

Aspectos jurídicos y políticos y de la institucionalización de modelos innovadores de asociativismo municipal: una reflexión a partir de experiencias en Argentina

Myriam Consuelo Parmigiani de Barbará

I- Introducción

La asunción por parte de los gobiernos locales de nuevas y distintas responsabilidades, las necesidades de responder a mayores demandas de sus poblaciones y también de impulsar la competitividad de sus economías para acceder a nuevos mercados en el marco de la globalización, componen el complejo de desafíos que afrontan las gestiones locales actuales. Simultáneamente, el incremento de la territorialización de los recursos de poder político a raíz de la crisis de los partidos políticos y de los liderazgos tradicionales, tiende a revalorizar las legitimaciones construidas desde el espacio local más allá de éste, instalándolas en la consideración (y apetencias) de los actores del sistema político en su conjunto.

La “megatendencia descentralizadora” de alcance mundial en que se inscribe el proceso descrito, iniciada en algunos países ya en los ’70 y terminada de consolidar de modo generalizado en los ’90, con aspiración de satisfacer simultáneamente los requerimientos de eficientización y democratización de la acción estatal, se registró asimismo en América Latina. Sin embargo, no se ha observado en ésta una de las condiciones para el buen funcionamiento de un sistema de gobierno multinivel, cual es la de el correcto ordenamiento de las relaciones intergubernamentales en forma paralela y coherente con la dinámica descentralizadora; esto reviste particular gravedad por las acciones disfuncionales que genera (oportunismo político y financiero, conflictos permanentes, obstrucciones, etc.), al punto de que “si no se corrige adecuadamente puede llegar a provocar graves frenos al desarrollo de la descentralización o incluso su involución en algunos países. Existe el peligro de que la descentralización sea percibida como un proceso en crisis, ...conllevando su deslegitimación con respecto a la situación previa” (Jordana, J., 2002: 6).

La exigencia de innovaciones políticas y de gestión destinadas a remediar tales falencias se torna incluso cada vez más urgente, considerando que en la actualidad la interdependencia, por sobre la dependencia o la simple indiferencia, constituye una nota distintiva creciente de los procesos de políticas públicas (Parri, L., 1990; Wrigth, D., 1997; Méndez, J., 1997; Messner, D., 1999; Sharpf, F., 1991, 1993, 1997; Jordana, J., 2002; Parmigiani de Barbará, M.C., 2000, 2003a; Diaz de Landa y Cingolani, 2000)¹; también, que las insuficiencias financieras y de infraestructura material, de personal y de sistemas para una gestión gubernamental exitosa, tan frecuentes en la realidad latinoamericana, pueden encontrar en la complementariedad y/o en las economías de escala una vía de solución.

¹ Ello es así en razón de que la complejidad de los problemas incluye frecuentemente la transversalidad de los mismos en relación a distintas instancias jurisdiccionales (las políticas relativas al medio ambiente constituyen en ese sentido un ejemplo paradigmático). Lo afirmado es válido aún cuando se trate de Estados unitarios, los que registran hoy importantes grados de descentralización administrativa, cuando no también política. Sin embargo, la densidad y necesidad de las relaciones intergubernamentales se incrementa con la forma federal, el reconocimiento de autonomía a gobiernos municipales y comunales y los procesos de descentralización político-administrativos; simplemente porque se multiplican los ejes de relaciones, configurándose tres en sentido vertical: nacional-intermedio (provincia, estado), intermedio-local, nacional-local y dos en sentido horizontal: intermedio-intermedio, local-local, los que a su vez pueden combinarse en modalidades aún más compuestas.

En el marco de los antecedentes descriptos, el presente trabajo se focaliza en el eje local-local de las relaciones intergubernamentales, interrogándose por tal problemática en base a experiencias en la República Argentina y más específicamente, en la Provincia de Córdoba. Puede afirmarse que la conciencia de la necesidad de materializar una adecuada coordinación ha estimulado en el país una interesante dinámica de cooperación intermunicipal desde los '90, marcando un punto de inflexión en tal sentido la Constitución de la Provincia de Córdoba de 1987 que habilitó a la conformación de “organismos intermunicipales”, criterio luego adoptado por otras provincias: “A partir de allí, no sólo otras constituciones provinciales incluyeron prescripciones que contemplan la firma de convenios entre municipios y la formación de organismos intermunicipales, sino que también comenzaron a florecer experiencias concretas de cooperación en distintas regiones del país” (Iturburu, M.:2001:14).

A través de iniciativas con denominaciones diversas (“entes intermunicipales”, “consorcios”, “corredores productivos”, “regiones metropolitanas”, “plan estratégico intermunicipal” –o– “regional”, y otras análogas), se ha manifestado en efecto una dinámica de cooperación de suma importancia por varias razones: a) implica experiencias de coordinación intergubernamental novedosas, asociadas a la complejidad actual de las políticas públicas y a la asunción de nuevas responsabilidades por los niveles subnacionales; b) contiene importantes componentes de coordinación horizontal; c) su estructuración, en casi todos los casos, tiene una referencia necesaria al territorio, con lo cual aparece la forma de relacionamiento de tipo “regional” (se utilice o no esta expresión) de especial importancia por su vocación de estabilidad, por el entrelazamiento amplio de políticas y de actores gubernamentales y no gubernamentales que significa y por su orientación al desarrollo económico y social sustentable. En ese sentido, conviene recordar que la región es un constructo relacional que porta intencionalidad política, es decir, no es simplemente espacio histórico, geográfico, etc, sino “un sistema de relaciones sociales altamente interdependientes, diferenciadas y/o complementarias y territorialmente organizadas cuyo vigor, en términos de desarrollo de potencialidades y capacidad de persistencia, se asocia a su aptitud para interrelacionarse a otros sistemas sin afectar negativamente su capital sinérgico” (Parmigiani de Barbará, 2000:33).

