstáculo para la legitimación de la política de regionalización iniciada por la ley 8864/2000, fue que el Gobierno Provincial avanzaba

⁶ Una mayor reflexión en torno a esta cuestión está contenida en PARMIGIANI de BARBARÁ, M.C, 2005, y en DÍAZ DE LANDA y M.C. PARMIGIANI DE BARBARÁ, 2004.



sobre las autonomías locales y por tanto contradecía disposiciones expresas de las Constituciones Nacional y Provincial.

Paradójicamente, como lo demuestran PARMIGIANI de BARBARÁ, M.C, 2006 y MANZO, GONZALEZ SALVÁ, 2006, esta primera estrategia se ajustaba estrictamente a las exigencias legales de constitución de organismos de cooperación intermunicipal. La escasa legitimación otorgada a la iniciativa del gobierno provincial, por parte de los representantes locales respondió a otras razones, entre las cuales enfatizo las correspondientes a los propios gobiernos locales⁷, los cuales aludieron a un argumento legal para frenar y finalmente ahogar la política de regionalización impulsada en el 2000. Ya en el 2003 comenzaba rápidamente a languidecer su implementación, hasta que se discutió mediante una metodología de consenso con los gobiernos locales una nueva estrategia de regionalización. A pesar de que hasta este momento no se ha derogado la Ley 8864, y sigue vigente, no tiene aplicación alguna.

La tensión se ha resuelto por una nueva supuesta legalidad, con legitimación por parte de los representantes locales, legitimación construida a través de un proceso participativo y de interacción entre los gobiernos locales y el gobierno provincial, a partir de la organización de la Mesa de Trabajo Provincia-Municipios.

Es así que entre los distintos actores provinciales y locales, en virtud del importante papel que juega la denominada Mesa de Trabajo Provincia-Municipios (MTPM)⁸ como espacio de debate y concertación interlocal y entre municipios/comunas y Gobierno Provincial, se generalizó entre los representantes de los gobiernos locales el interés y la necesidad de constituir *regiones asociativas* y se manifiesta la apertura del Gobierno Provincial a las propuestas e intereses de éstos.

El 29 de diciembre de 2004 la legislatura provincial sanciona la "Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba", n° 9206. Esta normativa impulsa un nuevo diseño de la regionalización intraprovincial, creando las *Comunidades Regionales (CR)* basadas en tres principios centrales: el progreso del asociativismo municipal, el incremento de la descentralización de las competencias provinciales y el fortalecimiento de la autonomía municipal, con el objetivo político de inducir el desarrollo regional sustentable en el territorio provincial (Parmigiani de Barbará, 2005).

⁷ Ver en Anexo. síntesis de las mismas.

⁸ Creada por la Ley Provincial N° 8.864/2000.



El para qué de la regionalización, según esta última ley es procurar resolver el tema de la gobernabilidad en aquellas zonas que se encuentran fuera de los radios municipales y comunales, las denominadas “zonas grises”, es decir las zonas que quedan fuera del alcance de los servicios efectivos que presten municipios y comunas. A pesar del alto número de municipios y comunas que tienen jurisdicción en el territorio provincial⁹, el 88% del territorio provincial (165.000 km² aproximadamente) se encuentra fuera de los radios municipales y comunales (Cáceres, 2007).

Este segundo intento de regionalización inducida parte de definir el interés de los gobiernos locales en la descentralización del poder de policía del GP sobre las denominadas “zonas grises”, subsanando las dificultades de éste para la gestión territorial efectiva y sus consecuencias para la economía, la seguridad y el bienestar social de las localidades adyacentes o indirectamente afectadas¹⁰.

En virtud de esta nueva ley se diseñan organismos regionales cuyos límites jurisdiccionales coinciden con las divisiones departamentales de la provincia y se conducen mediante las Comisiones Regionales, integradas por todos los municipios y comunas pertenecientes al territorio departamental. Las Comisiones Regionales son espacios de construcción de consensos interlocales para la determinación de un plan de acción común sobre la base de criterios de complementariedad y formas de cooperación intermunicipal/comunal.

Su diseño prevé la incorporación al espacio de consenso regional de actores de la sociedad civil a partir de la comprensión de la región como una formación dinámica, compleja y de coordinación fundamentalmente horizontal de los procesos multinivel de formulación, decisión e implementación de políticas públicas. Al decir de un legislador interviniente en la presentación de la ley, en su

⁹ El total de gobiernos locales en Córdoba es de 427, de los cuales 248 son municipalidades y 179 comunas; lo que equivale al 20,3% sobre 2.157 gobiernos locales distribuidos en el territorio nacional. Córdoba es la provincia con el mayor número de gobiernos locales.

