

Comisión VIII. Estado, Derecho y políticas públicas.

PONENCIA: “Construcción jurídico-política de la gobernanza regional en la provincia de Córdoba”.

Martha Diaz de Landa*

RESUMEN:

Los gobiernos locales en Córdoba han mostrado dificultades para emprender procesos autogestionados de desarrollo local y articular relaciones intergubernamentales pro desarrollo regional potenciador de desarrollos locales sustentables. Concretamente se observan los siguientes obstáculos: limitada información y participación del conjunto del gobierno local; gestión centralizada en intendentes y jefes comunales; carencia de capacidades técnicas en los municipios/comunas; baja prioridad otorgada a políticas de mediano y largo alcance vs. la atención cotidiana de la gestión local; sesgo en la definición de la oposición o adhesión a la regionalización según afinidades partidarias con el Gobierno Provincial; volatilidad de las acciones locales en el tiempo por los re-cambios políticos en el gobierno; encapsulamiento de las decisiones a nivel gubernamental para evitar costos políticos o por atribuir desinterés en la ciudadanía; derivado de ello, ausencia de participación de actores extragubernamentales o influencia selectiva y estratificada de estos actores. Estas cuestiones se discuten desde la perspectiva teórica de la gobernanza regional y el papel que en este sentido juega el diseño legal de la regionalización en la Provincia de Córdoba. Se analizan dos conformaciones regionales, que han alcanzado niveles de avance diferentes en el desarrollo de sus acciones de cooperación regional: la comunidad regional de Calamuchita y la comunidad regional de Santa María. En el juego de relaciones analizado se evidencian los conflictos de interés entre las autoridades locales, sus diferentes orientaciones culturales hacia el proceso de regionalización; la base diferente de las economías locales y la definición sobre las prioridades locales que estos funcionarios atribuyen a la ciudadanía local.

Palabras claves: Gobernanza Regional – Cooperación intermunicipal – Regiones concertadas – Regionalización inducida – Ley de Regionalización

* Profesora Titular en Sociología Jurídica, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba y Directora de la Maestría en Sociología, Universidad Nacional de Córdoba. Profesora Titular en Sociología General y Sociología de las Organizaciones en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba.

INTRODUCCIÓN

La política de regionalización, iniciada en Córdoba con las discusiones sobre su proyecto en el año 1999 y sancionada por las leyes n° 8864/00 y 9206/04 ha presentado un proceso de desarrollo variado, en particular por las diferencias en el diseño establecido por las disposiciones legales mencionadas¹. Más allá de las diferencias entre, y particularidades de cada uno, de los diseños sancionados en los cuerpos legislativos señalados, el modelo de regionalización seguido se caracteriza como un proceso centralmente inducido (Díaz de Landa, M. y M. C. Parmigiani de Barbará, 2004), en el que la acción colectiva interlocal que el mismo implica, jurídicamente voluntaria², supone la presencia de incentivos dirigidos a promoverla y estabilizarla.

De este modo, uno de los supuestos que se enmarca en las disposiciones legales es la presunción de que la acción cooperativa y la integración de perspectivas que la regionalización requiere de los gobiernos locales, es la presunción de que sus agentes -comparados los costos y beneficios de la acción colectiva- priorizan la cooperación como maximizadora de sus intereses vinculados a una gestión local exitosa.

Numerosos análisis realizados sobre esta política pública de regionalización del territorio provincial de Córdoba (Díaz de Landa, M. 2002, 2003; Díaz de Landa, M. y A. Gigena, 2002; Díaz de Landa, M. y M. C. Parmigiani de Barbará, 2004; Parmigiani de Barbará, M. C., 2005, 2006; Massuh A. C., 2006; Díaz de Landa, M. y A. C. Massuh, 2008; Díaz de Landa, 2008), observan las diversas dificultades que los gobiernos locales tienen para emprender procesos

¹ En detalle Parmigiani de Barbará (2006) compara estas normativas sucesivamente sancionadas por el Gobierno Provincial y regulatorias de la regionalización del territorio provincial, destacando que la débil institucionalidad del proceso de regionalización se hace manifiesta en la necesidad del gobierno de producir dos normas muy diferentes en siete años. Explicita bien la autora que la regionalización como estrategia generalizada de reordenamiento de las relaciones de todos los gobiernos locales de la provincia, tal como se norma en las leyes citadas, es una singularidad de Córdoba en el territorio nacional.

² La provincia de Córdoba (Argentina) se caracteriza por presentar un ordenamiento estatal fuertemente articulado sobre la base de las autonomías locales. La institucionalidad de esta disposición organizacional integra, tradicionalmente, el núcleo ideológico, constitucional, cultural y político que ordena el sistema de relaciones socio-territorial de los cordobeses. No es casual entonces, que las estrategias de regionalización diseñadas por el gobierno provincial -como cualquier otra decisión que este nivel adopta y que involucra a los gobiernos locales (municipales/comunales)- están condicionadas por el acuerdo y por tanto el aporte voluntario de los niveles locales. En vista a ello, no es posible pensar sino en la constitución de regiones voluntarias basadas en relaciones de cooperación interlocal, y dinamizadas mediante acciones colectivas institucionalizadas. En ese sentido, la regionalización está condicionada por la tensión entre el poder de los gobiernos locales, dado el principio de autonomía, y el poder del Gobierno Provincial por su centralidad en el manejo de las finanzas públicas de las que fuertemente dependen municipalidades y comunas por el sistema de coparticipación (Díaz de Landa, 2008).

autogestionados de desarrollo local y, a la vez, articular relaciones intergubernamentales, pro desarrollo regional potenciador de desarrollos locales sustentables.