La revisión de la literatura argentina especializada (García Delgado, D., 1997; INAP, 2001; Cravacuore, D. y Ilari, S. y Villar, A., 2004, Diaz de Landa y Parmigiani de Bárbara, 2004) permite afirmar a la “cooperación intermunicipal” o “articulación intermunicipal” o “asociativismo municipal” como un paradigma firmemente emergente y en el que coexisten (incluso con participación simultánea de gobiernos locales en entrelazamientos diversos) modalidades de cooperación informales, o con objetivos y duración acotada, junto a estas otras más ambiciosas, con perfil regional; éstas a su vez manifiestan una gran variabilidad (en el número de localidades comprendidas, los órganos y funciones previstos, los objetivos definidos, el financiamiento, la participación de actores sociales y de otros niveles jurisdiccionales, la homogeneidad/heterogeneidad socio-económica, productiva, de partidos políticos gobernantes, antecedentes previos de cooperación, capital social, sentido de pertenencia, etc.). Esta variabilidad² no permite inferir por el momento características generalizables a partir de la casuística contenida en dichos estudios (salvo las muy amplias enunciadas en el párrafo precedente).

² Si bien la diversidad reviste en principio el carácter de hallazgo positivo en un mapeo de relaciones intergubernamentales, en tanto indicador de una menor concentración del poder estatal y social, me inclino a pensar que, en el caso, revela más bien las dificultades para institucionalizar innovaciones cuyos logros estimulen su reproducción y difusión. Esta línea de razonamiento se enmarca en el repetido juicio de que “...En muchos países en vías de desarrollo, entre los que están gran parte de los países latinoamericanos, el rendimiento institucional sigue siendo débil” (Jordana, J. y Ramió, C., 2003:112)

Por otra parte, ninguno de tales estudios de casos aborda la cuestión de la compatibilidad entre autonomía local (y descentralización consecuente) y asociativismo municipal. Es probable que ello se deba al entusiasmo por resaltar los avances en la cooperación intermunicipal, tan necesaria; pero dada la multiplicación de iniciativas en el marco del nuevo paradigma, privilegiaré en lo que sigue las reflexiones sobre la cuestión indicada, tomando como referencia rediseños institucionales recientes en la Provincia de Córdoba.

II- Análisis de modelos de institucionalización formal del asociativismo municipal como formaciones regionales: el caso de la Provincia de Córdoba

Contando con el antecedente del funcionamiento exitoso de muchos de los denominados “entes intermunicipales”, constituidos por el acuerdo entre municipios y comunas para la realización conjunta de obras y/o servicios públicos determinados e incluso para la consecución del objetivo más general de la promoción del desarrollo, se está intentando realizar en la mencionada provincia argentina una reingeniería institucional más profunda, avanzando hacia la regionalización de la totalidad del territorio provincial. Ello es lo que le otorga relevancia para su consideración en este trabajo.

Un primer avance en tal sentido lo constituyó ya la ley provincial n° 8864 del año 2000; pero un diseño más innovador e integral es el previsto por la denominada “Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba” n° 9206. Sancionada el 29 de diciembre de 2004, esta ley fue iniciada por el Poder Ejecutivo provincial; visualizada como instrumento indispensable y adecuado para el denominado “nuevo federalismo cordobés” y parte de la prometida reforma política³.

Para contextualizar la iniciativa hay que tener presente que, por una parte, Córdoba es una de las provincias argentinas con mayor desarrollo del municipalismo y la descentralización; pero simultáneamente –y como es frecuente en todo el país–, la textura institucional de sus gobiernos locales manifiesta en general una importante debilidad, derivada de falencias administrativas y de gestión, de desequilibrios financieros ya crónicos y de las dependencias de la política extralocal. Registra además muchas situaciones de inframunicipalismo –localidades con escasa sustentabilidad porque su tamaño genera un déficit de escala técnica y económica-⁴. La fragmentación en las relaciones

³ “El Gobierno provincial se apresta a reimpulsar la regionalización política, un proyecto tendiente a promover la asociación de municipios y comunas para la realización de obras y la prestación de servicios. La idea había sido anticipada por el gobernador José Manuel de la Sota en la apertura a sesiones ordinarias de la Legislatura, el 1º de febrero pasado; y fue ratificada por el mandatario a fines de julio, en una disertación ante un selecto auditorio de empresarios y ejecutivos de empresas” (“*La provincia relanza la regionalización*”: *La Voz del Interior*, 29/08/04). “De la Sota reunirá a todos los intendentes a mediados de octubre para plantearles lo que él considera el “nuevo federalismo cordobés”, contemplado en una iniciativa de regionalización que hace tiempo es analizada por el Gobierno provincial, ... Por eso, al hablar ayer en las Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas en la Facultad de Ciencias Económicas...” (“*De la Sota ratificó la regionalización de municipios y comunas*”, *La Voz del Interior*, 23/09/04). En correspondencia con el significado político e institucional que se le ha atribuido, la presentación y difusión del proyecto se efectuó en un importante acto con la presencia de las máximas autoridades provinciales y de los gobiernos locales y con todos los ribetes de instancia fundacional, en el Superdomo Orfeo, el 19 de octubre de 2004; pocos días después el proyecto era enviado al Poder Legislativo para su estudio y tratamiento.