¹⁰ El GP “delega en las Comunidades Regionales el ejercicio del Poder de Policía en las materias de su competencia, dentro de todo el territorio en el que estas Comunidades Regionales tienen jurisdicción y competencia territorial. Las facultades y obligaciones derivadas de la delegación, serán asumidas por la CR a partir de la fecha en que tal delegación sea expresamente aceptada por ella, previo acuerdo con el Poder Ejecutivo de la Provincia respecto de los recursos para el ejercicio de la delegación” (Ley 9206, art. 8). Las CR, en el ámbito de su jurisdicción tienen “...la competencia material que la legislación vigente atribuya a los Municipios y Comunas, ...” (art.10, ap. a). Descripción del contenido normativo y discusión acerca de los principales debates generados alrededor de la normativa, se expone en extenso en PARMIGIANI DE BARBARÁ, 2006; MANZO Y GONZALEZ SALVÁ, 2006; GRAGLIA Y RIORDA, 2006.



instancia de proyecto legislativo, *"aparece...aquí el concepto de sinapsis o articulación entre organizaciones, para referenciar la importancia del asociativismo"*.

Paradigmáticas expresiones en ese sentido, son las pronunciadas por intendentes influyentes en la provincia, pertenecientes a diferentes partidos políticos: *"...Si naturalmente, como la sociedad lo venía exigiendo, los distintos mandatos desde hace mucho en las distintas ciudades y pueblos hubieran aprendido a asociarse y trabajar conjuntamente, seguramente que la regionalización de la provincia hoy sería un hecho y no habría necesidad de ninguna ley o en todo caso el proceso hubiera sido mucho más natural.(...)"*¹¹.

La paradoja planteada respecto a la tensión legalidad–legitimación social, se completa cuando se observa que esta ley de acuerdo al juicio técnico de expertos, resulta a todas luces inconstitucional por sus consecuencias respecto al poder de policía provincial y verdaderamente un avance sobre las autonomías locales (PARMIGIANI DE BARBARÁ, 2006; MANZO Y GONZALEZ SALVÁ, 2006). Sin embargo, goza hasta el momento en general de legitimación por parte de los representantes locales.

Digo hasta el momento, porque de alguna manera las últimas observaciones que sobre el proceso venimos desarrollando en este período pos-electoral¹² advierten el incierto curso que en relación al mismo pronostican recientes consultas. Cabe por tanto conjeturar que en la medida en que disminuya el consenso inicial, se inicie una instancia de reflexión sobre la legalidad de la ley de creación y funciones de las comunidades regionales, y de continuar el interés por la regionalización, reajustes posibles en el diseño y ordenamiento de la estrategia de desarrollo.

Conclusiones.

Aún cuando es esperable la constante tensión entre legalidad y legitimación social en el ámbito de las políticas públicas, sobre todo cuando éstas tienen propósitos explícitos de cambio político,

¹¹ Expresiones vertidas en oportunidad de apoyar la sanción de la Ley 9206/04 frente a la Comisión de Asuntos Institucionales, Municipales y Comunes de la Legislatura Provincial, y reproducidas en Parmigiani de Barbará (2006:159), en su trabajo sobre la descripción y comparación de los diseños representados por las leyes de regionalización provincial N° 8864/00 y N° 9206/04.

¹² Se comienzan a escuchar voces disconformes y escépticas respecto al avance del proceso, fundamentalmente considerando el recambio de gobierno provincial y los recambios de los gobiernos locales, por los procesos electorales recientes.



socio-territorial o de reestructuración del estado, y por tanto nuevas reglas de juego, la tendencia es a tratar de encontrar en todo sistema que requiere continuidad, puntos de estabilidad transitoria.

En ese marco, el uso del derecho por los actores puede ser tanto estabilizante como desequilibrante del sistema. El acuerdo por consenso por fuera de la fortaleza de una legalidad consistente, es siempre más transitorio y costoso en cuanto a la eficiencia de lograr los objetivos de la política pública. Por ello, la factibilidad de la política pasa en la búsqueda de mecanismos de armonización entre legalidad y legitimación social. La propuesta de la teoría del análisis de políticas basada en la promoción de estrategias de políticas deliberativas, de cambio institucional y de reflexión sobre el papel de derecho en la formulación e implementación de las políticas, es un ángulo promisorio de avance en el estudio de la política pública.