Desde los gobiernos locales, concretamente se observan los siguientes obstáculos: limitada información y participación del conjunto del gobierno local; gestión centralizada en intendentes y jefes comunales; carencia de capacidades técnicas en los municipios/comunas; baja prioridad otorgada a políticas de mediano y largo alcance vs. la atención cotidiana de la gestión local; sesgo en la definición de la oposición o adhesión a la regionalización según afinidades partidarias con el Gobierno Provincial; volatilidad de las acciones locales en el tiempo por los recambios políticos en el gobierno; encapsulamiento de las decisiones a nivel gubernamental para evitar costos políticos o por atribuir desinterés en la ciudadanía; derivado de ello, ausencia de participación de actores extragubernamentales o influencia selectiva y estratificada de estos actores.

El proceso de regionalización aún cuando impulsado desde el gobierno provincial por su entidad de *proceso inducido*, tal como fue caracterizado en Diaz de Landa y Parmigiani de Barbará (2004), ha sufrido demoras importantes a partir del propio accionar del Gobierno Provincial, cuya función aparece central para el desarrollo del proceso (Diaz de Landa, M. y A. C. Massuh, 2008; Diaz de Landa, 2008)³.

Por tanto, no solo el avance de la regionalización se ve condicionado por el accionar de los propios gobiernos locales sino también por la deficiente atención proveniente desde el gobierno provincial.

La paradoja que se plantea a la luz de la debilidad de este proceso es que, desde los poderes públicos, dicho proceso se pretendió viable, factible y fortalecido por la existencia de un cuerpo normativo legislativamente sancionado. Pero los mismos gobiernos implicados –gobierno provincial y gobiernos locales- obstaculizan o al menos lentifican el proceso de regionalización.

El interrogante, que por tanto se deriva de esta problemática, pregunta sobre ¿cuál es la importancia de la legislación sobre la regionalización para regular la

³ Inicialmente se acentuó el estudio del papel de las relaciones intergubernamentales horizontales en la coordinación sociopolítica propuesta en los diseños legales de regionalización (Diaz de Landa, M. 2002, 2003; Diaz de Landa, M. y A. Gigena, 2002; Diaz de Landa, M. y M. C. Parmigiani de Barbará, 2004; Parmigiani de Barbará, M. C., 2005, 2006), pero gradualmente se fue reconociendo la centralidad del papel del Gobierno Provincial, y por tanto la incidencia en el proceso de coordinación regional de las relaciones intergubernamentales verticales (Massuh A. C., 2006; Diaz de Landa, M.; A.C. Massuh, 2008).

coordinación de jurisdicciones políticas relativamente autónomas entre sí? Es objetivo de esta ponencia, indagar respecto a la relación entre legislación y el proceso de generación de nuevos espacios de regulación socio-política –esto es, la regionalización del territorio provincial-. Tal propósito exige comprender la construcción jurídico-política de la gobernanza regional en la provincia de Córdoba.

1. Gobernanza regional y regulación legal.

La consideración de la gobernanza regional en esta ponencia se circunscribe a las características que adopta la coordinación-regulación del sistema de actores para la decisión y resolución de problemas y cuestiones que se reconocen comunes, en la situación -en particular- que la gobernanza adopta en casos concretos⁴.

Vista desde esta perspectiva la gobernanza puede presentar empíricamente grados variados de coordinación-regulación, diversidad de sistemas de actores implicados y diferentes selecciones, definiciones y valoraciones de los problemas o cuestiones que se reconocen comunes al sistema de actores.

La variabilidad de manifestaciones (modalidad) que la gobernanza puede presentar, atento a las dimensiones de coordinación-regulación, sistema de actores implicados y problemas o cuestiones a los que los actores adjudican el carácter de comunes, tienen que ver no solo con las características de cada una de tales dimensiones, sino también con la combinación entre ellas, configurando sistemas de gobernanza en particular y singulares.

La dimensión de la coordinación-regulación refiere a la estructura⁵, extensión⁶ y grado de persistencia⁷ de sistemas de acción cooperativos resultante de

⁴ En esta ponencia interesa, en particular, el sistema de gobernanza surgido a partir de la constitución de las regiones impulsadas por la política pública provincial en Córdoba. Se analizan dos conformaciones regionales, que han alcanzado niveles de avance diferentes en el desarrollo de sus acciones de cooperación regional: la comunidad regional de Calamuchita y la comunidad regional de Santa María.

⁵ Giddens (1991: 215) asume que el término estructura, conceptualmente significa tanto: “1: *principios estructurales* que son principios de organización de totalidades societarias, 2. *estructuras*: conjuntos de reglas-recursos que intervienen en la articulación institucional de sistemas sociales, y 3 *propiedades estructurales* aspectos institucionalizados de sistemas sociales que se extienden por un tiempo y un espacio.” La estructura de la coordinación-regulación que caracteriza un sistema de gobernanza, comprende las tres dimensiones estructurales y estructurantes precisadas por Giddens, que permiten visualizar la gobernanza como una “estructura dinámica”.