⁴ Argentina presenta serias distorsiones en este sentido (Iturburu, M., 2001) y Córdoba no es una excepción. Como he insistido en otras oportunidades (Parmigiani de Barbará, M.C., 2002 y 2003a), cabe recordar que esta provincia argentina de 165.321 km² y una población de 3.061.611 habitantes, cuenta con una gran cantidad de unidades político-administrativas locales: su número asciende a 427 (249 municipios y 178 comunas), lo que significa un promedio de 7.170 habitantes por unidad local. Pero si se tiene presente que su ciudad capital concentra 1.267.774 habitantes y que hay siete ciudades con más de 30.000 habitantes que totalizan en conjunto el número de 450.463 y estos valores se restan del total poblacional, el promedio baja sensiblemente a 3206 habitantes por localidad. Los guarismos adquieren mayor significación advirtiendo que existe además una cantidad importante de gobiernos locales con menos de 1.000 habitantes. Por otra parte, hay muchas

intergubernamentales tanto a nivel vertical cuanto horizontal a que hice referencia más arriba y que ocasiona superposiciones costosas u obstructivas o vacíos en la producción de bienes y servicios de interés generalizable, agravó aún más el problema; esto es: las experiencias exitosas en materia de coordinación horizontal local-local través de entes intermunicipales antes aludidas han resultado insuficientes para removerlo. Resultan muy ilustrativas al respecto –a la vez que reflejan con nitidez el nivel motivacional de la acción de los actores que se activaron en la innovación–, las expresiones de una Intendente en ocasión de defender el proyecto de regionalización luego transformado en ley n° 9.206 en el seno de la Comisión de Asuntos Institucionales, Municipales y Comunales de la Legislatura Provincial⁵, por lo que es pertinente su reproducción textual:

“Sra. Intendente (Bedano): Señor presidente, lo que nosotros venimos a pedirle es ayuda y que nos acompañen. Ayuda, porque *estamos convencidos de que ha llegado un momento casi límite en que tanto las comunas como los pueblos y las ciudades ya no tienen ninguna posibilidad de salvarse solas. Los pueblos pequeños por ser pequeños y porque a lo mejor hoy carecen de una infraestructura de recursos humanos y materiales que les permitan abarcar estos nuevos roles de los que hablaba hace un momento el intendente de Mina Clavero, y las ciudades grandes porque a pesar de tener estructuras mas grandes los problemas son dobles en su magnitud. Esta ley –y esto lo podemos decir tranquilos ante ustedes- en realidad es el resultado de muchos años de no haber aceptado el desafío de asociarnos.* Si naturalmente, como la sociedad lo venía exigiendo, los distintos mandatos desde hace mucho tiempo 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 haría falta ninguna ley o, en todo caso, el proceso hubiera sido mucho mas natural. Actualmente, desde los costos que tienen las maquinarias que debemos comprar se hace imposible de afrontar desde una sola administración y nuestros parques viales están añejos y fuera de uso, hasta lo que significa optimizar los recursos humanos que tenemos, todo esto hace que haya llegado el punto límite que tengamos que asociarnos.”⁶

1- Consideraciones previas sobre el sentido e importancia de las reglas formales

Toda política pública y en consecuencia también la regionalización, implica un complejo proceso de interacción para la producción de bienes colectivos, condicionado por diversos factores, los que a su vez son reproducidos, transformados y/o resignificados el curso de dicho proceso. Entre estos factores, las modernas corrientes neoinstitucionalistas destacan la importancia de las instituciones, rescatando a éstas del cono de sombra al que fueron relegadas por los excesos behavioristas y estructuralistas: “No hay políticas en abstracto; lo que hay son políticas e instituciones”, como dice E. Wiesner (1997:231).

Las instituciones son patrones de conductas formales e informales, con algún grado significativo de estabilidad y de capacidad para moldear la conducta de los individuos, entre los que también “debe haber cierto sentido de valores compartidos” (B. Guy Peters; 2003:37)⁷. Ellas asignan capacidad de acción, recursos e información (Scharpf, 1997) y desarrollan una ciertas lógicas que orientan y condicionan el comportamiento de los actores. Opto por utilizar la expresión “lógica” en plural para abarcar tanto la “lógica de lo adecuado” afincada en lo normativo (valores) del institucionalismo normativo, cuanto la de los incentivos del institucionalismo de la elección racional e incluso la de la “dependencia del rumbo” del institucionalismo histórico. Ello así no por un sincretismo superficial,

poblaciones con menos de 2.000 habitantes que revisten el carácter de municipios y no de comunas, contrariando las previsiones constitucionales e incrementando la debilidad institucional.