Bibliografía

- CÁCERES, P. (2007). "Construcción sociopolíticas de las regiones". Red KAS (Konrad Adenauer Stiftung).
- _____ (2005) "La articulación política en procesos asociativos intermunicipales: alcances y limitaciones". *Xº Congreso Internacional del CLAD*, Santiago de Chile, 15 al 18 de Octubre.
- DIAZ DE LANDA M. (2006). "Ciudadanía y regionalización: legitimación social de un nuevo ordenamiento político socioterritorial en la Pcia de Córdoba. *ANUARIO IX CENTRO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS Y SOCIALES-UNC-* /461-478. ISBN:978-987-03-1035-8.
- _____ (2005) Proceso político del desarrollo regional intraprovincial: actores e instituciones. XXV Congreso ALAS, Grupo de Trabajo 8: Desarrollo Territorial Regional y Local: desigualdades y descentralización. Porto Alegre, Brasil. 22-26 de agosto de 2005.
- _____ (2004) "El dilema de la construcción política de nuevos espacios socioterritoriales: región y redes de cooperación intermunicipal en Córdoba" *Segundo Congreso Nacional de Sociología y VI Jornadas de Sociología de la UBA, ¿Para qué la Sociología en la Argentina actual?* Buenos Aires, 20 al 23 de octubre de 2004



- _____ (2003) "Desafíos a la sustentabilidad de los gobiernos locales: Micro-municipalismo y viabilidad política de la regionalización subprovincial". *V Seminario Nacional de la Red Nacional de Centros de Estudio de los Gobiernos Municipales (REDMUNI) "La reforma municipal pendiente: para qué y porqué. Perspectivas y prospectivas"*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza (Argentina), 9 y 10 de octubre de 2003
- DIAZ DE LANDA M. y PARMIGIANI DE BARBARÁ, M.C. (2004). "Cooperación Intermunicipal Inducida para el Desarrollo Regional-Local: El Pacto de Saneamiento Fiscal en la Provincia de Córdoba". *Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba*, Vol. 7:453-76.
- DIAZ DE LANDA, M. Y GIGENA, A. (2002). "La Regionalización en Córdoba como estrategia de gobernabilidad de sistemas locales en materia fiscal." *IV Seminario Nacional de REDMUNI. Articulaciones Interinstitucionales para el desarrollo local*. Córdoba, 27 y 28 de noviembre, 2002
- GRAGLIA E. y M. RIORDA, 2006. *Desarrollo, municipalismo y regionalización: Un triángulo virtuoso. El caso Córdoba*. Córdoba: EDDUC, Serie Profim.
- MAJONE, G. (1997) *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. México: Colegio Nacional de Ciencias Política y Administración Pública. FCE.
- MANZO, A., C. GONZALEZ SALVÁ (2006). "Argumentos a Favor y en Contra de la Constitucionalidad de la Ley Provincial de Comunidades Regionales N° 9206", *Revista Actualidad Jurídica*, Año V, Vol. 110, Pág. 7252 a 7274 (primera quincena de octubre)
- PARMIGIANI DE BARBARÁ, M. C. (2006a) "Modelos de regionalización subnacional en la Provincia de Córdoba". *Anuario IX del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales -CIJS-, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.*; págs. 157-170. ISBN:978-987-03-1035-8.
- _____ (2006b) "La (re)significación de la autonomía local en el marco de la construcción de las relaciones intergubernamentales bajo formas regionales". XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 7-10 de noviembre de 2006. Consejo



Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD): <http://www.clad.org.ve/docume.html> (Documentos de Congresos/Documents del XI Congreso del CLAD).

_____ (2005): "Aspectos jurídicos y políticos de la institucionalización de modelos innovadores de asociativismo municipal: una reflexión a partir de experiencias en Argentina". Página permanente del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD): <http://www.clad.org.ve/docume.html> (Documentos de Congresos/Documents del X Congreso del CLAD).

ANEXO

Síntesis de las razones de fracaso de la política de regionalización bajo la ley n° 8864/2000

Relaciones al interior del gobierno local	Relaciones interlocales
1. Limitada información y participación del conjunto del gobierno local. Gestión centralizada en intendentes y jefes comunales.	1. Diversidad de las realidades locales, intereses y prioridades divergentes y la distancia entre las localidades.
2. Carencia de capacidades técnicas en los municipios/comunas.	2. Énfasis en beneficios locales inmediatos más que en acciones de desarrollo regional.
3. Baja prioridad otorgada al tema de la regionalización frente a la atención que demanda diariamente la gestión local.	3. Desconfianza de las localidades pequeñas en relación a la mayor influencia y beneficios por el tamaño e infraestructura de las más grandes.
4. Sesgos en la definición de la oposición o adhesión a la regio-	4. Conflictos de intereses entre los actores políticos locales que obstaculiza la



nalización según afinidades partidarias con el Gob. Provincial.	conformación de una voluntad política para la coordinación regional.
5. Volatilidad de las acciones locales en el tiempo por los re-cambios políticos en el gobierno.	5. Discontinuidad de las acciones conjuntas para el funcionamiento de espacios u órganos de coordinación.
6. Encapsulamiento de las decisiones a nivel gubernamental para evitar costos políticos o por atribuir desinterés a la ciudadanía. Derivado de ello, ausencia de participación de actores extragubernamentales.	6. Ausencia de programas de emprendimientos comunes por problemas de comunicación entre las localidades miembros de la región.
7. Intereses electoralistas prevalentes.	7. Desconocimiento de las realidades locales de las localidades asociadas y de otras experiencias en el territorio provincial.