⁶ A título ilustrativo, referimos a distintos alcances (extensión) del sistema de gobernanza: territorial-espacial (se habla –por ejemplo- de gobernanza transnacional, nacional, local, regional); material (asuntos colectivos, públicos, privados, público-privados, corporativos); actores involucrados (estatales, no estatales, privados, sociales, etc).

⁷ Permanencia, estabilidad, en el tiempo supuesto por el tipo de sistema de gobernanza que se constituya, sus objetivos y actores participantes. El “tiempo supuesto” es el parámetro de definición de esta dimensión,

la tensión entre intereses en conflicto, la capacidad de transacción de los actores involucrados y la disponibilidad de recursos (normativos, políticos, económicos, sociales).

Vinculados a la modalidad de la coordinación-regulación están por tanto los componentes normativos que la constituyen/definen y, en grado variable, sustentan la legitimidad del sistema de acción condicionando, en consecuencia, su persistencia.

En ese sentido es útil la referencia de Trubek and Trubek (2007) sobre que las nuevas orientaciones de la regulación legal –tanto dirigida al ámbito social, económico como político se comprende en el contexto actual de replanteo de las formas tradicionales de los sistemas de orden y mando (gobierno). Tendencia que concentra la atención de sociólogos, politólogos y juristas y que ha dado a llamarse el paso de los esquemas de gobierno a los sistemas de gobernanza⁸.

Vinculado a ello, la reflexión de Peer Zumbansen (2008:3) señala que el estado -como punto de referencia institucional de la regulación política y legal en Occidente y a lo largo del siglo XX-, ha perdido firmeza y visto debilitado su fundamento. En el marco del cambio conceptual que supone el paso de la noción de *gobierno* a la de *gobernanza*, en los análisis políticos y sociológicos contemporáneos, la ley parece haberse vuelto un proyecto frágil cuando se contrasta con la importancia a ella adjudicada dentro del llamado Estado de Derecho, Estado Social Intervencionista y Estado de Bienestar⁹.

Las nuevas orientaciones de las legislaciones como mecanismo de regulación del hacer respecto a la *cosa común* y que involucran como actor necesario al Estado, aunque no excluyente, han surgido se dice superar las insuficiencias del orden legal gubernamental tradicional.

En ese cambio, bajo la noción de “gobernanza” se diseñan mecanismos para aumentar la flexibilidad, mejorar la participación, promover la experimentación organizacional para la innovación institucional, incorporar la deliberación con el

comprendiéndolo también variable según subjetividades, condiciones de factibilidad y características de los objetivos colectivos propuestos.

⁸ Un revisión sistemática respecto a “gobierno”, “governabilidad” y “gobernanza” se realiza en Mazzalay, Víctor (2008) *Estructuras de Gobernanza en el desarrollo local-regional*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Cuyo (en evaluación). Dirección de Tesis: Martha Diaz de Landa

⁹ Numerosos teóricos vinculan la débil confianza contemporánea en la ley o su indeterminación, como principio de articulación política, social y económica, a los procesos de globalización, privatización, descentralización y de desregulación de amplias cuestiones sociales que concluyen en el debilitamiento del sistema estatal de coordinación/regulación social y que lleva a plantear la idea de la “sociedad contractual”.

intento de fortalecer la legitimidad por consenso de la decisión pública-estatal, y, entre otras funciones, ordenar la dinámica bastante discrecional de las relaciones gubernamentales multinivel.

En muchos casos, tales mecanismos co-existen con formas convencionales de regulación. En la medida en que nuevas formas de gobernanza surjan en arenas reguladas por disposiciones y procesos legales convencionales, la presencia de una gama amplia de configuraciones es posible.

Variadas formas, por tanto, pueden adoptar las relaciones entre gobernanza y regulación legal. Trubek and Trubek (2007) distinguen diferentes situaciones¹⁰: complementariedad, rivalidad y transformación.

Cuando las formas tradicionales de la regulación se articulan con formas nuevas de gobernanza generando formas híbridas de regulación, la imbricación entre formas de regulación social y regulación jurídica reflejan transformaciones en lo jurídico y en lo social.

Un segundo tipo de relaciones entre gobernanza y ley, abarca diversas situaciones que muestran el predominio de una de ellas en algunas áreas y de la otra en diferentes aspectos del sistema de acción de que se trate. Así se distinguen entre sí, la relación de indiferencia en la que no hay implicación entre gobernanza y ley, de la relación de competencia o rivalidad, cuando una tiende a reemplazar a la otra o bien porque la oposición a la innovación detiene esfuerzos para implementar articulaciones, aproximaciones o fusiones entre gobernanza y ley.

En otros casos, los sistemas de regulación legal y de nueva gobernanza pueden existir paralelamente, sin fusionarse, pero no obstante darse una relación de complementariedad entre ellas. Dentro de este tipo de relación, una configuración de interés para comprender la relación entre gobernanza y ley en el caso de análisis de la regionalización en Córdoba, es cuando una de ellas se usa, conforma acciones o se constituye en impulso para lanzar a la otra, como cuando la ley formal ordena o promueve la constitución de un sistema de gobernanza, que innova el dominio de la política pública a la que ambas refieren. También ellos podrían operar independientemente y aún así tener un efecto en el mismo dominio de la política.

¹⁰ En el caso del análisis de estos autores sobre la relación entre gobernanza y regulación legal, situaciones vinculadas a las relaciones gubernamentales multinivel en la Unión Europea y en Estados Unidos son tomadas para ilustrar diversas configuraciones que aquella adopta.