⁵ Por invitación de la citada Comisión, asistieron a su reunión de fecha 14 de diciembre de 2005 para explicar el proyecto además de funcionarios del Poder Ejecutivo, varios intendentes de distinta extracción partidaria y en carácter de miembros y representantes de la denominada “Mesa Provincia-Municipios.

⁶ Fuente: Versión taquigráfica oficial de la reunión referida; el resaltado en bastardilla me pertenece.

⁷ Este último requerimiento es fundamental en el “institucionalismo normativo” de March y Olsen, pero no se encuentra ausente de otras versiones del neoinstitucionalismo, incluida la de la elección racional (pues de lo contrario los incentivos no podrían funcionar de modo generalizado como tales entre los participantes en la acción colectiva, ya que en último término también subyace en el interés un componente valórico).

sino por cuanto el análisis empírico de las políticas públicas ha puesto de manifiesto que operan sobre ellas lógicas diversas que es necesario considerar para una mejor descripción, explicación y crítica⁸

Ha quedado dicho que en el concepto de institución se comprenden no sólo las reglas formales sancionadas por el sistema judicial y la maquinaria del Estado⁹, sino también las normas sociales que los actores generalmente respetan y cuya violación es sancionada con pérdida de reputación, desaprobación social, apartamiento de la cooperación, exclusión de recompensas, o incluso el ostracismo. Pero en el presente trabajo, para la reflexión sobre las políticas de reforma del Estado configuradas por la descentralización y la regionalización, se recortarán dentro del vasto campo de las instituciones sociales las reglas formales y, especialmente, las de jerarquía constitucional; a partir de estas últimas, esto es, a partir de las posibilidades y restricciones que prevén, de las capacidades y recursos que otorgan o niegan a los órganos estatales en sus diversas instancias jurisdiccionales (provincial y locales), serán analizadas las innovaciones producidas en las referidas políticas de reforma, fundamentalmente siempre desde el ángulo de su diseño formal.

En coincidencia pues con las nuevas corrientes neoinstitucionalistas si bien no se asume como determinante el esquema formal normativamente presupuesto, el papel del mismo en el proceso de implementación es una cuestión empírica a considerar en sistemas de acción concretos, adoptando como supuesto que tales sistemas se configuran a partir de la interacción de actores orientados por objetivos o propósitos con variable disposición de recursos para lograr consensos orientados tanto por sus marcos de interpretación de la “institucionalidad legitimante” de sus propósitos, como por su evaluación de la “pertinencia de la institucionalidad deseada” (Díaz de Landa M. y Parmigiani de Barbará, M.C., 2004).

2- Reglas constitucionales, autonomía y formaciones para la cooperación

Hay que tener presente que las previsiones constitucionales existentes afirman la autonomía municipal, pero también prohíben la cooperación intergubernamental en sus diversas modalidades de complejidad.

La legitimación de los gobiernos locales en Argentina hunde sus raíces en la tradición colonial; de ahí que cuando la Constitución Nacional de 1853 organizó al país bajo la forma federal impuso en su art.5 a las provincias la obligación de respetar el régimen municipal al dictar sus constituciones. Si bien la doctrina se dividió largo tiempo entre los autores que sostenían sólo la “autarquía” de los municipios y los que afirmaban su “autonomía”, fue claro siempre de que se trataba de unidades jurídico-políticas de gobierno, con personería de derecho público y que debían contar con los recursos legales y financieros suficientes para atender las necesidades e intereses nacidos de la vecindad.

La cuestión fue zanjada por la reforma de la Constitución Nacional de 1994, en la que operó con vigor la idea fuerza de la descentralización, como ponen de manifiesto las regulaciones relativas al federalismo, la autonomía municipal y la ciudad de Buenos Aires (Hernández, 2000). No fue modificado el mencionado art. 5 CN, pero un nuevo artículo explicita tal mandato al expresar que el aseguramiento de la autonomía municipal debe hacerse “... reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero” (art.123 CN). Con ello y aunque admitiendo variabilidades, está requiriendo garantizarla de modo suficiente y coherente con los

⁸ Un buen ejemplo en este sentido es el *enfoque neoinstitucional centrado en actores* (Mayntz y Scharpf, 1995: 39-72) que permite la consideración de sucesivos y complementarios niveles de análisis. He tenido la oportunidad de comprobar personalmente su fertilidad a través de su aplicación en varias investigaciones (en particular, la expuesta en Parmigiani de Bárbara, M.C., 2001).

⁹ En la literatura institucionalista clásica, son las denominadas instituciones normas e instituciones órganos.

principios que informan la carta magna, a través por ejemplo del dictado de las propias cartas orgánicas para localidades de cierta envergadura, la elección popular de los gobernantes, la prestación de servicios, el ejercicio del poder de policía ambiental, etc. y la definición de su fuente de recursos y uso de los mismos.

Por su parte la Constitución de la Provincia de Córdoba (CPC) de 1987, al igual que la mayoría de las constituciones provinciales argentinas, reconoce también expresamente la autonomía municipal “...política, administrativa, económica, financiera e institucional. ...” (art. 180 CPC), y define la competencia de los municipios así como regula detenidamente otros aspectos que hacen al régimen municipal en el Título Segundo (“Municipalidades y Comunas”) de la Segunda Parte.

Consagrada con tal claridad la autonomía provincial, cuando se ingresa a la temática de las relaciones interjurisdiccionales deberá tenerse presente no sólo que las mismas deben basarse en el consenso, sino también que el consenso no puede incluir una delegación a otra instancia de las atribuciones que constitucional y legalmente le son atribuidas a las unidades locales. Esta advertencia es particularmente significativa cuando las relaciones se ordenen según patrones formalizados y más estables –incluso con la constitución de órganos específicos-, y en relación a un conjunto de campos o dominios significativos e interrelacionados de la política pública, tal como sucede en las crecientes modalidades asociativas (áreas metropolitanas, corredores productivos, entes intermunicipales, regiones, etc.); ellas no pueden avanzar sobre las autonomías de municipios y comunas o incluso del propio estado provincial que las contiene.

Pero no cabe duda que constitucionalmente es posible la concreción de formaciones de cooperación auto-coordinada para una gestión más eficiente y efectiva de diversos fines, en forma ascendente, es decir, a partir de los gobiernos locales y en las que pueden participar también otros niveles jurisdiccionales e incluso actores de la sociedad civil (entidades de asesoramiento técnico, por ejemplo). La Constitución de la Provincia de Córdoba de 1987 prevé de modo expreso, en efecto, la creación de “organismos intermunicipales” (también denominados “entes intermunicipales” o “entes intercomunales”), en su art. 190: “Las Municipalidades pueden celebrar convenios entre sí, y constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia. Pueden celebrar acuerdos con la Provincia, el Gobierno Federal u organismos descentralizados, para el ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes”. Estos entes tienen personería jurídica de derecho público emanada de la propia constitución provincial, y sus finalidades pueden ser de distinto tipo, duración y alcance (construir un camino, realizar el servicio de recolección de residuos, proveer de energía eléctrica, etc., o bien varias de ellas o una de tipo integral como propender al desarrollo), pero no son una instancia jurídico-política nueva y distinta de los municipios, sino creaciones de éstos y de su autonomía. Su carácter sólo instrumental o adjetivo es coincidente con el que la doctrina atribuye a las regiones interprovinciales en Estado federal argentino (arts. 124 y 125 de la Constitución de la Nación Argentina; la mayoría de las constituciones provinciales contienen normas semejantes).

En síntesis, la previsión de los constituyentes provinciales fue clara y temprana sobre alternativas acciones remediales a una posible fragmentación derivada de la descentralización; dichas acciones están en el campo de la cooperación intergubernamental y revisten carácter consensuado (su formalización se realiza a través de convenios), pudiendo llegar incluso a constituir una organización diferenciada (“organismos intermunicipales”), con objetivos específicos o amplios y por tiempo determinado o con carácter permanente.

3- Primer diseño de regionalización: modelo selectivo y diferido

La crisis económica nacional desde fines del '90, con sus componentes de recesión, desempleo y abultada deuda pública, fueron socavando los ya de por sí menguados recursos locales, al decrecer la capacidad contributiva y de pago de servicios de las propias poblaciones y mermar también los ingresos provenientes de la coparticipación provincial y federal, incrementándose simultáneamente la demanda de servicios (salud, agua, transporte, etc.) al Estado local en una comunidad con capacidad de pago al sector privado decreciente.

El contexto de crisis se constituyó así –tal vez paradójicamente- en la “situación de acción” (Scharpf, 1997), en la oportunidad generadora de un intento de innovación más profunda tanto en los patrones espaciales de distribución del poder a través de una nueva modalidad de relacionamiento de las unidades locales, cuanto en la dinámica política y de gestión al interior de éstas.

Este intento se plasmó en el “Acuerdo económico, financiero y fiscal entre la Provincia de Córdoba con Municipios y Comunas para el fortalecimiento sustentable del régimen municipal y comunal” -también denominado “Pacto de Saneamiento Fiscal”-, firmado el 5 de febrero del año 2000 y transformado en Ley provincial n° 8.864 en julio del mismo año. Las reformulaciones introducidas por el “Acta-acuerdo para la reformulación del Pacto de Saneamiento – Acuerdo económico, financiero y fiscal entre la Provincia de Córdoba con Municipios y Comunas para el fortalecimiento sustentable del régimen municipal y comunal” (08/11/2001), a la que sucedió un “Convenio-marco de refinanciación y compensación de obligaciones recíprocas entre Provincia y Municipios y Comunas” (09/05/2002), si bien no alteraron formalmente la política inicialmente proyectada, dieron cuenta de las dificultades para la concreción de la misma más allá de la estricta renegociación de la deuda (puesto que en los hechos no se exigió la efectivización de las innovaciones acordadas como contrapartida para las sucesivas renegociaciones). Ello instala válidamente en el análisis, el interrogante acerca de si la mencionada “situación de acción” constituyó una real “oportunidad de cambio” (March y Olsen, 1989), esto es, una instancia histórica en que los modelos mentales y los recursos de los actores se conjugaron en torno a la necesidad de un cambio más profundo de las instituciones.