La regionalización de la provincia de Córdoba iniciada en 1999 bajo una nueva concepción de la noción del “nuevo regionalismo” como política pública, constituye el campo empírico de observación elegido para mostrar la relación entre gobernanza y ley. La pertinencia del análisis del caso se visualiza claramente cuando se reconoce que el mismo involucra la tendencia del llamado *nuevo regionalismo*.

La concepción del *nuevo regionalismo* se caracteriza por privilegiar -en la estructuración de la región- la comunicación social sobre la coerción estatal para motivar la agencia intermunicipal y la cooperación entre actores estatales y sociales (James Wesley Scott, 2007)¹¹. Por tanto supone la emergencia de sistemas de gobernanza como alternativa a modalidades jerárquicas de coordinación social; característica de estas últimas es el papel central de las disposiciones legales en la regulación social.

En una ponencia anterior (Díaz de Landa, 2007), se decía que 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.

Por tanto 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 normativas¹².

¹¹ Advierten, sin embargo, los críticos del Nuevo Regionalismo, entre otros Neil Brenner (2002), que éste no es más que la búsqueda de una salida a los problemas de la crisis de gestión que manifiestan los niveles de gobierno municipales (locales) frente a los ambientes cada vez más inestables producto de las tendencias post-fordistas y neoliberales.

¹² 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.

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.

Precisamente, a pesar de que esta política pública no puede sino estar definida sobre la base de un instrumento legal, por el esquema constitucional del ordenamiento legal nacional y provincial, su materialización es altamente dependiente de la voluntad política de actores autónomos (provincia, municipios y comunas). Es en este punto en el que se plantea el problema de la gobernanza regional y su relación con la regulación normativa.

Los estudios previos sobre el proceso de regionalización en Córdoba, impulsado desde la política pública del gobierno provincial, sugieren un sistema de relaciones (gobernanza) 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. Es objetivo de esta ponencia discutir las tensiones y complementariedades entre los dos sistemas de ordenamiento de las relaciones regionales, en el marco de los esquemas legales sancionados en las leyes n° 8864/00 y 9206/04.

2. Los marcos legales de la regionalización en Córdoba

El objetivo central de la ley n° 8864 es el saneamiento de las finanzas locales y la regionalización –extendible a todo el territorio provincial- está ordenada por el problema de escala pequeña y de escasa sustentabilidad para el desarrollo de las jurisdicciones municipales/comunales. Prevé la obligación para Municipalidades y Comunas de menos de 30.000 habitantes de constituir *entes regionales de recaudación y gestión* para el “fortalecimiento *sustentable* del régimen municipal y comunal” y la adopción de “*políticas uniformes que armonicen* el régimen Municipal y Comunal,... mediante *un reordenamiento territorial*, que permita a los numerosos y atomizados municipios y comunas organizarse administrativa y espacialmente en *grupos funcionales equilibrados*.”

Del intento de regionalización bajo la ley n° 8864/00, el único resultado fue la reprogramación del pago de la abultada deuda que los gobiernos locales tenían con la Provincia y también con el sector privado, lográndose, no necesariamente

como consecuencia de la ley, el saneamiento de las finanzas locales. Mientras, la regionalización debió esperar.

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) como espacio de debate y concertación interlocal y entre municipios/comunas y GP, se generalizó entre los representantes de los gobiernos locales el interés y la necesidad de constituir *regiones asociativas* y se manifiesta la apertura del GP 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* 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).

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 provincial (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), el 88% del territorio provincial (165.000 km² aproximadamente) se encuentra fuera de los radios municipales y comunales (Cáceres, 2007). Los límites jurisdiccionales de los organismos regionales 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.

Este segundo intento de regionalización inducida parte de definir el interés de los gobiernos locales en la descentralización del poder de policía del Gobierno Provincial 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 afectadas.

Por tanto, siempre a tenor de los a priori de las normativas de programación de la regionalización, las ventajas de formas consolidadas de acción interlocal cooperativa son superiores a las acciones fragmentadas e individuales de cada gobierno local, que por separado compiten por recursos y control de sus ambientes.

Discursivamente los representantes gubernamentales locales entrevistados en el marco de las investigaciones sobre las normativas de regionalización y su implementación¹³ coinciden sobre las ventajas que advierten en la posibilidad de fortalecer sistemas de cooperación interlocales, lo cual no significa que unánimemente apoyen las estrategias de regionalización impulsadas desde el gobierno provincial.

Las ventajas de la cooperación intermunicipal destacadas por los funcionarios locales de mayor a menor importancia según la percepción del conjunto de ellos:

- a) *la resolución de los problemas de escala en el financiamiento y puesta en marcha de servicios y obras públicas,*
- b) *la reducción de costos en los servicios que prestan actualmente, a la vez que destacan el mejoramiento de los mismos al compartir infraestructura, personal y acceder a recursos que poseen los municipios cooperadores de mayor desarrollo;*
- c) *un argumento que aparece con bastante frecuencia refiere al fortalecimiento de la capacidad de influencia frente a las instancias superiores de gobierno (provincial y nacional);*
- d) *en menor medida –es decir en expresión de algunos pocos entrevistados- se alude a objetivos de mayor alcance sea la articulación de las comunidades locales en pos de objetivos de desarrollo económico regional, integración cultural, concientización de la población sobre la interdependencia existente*