En punto específicamente al reordenamiento territorial de las relaciones intermunicipales, el Pacto Fiscal previó la obligación de constituir entes de recaudación y gestión. Dado que éstos, en el caso de las Municipalidades y Comunas con menos de 30.000 habitantes, requerían una integración regional por parte de las unidades locales (“*entes regionales de recaudación fiscal y gestión*”), significa que si bien se asoció la estrategia de saneamiento al incremento de la eficacia recaudatoria local mediante la tercerización, la eficacia se ligó a su vez, en el caso de gobiernos locales de menor escala, a una asociación entre ellos con base territorial (regionalización). De allí que esta modalidad de regionalización pueda caracterizarse como “selectiva y diferida”.

Se adoptó una estrategia compleja, relacionando en un único “paquete de políticas” varias cuestiones: a) el “salvataje” fiscal por parte de la Provincia de Córdoba a sus municipios y comunas con una pesada deuda a favor del Estado provincial, sus organismos y empresas, de alrededor de 220 millones de dólares; b) una serie de importantes *disposiciones de carácter político-institucional* que estaban orientadas a convertirlo en un verdadero instrumento de reformas profundas y rápidas de los gobiernos locales, tanto hacia el interior de ellos en su gestión administrativa, financiera e incluso en sus órganos políticos, cuanto en las relaciones intergubernamentales local-local y todo ello orientado a la

consecución del desarrollo sustentable¹⁰

Impulsado por el Ejecutivo Provincial y diseñado por éste bajo la modalidad de “coordinación bajo la sombra de la jerarquía”, el Pacto concluido mostró desde el comienzo dificultades en su implementación. La pretendida innovación terminó diluyéndose al fin, como ya se dijo, en una simple reprogramación de plazos para el pago de las deudas municipales. La ausencia de “modelos mentales” compartidos, tanto a nivel cognitivo como motivacional –expresándolo en los términos del enfoque neoinstitucional-, explica sin duda este fracaso. Estas explicaciones han sido analizadas detenidamente en un trabajo anterior¹¹, pero me interesa reproducir aquí la referencia a un aspecto motivacional, el relativo a las ideas, en cuanto manifiesta la necesidad de preservar la autonomía como valor propio de la estructura y dinámica jurídico-política constitucionalmente consagrada, esto es, en cuanto manifiesta la *institucionalidad legitimante*:

“ ... b) Finalmente, la idea-fuerza de la preservación de la autonomía local generó renuencias importantes a la implementación del Pacto de Saneamiento Fiscal. Más allá de que la misma –por su legitimidad indiscutida-, haya sido instrumentalizada en distintos momentos del proceso para reforzar regateos en negociaciones basadas en puntuales intereses financieros y/o políticos, lo cierto es que la misma está incorporada a los modelos mentales de los actores y no debe ser desatendida. Precisamente la posibilidad de incluir la cuestión de la regionalización provincial entre los temas a tratar en la Convención Constituyente que sesionó en la Provincia de Córdoba en setiembre del 2001 con el objetivo de discutir la denominada “reforma política”¹², constituyó un punto conflictivo con la oposición para llegar a la sanción de la ley declarativa de la necesidad de reforma parcial de la constitución provincial. Difundido como “proyecto de regionalización”, los alcances del mismo no llegaron sin embargo a conocerse claramente pues fue retirado por el oficialismo, a fin de evitar que abortara la reforma política que se priorizaba. Pero circuló la idea de “zonas” comprensivas de varios municipios y comunas representadas en los órganos de “entes” y a cargo de cuestiones administrativas, para incrementar la eficiencia en la gestión. Las voces opositoras enfatizaron, precisamente, la supuesta amenaza que se cernía sobre las autonomías locales¹³, particularmente de las localidades pequeñas y de menores recursos, aunque también existieron sospechas de segundas intenciones de tipo político-electoralista¹⁴

4- Segundo diseño de regionalización: modelo integral superpuesto

En el reordenamiento espacial diseñado por la ley n° 8864 antes sintetizado, aún cuando la dinámica de coordinación adoptada respondió a la modalidad de “coordinación bajo la sombra de la jerarquía” con el consecuente rol de iniciador por parte del gobierno provincial, existió el consentimiento de

¹⁰ Tal está expresamente establecido como objetivo en el apartado primero, incorporado como Anexo Único a la ley 8864: “Adoptar políticas uniformes que armonicen y posibiliten el logro de la finalidad común de fortalecer –en forma sostenida y continua- el régimen Municipal y Comunal, de modo tal que permita un significativo aumento en la calidad de vida local, un mejoramiento en los servicios a su cargo, el crecimiento de la economía provincial y la reactivación de las economías regionales”. De ahí que el nombre completo de este acuerdo sea “Acuerdo económico financiero y fiscal entre la Provincia de Córdoba con Municipios y Comunas para el fortalecimiento sustentable del régimen municipal y comunal”. Un mayor detalle de las reformas se encuentra en Parmigiani de Barbará, M.C., 2003b.

¹¹ Parmigiani de Barbará, M.C., 2003b.

¹² La misma estribó fundamentalmente en la transformación del Legislativo bicameral en unicameral, con reducción del número de legisladores y unificación de los mandatos del Poder Ejecutivo con el nuevo cuerpo de legisladores.

¹³ Justo es advertir que más allá de las verdaderas intenciones, la imprecisión y ambigüedad que registran algunos documentos gubernamentales cuyos textos equiparan regionalización con integración, no resultan idóneos para aventar temores. Véase, a manera de ejemplo, el siguiente fragmento. “Los instrumentos de los distintos compromisos mutuos ... debe ser resuelta entre todos, con la mayor voluntad, tolerancia y capacidad de diálogo, pues esa mancomunidad es la clave de la integración y regionalización provincial que se propone, cuyo éxito está probado en otras latitudes, especialmente en países europeos.” (Estudios y Propuestas/ Documento N° 2/II Foro de Intendentes de la Región Centro/Gobierno de la Provincia de Córdoba). Lo resaltado en negrita nos pertenece.

¹⁴ Dado que podrían modificarse los límites regionales correspondientes a los Departamentos y ellos constituían la base de la representación en el Senado en la CPC de 1987 (art. 83); parcialmente, esto se mantiene para la actual Legislatura unicameral (art. 104 CPC de 2001).

municipios y comunas, por lo que se encuadró en las normas constitucionales existentes (art. 190 CPC). La renuencia manifestada a través de un discurso de preservación de la autonomía, denotaría pues una distorsión por sobredimensionamiento de los valores contenidos en dichas normas, probablemente asociable a la desconfianza generalizada que atraviesa al sistema político argentino, particularmente intensa precisamente al momento de intentarse la implementación del modelo de regionalización de la ley n° 8864.

Muy interesante resulta señalar que, al parecer, la renuencia y la desconfianza habrían remitido luego de algunos años de trabajo conjunto (hasta la actualidad y continúa) de gobiernos locales con distinto signo partidario y el Ejecutivo provincial en la Unidad de Trabajo Provincia-Municipios (UTPM). Si el tiempo muestra la permanencia de tal actitud, se habrían verificado las previsiones de la doctrina (Wright, D.S., 1997), en el sentido de que el logro de consensos y cooperación en las relaciones intergubernamentales se ve favorecido cuando se da un contexto de respeto y aceptación de la diversidad de las distintas entidades involucradas; un rol destacado juegan también los liderazgos políticos empeñados en valorizar y promover la acción cooperativa, así como la orientación de las preocupaciones hacia cuestiones operativas, concretas, en lugar de grandes cuestiones o proyectos muy ambiciosos y, finalmente, las situaciones de crisis. Todas estas variables se advierten, en efecto, en el caso bajo análisis: al pluralismo de la UTPM, se agrega que el Ministro responsable del área en la nueva etapa es un destacado dirigente de origen local y ha presidido de modo entusiasta la Asociación Argentina de Municipios, bajo la idea-fuerza del asociativismo municipal; en cuanto a la preocupación por concretas cuestiones de gestión municipal, son ampliamente reveladoras las expresiones de los intendentes en ocasión del proceso de elaboración del nuevo proyecto: ejercicio del poder de policía en las denominadas “zonas grises” formalmente bajo la jurisdicción provincial, resolución de conflictos en materia de delimitación de los ejidos municipales, control bromatológico, atención de caminos y escuelas rurales, patrullaje rural, infracciones a la preservación del medio ambiente, sistematización del curso de aguas, tratamiento de residuos, forestación y reforestación, etc.

Lo interesante es, reitero, que en el exitoso espacio de diálogo y concertación de acuerdos constituido por la UTPM –creada por la ley n° 8864 e informalmente denominada Mesa de Trabajo Provincia-Municipios-, no sólo se ha logrado acordar el refinanciamiento total de las deudas de los gobiernos locales, sino que se habría avanzado hacia una resignificación de la institucionalidad legitimante que surge de la Constitución Provincial, traducida en la promoción y apoyo a la ley n° 9206.

Con la ley n° 9206/04 ha emergido en Córdoba un nuevo y ambicioso diseño de la regionalización intraprovincial, que tiene como objetivos básicos explícitos el progreso del asociativismo municipal, el incremento de la descentralización de las competencias provinciales y el fortalecimiento de la autonomía municipal¹⁵, con el fin último del desarrollo sustentable¹⁶. Para la consecución de tales

¹⁵ “Quiero decirles a modo de síntesis que desde este Ministerio, como articuladores de la política que tiene que ver con los municipios y comunas de la Provincia de Córdoba, aspirábamos a que se cumplimenten tres objetivos que creíamos básicos y que fueran acordados por todos los integrantes de la Provincia de Córdoba y por el Ministerio de Gobierno, que es el fortalecimiento de las autonomías municipales, una mayor descentralización de las competencias de la Provincia de Córdoba a los municipios y el rol del asociativismo de los municipios y comunas. A estos tres objetivos que son las referencias o las banderas del espíritu de este proyecto de ley, ustedes los van a encontrar en cada uno de los articulados de este presente proyecto.”: expresiones del Viceministro de Gobierno de la Provincia en ocasión de la concurrencia de la UTPM a la Comisión de Asuntos Institucionales, Municipales y Comunales (versión taquigráfica de la reunión del 14/12/04).