¹³ Información producida por las investigaciones siguientes: Subsidio Agencia Córdoba Ciencia (2000-2005) “*Los municipios entre la fragmentación y la regionalización frente a la modernización del Estado y el desarrollo sustentable*”. Dirección: Martha Diaz de Landa; Codirección: M.Consuelo Parmigiani de Barbará. Subsidio SECYT-UNC (2001-2003). “*Incentivos y conflictos para la regionalización de políticas locales*” y SECYT-UNC (2005-2007) “*La nueva política de regionalización en la provincia de Córdoba: Consensos y Disensos en torno a la validez jurídica y viabilidad política de la Ley 9206/04*”. Dirección: M.Consuelo Parmigiani de Barbará; Codirección: Martha Diaz de Landa.

entre las localidades y el impacto positivo de la iniciativa sobre la calidad de vida de sus habitantes;

e) también algunos funcionarios (los menos) destacan como ventaja de las cooperaciones *el aprendizaje que los gobiernos locales pueden obtener unos de otros, derivado de la información compartida que la cooperación requiere y permite.*

No obstante los supuestos comunes entre las normativas contenidas en las leyes n° 8864/00 y n° 9206/04, en cuanto a la necesidad de generar mecanismo de inducción de la cooperación intermunicipal y formas de consolidación de las relaciones interlocales, las diferencias entre ambas leyes provinciales son sustanciales. Difieren no solo en el diseño del ordenamiento de las relaciones intergubernamentales (locales-provincial e interlocales) sino, marcadamente, en cuanto al objetivo central al cual el ordenamiento debe atender y que, supuestamente, es el sentido legitimador de la necesidad de la sanción legislativa¹⁴.

En un trabajo reciente en el que se analiza el papel que ha jugado el Gobierno provincial (central) en relación a la conformación de instancias de consolidación de las relaciones de cooperación intermunicipal (Díaz de Landa y Massuh, 2008) se sostiene la hipótesis que afirma la alta dependencia que el proceso de regionalización en Córdoba tiene de la voluntad política del Gobierno Provincial. Los objetivos, diseño, incentivos y estructura de implementación prevista en los instrumentos legales, ordenados a fin de impulsar y estructurar estatalmente dicho proceso, exige de parte del Gobierno central de la provincia una continuidad de su acción en el proceso y una articulación efectiva de las nuevas estructuras de gestión en las políticas provinciales.

En la medida en que el gobierno central provincial no ha podido lograr la reestructuración esperada, aún normando el proceso, su intento de constituir unidades territoriales de gestión regional sigue siendo contrarrestado por las oportunidades abiertas y tomadas por las acciones individuales de los gobiernos locales. Éstos, según su interés y por fuera del juego previsto, parecieran operar en un sentido

¹⁴ En detalle Parmigiani de Barbará (2006) compara las normativas que sucesivamente han sido sancionadas por el Gobierno Provincial (GP), regulatorias de la estrategia de regionalización inducida que éste impulsa en todo el territorio provincial, destacando que la débil institucionalidad del proceso de regionalización se hace manifiesta en la necesidad del gobierno de producir dos normas muy diferentes en siete años. Explicita bien la autora que la regionalización como estrategia generalizada de reordenamiento de las relaciones de todos los gobiernos locales de la provincia, tal como se norma en las leyes citadas, es una singularidad de Córdoba en el territorio nacional.

significativo, en detrimento de la construcción eficaz de la acción colectiva para la atención de los problemas comunes.

El dato obtenido en las sucesivas observaciones realizadas en orden a comprender las condiciones que favorecen/obstruyen la construcción e institucionalización de acciones colectivas interlocales para el desarrollo regional, en el marco de los diseños formulados por las leyes provinciales n° 8864/00 y n° 9206/04, advierte sobre la severidad de las dificultades que enfrenta los intentos de consolidación que estas leyes se han propuesto.

Sin duda, las normativas legales comentadas suponen la conformación por parte de los actores involucrados en el proceso de regionalización de sistemas de acción cooperativos entre ellos, como condición de la consolidación de las regiones y de la generación y emprendimiento de *estrategias de desarrollo*¹⁵.

Es decir que estamos en el caso en que la normativa legal es usada para lanzar procesos de desarrollo dinámicos, fundados en sistemas de gobernanza creativa, descentralizada y con amplio margen de autorregulación, debido a la capacidad esperada de los colectivos para la construcción de consensos.

Sin embargo, los supuestos políticos legalmente instituidos sobre la coordinación de los sistemas regionales no solo están siendo muy débilmente alcanzados sino que, por lo contrario, los actores municipales/comunales han privilegiado acciones individuales, de específico impacto en sus respectivas jurisdicciones, en detrimento de acciones colectivas dirigida a objetivos comunes al sistema regional¹⁶.

Los resultados observados del proceso de regionalización hasta el momento, parecen más dependientes de las características de la gobernanza pre-existente, reticente a la incorporación de los objetivos legales, jugando la normativa - a partir del interés de los actores- como un elemento de freno más, a la construcción de una nueva gobernanza regional.

¹⁵ Los críticos del desarrollo regional sustentado en las ideas de la competitividad y la consolidación, refieren a las estrategias de *desarrollo inteligente* para designar propuestas de construcción de regiones basadas en la lectura crítica de las experiencias de transformación del capitalismo avanzado, pragmáticas y sensibles al contexto.

¹⁶ Del intento de regionalización bajo la ley n° 8864/00, el único resultado fue la reprogramación del pago de la abultada deuda que los gobiernos locales tenían con la Provincia y el saneamiento de las finanzas locales. Mientras, la regionalización debió esperar. Bajo la ley n° 9206, el único resultado concreto de la normativa legal es el avance en la definición de los radios municipales/comunales, sin que ello necesariamente implique ventajas para la consolidación de la acción colectiva regional.

3. La gobernanza regional en Córdoba y su articulación con la regulación legal provincial.

La regionalización en Córdoba, vista desde la noción de gobernanza regional sugerida desde las normativas legales que la impulsaron en el territorio provincial, supuso la construcción de un sistema de cooperación entre actores estatales y autónomos (locales y provincial), base sobre la cual se articularían a la acción colectiva regional los actores sociales, económicos y políticos.

Sin embargo, la experiencia del proceso da cuenta que ha predominado el contexto de la norma doméstica local asentada sobre el principio fundamental de la autonomía local y la valoración de los asuntos propios como criterio de interés en la acción cooperativa.

"La realidad muestra que las comunidades regionales, concebidas como "modelo para impulsar el desarrollo armónico y equilibrado del territorio cordobés", avanzan hacia ese objetivo con la dinámica de un caracol." (...) "Superado el cuello de botella financiero y recuperados los recursos coparticipables (en referencia a la crisis 2001-2003), los "caciques" políticos territoriales volvieron a prestar atención a su propio juego de intereses y a mostrarse refractarios a propuestas institucionales incompatibles con el ejercicio absoluto del poder político propio." "Así, la ilusión de la integración territorial en comunidades departamentales no logró superar esa instancia y, en consecuencia, este capítulo del denominado proceso de modernización y democratización del Estado provincial quedó anclado en su etapa larval."

Fuente: Nota del periodista Héctor Brondo en *Noticias*: "Las comunidades regionales, a paso lento" (23/07/07) (<http://www.entemunicipioscba.org.ar>)

El texto citado es categórico en cuanto a la percepción externa sobre el proceso de regionalización y reproduce lo que en particular, a partir de sus propias experiencias, denuncian de un modo y otro los actores directos del proceso. Ilustran al respecto las siguientes expresiones:

A1: *(..) en la comunidad nuestra es muy poco (lo hecho) digamos eh nosotros empezamos la ultima comunidad regional que se formo fue la de Santa María; las otras (comunidades regionales) creo que empezaron un año antes un poco mas antes. Nosotros tuvimos muchos problemas (...) para ponernos de acuerdo, todos fue un año. Un problema (...) por algunos intendentes y algunos presidentes comunales que querían estar al frente de esto y bueno fue un poco la discordia hasta que pudimos llegar a un acuerdo y se formó la comunidad regional con dos coordinadores tuvo que ser así ... para que llegara a un acuerdo sino no había... no había forma.*

A2. *Creo que todavía no se ve (la comunidad regional), pero me parece que es la herramienta para el crecimiento. Lo que pasa es que todo esto depende de decisiones políticas. Todavía está en pañales. Yo soy uno de los que está disconforme, por muchos motivos, especialmente el periodo electoral de año 2007. Pero también tiene que ver con una visión nueva, de no ser tan localista y trabajar en comunidad. Creo que con el tiempo uno va entendiendo que hay que sentarse en una mesa y discutir problemas comunes, que de hecho es muy difícil para una persona que nunca ha participado en ello, sentarse con 24 intendentes más. Hay localidades abiertas y otras cerradas, y que tengan que abrirse puede ser complicado. Creo que es una gran herramienta para mejorar la calidad de vida, no tengo duda.*

(Pero) Está en pañales, a mi me parece que todavía no se hizo nada. El diagnóstico es ese. El tema es que, a las Comunidades Regionales hoy le tienen que bajar todos los recursos que dice la ley, y todo eso no se ha dado. Supongo que tiene que ver con este año electoral y bueno. Pero tiene que pasar, si no pasa esta ley... es lo mismo. Si los recursos los va a seguir manejando la Provincia... esto no va a funcionar, bueno, vemos como lo hacemos solos, que de hecho hay algunos pueblos que ya han abierto esta vía. El ejemplo lo han dado los intendentes más viejos, por esto del localismo. De última, sería una ley más que no va a funcionar. Creo que se va a trabajar fuertemente, aparte tiene que ser así porque no hay más tiempo. Si no, van a terminar yéndose cada intendente y Presidentes Comunes a su pueblo, viendo cómo lo resuelven individualmente.

A3. *En parte si estoy de acuerdo que tratemos problemas comunes como te dije el tema residuos ahora ponerse dentro digamos que sea cabecera la comunidad regional en un solo lado ver de cada uno centrar todo en un solo lado me parece que no porque cada quien tiene su idiosincracia su forma de que está hecha la localidad yo no me puedo semejar a otra localidad; mi localidad tiene una particularidad en especial que en eso se distingue de una u otra localidad, yo la comunidad regional la respeto pero si apuntáramos a temas en particular que nos atañen a todos no.. no juntar todo y decir bueno de acá sacamos todo una sola cosa en eso no comparto*

Entrevistador: *o sea que el criterio ese que se dijo bueno todo el departamento Santa María es una comunidad regional, Punilla, Calamuchita...?*

Sí, sí me parece perfecto pero apuntemos a temas en particular que nos atañen a varias localidades por eso es comunidad regional no que digamos una comunidad regional y que metamos toda la misma si yo no tengo problemas lo mismo que la parte turística la parte de agricultura no veamos porque cada quien tiene su idiosincracia cada pueblo tiene su no podemos ir en contra de lo que la gente quiere porque yo creo que estaríamos sobrepasando lo que la gente porque si la gente decidió vivir en mi localidad no es lo mismo que vivir en ... otra zona por darte un ejemplo ...

A4. *(...) Por los mismos problemas internos de organización de la comunidad: hay desorden, dificultad para confluir, lograr continuidad, ...*

Entrevistador: *Qué aspectos han presentado mayores dificultades para generar la cooperación regional en el marco de la Comunidad Regional?*

La cuestión de los celos entre los diferentes funcionarios y localidades.

La Comunidad Regional sólo debe tener incumbencia en las zonas grises, dejando que las localidades resuelvan sus problemas ellas mismas.

Entrevistador: *Suponga que llega a algunos municipios una información importante para todos los gobiernos locales (por ejemplo: un fondo de ayuda para*

algunos proyectos de municipios). ¿Qué comportamiento piensa Ud que predominaría en los intendentes/Presidentes Comunales de las localidades de la CR?

No avisarían a otros gobiernos locales para tener más posibilidades de conseguir el dinero para su localidad.

Dos manifestaciones de peso del sistema de gobernanza entre los gobiernos locales y entre estos y el provincial han caracterizado las relaciones entre estos actores y el desarrollo de las políticas públicas provinciales y locales; la gobernanza fragmentada entre los gobiernos locales (no necesariamente descentralizada, pero localista y centrada en los liderazgos territoriales) y centralizada en el gobierno provincial (principal proveedor de recursos de financiamiento y centro de las políticas de desarrollo de mayor impacto).

Objetivo de transformación explícita en la normativa de la regionalización es el cambio de la vieja gobernanza fragmentada y centralizada por una nueva gobernanza cooperativa y descentralizada.

Mirada esta cuestión desde los alternativos modos de relación entre gobernanza y regulación legal, presentados en el apartado dos de esta ponencia, podría decirse que vale su descripción en términos de predominio de una de ellas en algunas áreas y de la otra en diferentes aspectos del sistema de acción de que trata la conformación de regiones cooperativas, como es el caso de análisis.

La ley juega como recurso de defensa de intereses locales, de la autonomía de municipal/comunal, de la facultad en consecuencia de los gobiernos locales de participar o retirarse de la acción colectiva que supone la construcción regional, abriendo un amplio margen de discrecionalidad para la acción local.

En dicho margen de discrecionalidad se impone, por lo visto hasta aquí, la vieja modalidad de gobernanza de las relaciones entre los gobiernos locales y de éstos con el gobierno provincial. En este sentido la ley opera como impulsora de nuevas formas de gobernanza en la medida en que regule, posiblemente, mediante un sistema de premios y castigos (estímulos) de efectiva aplicación, la acción cooperativa de los gobiernos locales, y el rol de propulsor del gobierno provincial.

Todo lo cual indica la relevancia de la decisión política y la generación de un sistema de reparto de recursos que trascienda, a través de formalizaciones efectivas, el voluntarismo y el oportunismo de los actores intervinientes. De otro modo, la relación de indiferencia entre la gobernanza y la ley, frustrará nuevamente la posibilidad de cambio que representa la fusión entre gobernanza y ley, de la que

posiblemente, en esta situación, está dependiendo la generación de las estrategias inteligentes de desarrollo.

Conclusión

Sin duda, las normativas legales comentadas suponen la conformación por parte de los actores involucrados en el proceso de regionalización de sistemas de acción cooperativos entre ellos, como condición de la consolidación de las regiones y de la generación y emprendimiento de *estrategias de desarrollo*¹⁷.

Es decir que estamos en el caso en que la normativa legal es usada para lanzar procesos de desarrollo dinámicos, fundados en sistemas de gobernanza creativa, descentralizada y con amplio margen de autorregulación, debido a la capacidad esperada de los colectivos para la construcción de consensos.

Sin embargo, los supuestos políticos legalmente instituidos sobre la coordinación de los sistemas regionales no solo están siendo muy débilmente alcanzados sino que, por lo contrario, los actores municipales/comunales han privilegiado acciones individuales, de específico impacto en sus respectivas jurisdicciones, en detrimento de acciones colectivas dirigida a objetivos comunes al sistema regional¹⁸.

Los resultados observados del proceso de regionalización hasta el momento, parecen más dependientes de las características de la gobernanza pre-existente, reticente a la incorporación de los objetivos legales, jugando la normativa - a partir del interés de los actores- como un elemento de freno más, a la construcción de una nueva gobernanza regional.

Objetivo de transformación explícita en la normativa de la regionalización es el cambio de la vieja gobernanza fragmentada y centralizada por una nueva gobernanza cooperativa y descentralizada.

Mirada esta cuestión desde los alternativos modos de relación entre gobernanza y regulación legal, presentados en el apartado dos de esta ponencia, podría decirse que vale su descripción en términos de predominio de una de ellas en

¹⁷ Los críticos del desarrollo regional sustentado en las ideas de la competitividad y la consolidación, refieren a las estrategias de *desarrollo inteligente* para designar propuestas de construcción de regiones basadas en la lectura crítica de las experiencias de transformación del capitalismo avanzado, pragmática y sensible al contexto.

¹⁸ Del intento de regionalización bajo la ley n° 8864/00, el único resultado fue la reprogramación del pago de la abultada deuda que los gobiernos locales tenían con la Provincia y el saneamiento de las finanzas locales. Mientras, la regionalización debió esperar. Bajo la ley n° 9206, el único resultado concreto de la normativa legal es el avance en la definición de los radios municipales/comunales, sin que ello necesariamente implique ventajas para la consolidación de la acción colectiva regional.

algunas áreas y de la otra en diferentes aspectos del sistema de acción de que trata la conformación de regiones cooperativas, como es el caso de análisis.

La ley juega como recurso de defensa de intereses locales, de la autonomía de municipal/comunal, de la facultad en consecuencia de los gobiernos locales de participar o retirarse de la acción colectiva que supone la construcción regional, abriendo un amplio margen de discrecionalidad para la acción local.

En dicho margen de discrecionalidad se impone, por lo visto hasta aquí, la vieja modalidad de gobernanza de la relaciones entre los gobiernos locales y de éstos con el gobierno provincial. En este sentido la ley opera como impulsora de nuevas formas de gobernanza en la medida en que regule, posiblemente, mediante un sistema de premios y castigos (estímulos) de efectiva aplicación, la acción cooperativa de los gobiernos locales y el rol de propulsor del gobierno provincial.

Bibliografía

- BRENNER, N. (2002) Decoding the newest ‘metropolitan regionalism’ in the USA: a critical overview, *Cities*, 19, pp. 3–21.
- CÁCERES, P. (2007). “Construcción sociopolíticas de las regiones”. Red KAS (Konrad Adenauer Stiftung).
- CRAVACUORE, D. (2005). “Análisis de la Intermunicipalidad en la Argentina”. Exposición en el Seminario *La intermunicipalidad, una herramienta para la gobernabilidad y el desarrollo de los territorios en Argentina*. Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Comercio Internacional, Federación Argentina de Municipios. Buenos Aires, 6 de septiembre de 2005.
- DIAZ DE LANDA, M. (2008) “La cooperación intermunicipal y reconfiguración de las relaciones intergubernamentales: el dilema de la acción colectiva institucionalizada” Ponencia presentada en *el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* - Buenos Aires, Argentina, 4 -7 de noviembre 2008.
- DIAZ DE LANDA, M. (2007). "Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales" En: D. CRAVACUORE Y R. ISRAEL (coord.) *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990 – 2005)*, Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes–Universidad Autónoma de Chile–Hanns Seidel Stiftung. Pág. 229-270.
- DIAZ DE LANDA, M. (2005) “La participación ciudadana frente a innovaciones institucionales a nivel local y regional en pequeñas localidades argentinas. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile, 18-21 de octubre de 2005 (Publicado en Página Web: www.clad.org.ve).
- DIAZ DE LANDA, M. (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 Estudios de los Gobiernos Locales “LA REFORMA MUNICIPAL PENDIENTE: PARA QUÉ Y POR*

- QUÉ. PERSPECTIVAS Y PROSPECTIVAS*". Facultad de Ciencias Política y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo. 9 y 10 de octubre.
- DIAZ DE LANDA, M. (2002). "Gobiernos locales frente a la globalización: Interdependencia regional y condicionantes de la acción colectiva para el desarrollo sustentable." *III Congreso Nacional de Sociología Jurídica "SOCIEDAD Y DERECHO: OPCIONES ANTE LA CRISIS"* (Comisión 1: Globalización y gobernabilidad). Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. 7-9 de Noviembre, 2002.
- DIAZ DE LANDA, M.; A. C. MASSUH (2008) "Normativización de la Regionalización en la Provincia de Córdoba como Estrategia de Reestructuración del Estado. Observación del proceso desde el caso Calamuchita". *Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba*, Vol. X: págs. 655-680
- DIAZ DE LANDA, M. y M. C. PARMIGIANI DE BARBARÁ, (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: págs. 453/474.
- DIAZ DE LANDA, M. y A. GIGENA (2002) "La Regionalización en Córdoba como Estrategia de Gobernabilidad de Sistemas Locales en Materia Fiscal" *V Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el Estudio de Gobiernos Locales. "GOBERNABILIDAD EN SISTEMAS MUNICIPALES"*. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba. 28 y 29 de Noviembre de 2002.
- DIAZ DE LANDA, M. y M. CINGOLANI (2001). "Austeridad Fiscal e Innovación en la Gestión Municipal en Argentina", en: María Elena Lournaga (coord) *La Geografía de un Cambio*. Montevideo (Uruguay): Ediciones de la Banda Oriental.
- GIDDENS Anthony (1991) *La Constitución de la Sociedad*. Bs. As. Amorrortu Editores
- MASSUH A. (2006): "Procesos de Comunicación y Procesos de Integración en la Comunidad Regional de Calamuchita" Ponencia en las X Jornadas Nacionales de Investigadores de Comunicación. Universidad de Ciencias Sociales de San Juan. (Octubre)
- PARMIGIANI DE BARBARÁ, M. C. (2006) "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.
- PARMIGIANI DE BARBARÁ, M. C. (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/Documentos del X Congreso del CLAD.
- SCOTT, James Wesley (2007) "Smart Growth as Urban Reform: A Pragmatic 'Recoding' of the New Regionalism" *Urban Studies*, Vol. 44 (January), No. 1, 15–35.
- TRUBEK, David M. AND TRUBEK, Louise G. (2007) "New Governance and Legal Regulation: Complementarity, Rivalry or Transformation" *Columbia Journal of European Law* (Spring).