¹⁶ El sentido otorgado a esta expresión, que condensa (según se pretende) como idea fuerza los valores puestos en juego en la innovación, se manifiesta en el extenso discurso del legislador oficialista Méndez, en ocasión del debate en el recinto de la Legislatura previo a la sanción de la ley n° 9206. El análisis de la versión taquigráfica (22/12/04) muestra –secuencialmente-: a) la valorización de la descentralización (“... este gobierno, mi gobierno, plantea el proyecto de Comunidades Regionales conjuntamente con la Mesa Provincia-Municipios, filosóficamente convencido que son los

propósitos se han creado las llamadas “Comunidades Regionales”¹⁷, como resulta del mismo texto legal:

“Objetivos.

Artículo 9°.- LAS Comunidades Regionales tienen como objetivo contribuir a hacer más efectiva la gestión de la Provincia y de los Municipios y Comunas en las regiones, generar polos de desarrollo, facilitar la descentralización de funciones y la transferencia de competencias y lograr las demás finalidades establecidas en el Artículo 175 de la Constitución Provincial.”

Por su parte, el referido artículo 175 CPC, ubicado en la Segunda Parte (Autoridades de la Provincia), Sección cuarta (Administración Pública provincial y municipal), dispone:

“Regionalización

Artículo 175- Una ley especial establece la regionalización de la Provincia a los fines de facilitar la desconcentración administrativa, la más eficiente prestación de los servicios públicos y unificar los diversos criterios de división territorial”.

Como ya destacué, a diferencia del anterior diseño, que concitó resistencias tempranas, este nuevo diseño fue elaborado y consensado en el seno de la UTPM antes de su elevación a la Legislatura por el Ejecutivo provincial para su sanción. Más aún: al proyecto se adjuntó el acuerdo fundamentado por parte de la UTPM y luego miembros sobresalientes de ésta y pertenecientes a distintas fuerzas políticas, concurren a explicarlo y apoyarlo ante la Comisión de Asuntos Institucionales, Municipales y Comunes de la Legislatura; el discurso adquirió por momentos una fuerte vehemencia, otorgando a la estrategia regionalizadora proyectada el carácter de instrumento indispensable y urgente para la

gobiernos locales los que pueden configurarse como instancias ágiles y entes creativos, primero, por su mayor proximidad a los problemas y segundo, gracias a sus estructuras burocráticas más flexibles por su dimensión y menor grado de formalización ...”); b) la constatación de los procesos de integración a distintos niveles como fenómeno generalizado y su valorización, afirmando la presencia en ellos de “... un denominador común: el concepto de región ...”; c) la comprensión de la región como una formación dinámica, compleja y de coordinación fundamentalmente horizontal de los procesos de políticas públicas entre diversos niveles jurisdiccionales y con actores de la sociedad civil, siempre con una referencia al espacio; aparece asimismo aquí el concepto de “sinapsis” o articulación entre organizaciones, para referenciar la importancia del “asociativismo”; d) la íntima relación entre regionalización y desarrollo, en la medida en que éste se entienda no sólo económicamente sino integralmente, realizando la equidad, garantizando la calidad de vida y potenciando sinergias propias (perspectiva endógena, sin desconocer los factores exógenos).

Por otra parte, la centralidad que el desarrollo tiene en el rediseño institucional de la ley n° 9206 queda bien patentizado a través del contenido otorgado a la asistencia a los gobiernos locales, a la que se dedica un título específico con tres artículos: **TÍTULO XI- DE LA ASISTENCIA PROVINCIAL- Asesoramiento y Asistencia Técnica. Artículo 21.-** LAS Comunidades Regionales podrán solicitar asesoramiento y asistencia técnica de las áreas especializadas de los entes y organismos públicos del Estado Provincial. **Indicadores de Desarrollo Regional. Artículo 22.- PARA** evaluar el desarrollo de las Comunidades Regionales, se implementará un instrumento integrado por un conjunto de indicadores interrelacionados que se denominará “Indicador de Desarrollo Regional para la Gestión”. El mismo tendrá ocho (8) componentes del concepto de desarrollo: 1) Capital Físico, 2) Actividad Económica, 3) Capital Humano, 4) Capital Social, 5) Gestión de Recursos Financieros, 6) Transparencia, 7) Capacidad Institucional, 8) Participación Política. **Unidad Operativa. Artículo 23.- PARA** operativizar el Indicador de Desarrollo Regional para la Gestión, recoger y procesar la información y emitir informes anuales actualizados, el Ministerio de Gobierno constituirá una Unidad de Trabajo que garantice objetividad, rigurosidad, idoneidad técnica y economía operativa, a cuyo efecto podrá celebrar convenios o acuerdos con universidades, instituciones y organismos públicos y/o privados.

¹⁷ En ocasión de la concurrencia de miembros de la UTPM a la Comisión de Asuntos Institucionales, Municipales y Comunes, la Intendente de la ciudad de Villa María marcó con claridad el giro de la política de regionalización provincial y su eje en la descentralización hacia las comunidades regionales: “También queríamos decirles que esta ley es totalmente distinta a la que en su momento aprobó la formación de los Entes Regionales porque estos constituyen una manera de asociarnos con algunos municipios para ciertas tareas puntuales pero no tiene nada que ver con la descentralización del ejercicio del poder de policía que hoy la Provincia no puede ejercer a distancia” (versión taquigráfica de la reunión del 14/12/04).

viabilidad de los gobiernos locales.

La Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba consta de 27 artículos organizados en doce títulos. En lo sustancial que interesa resumir aquí, dispone la regionalización de todo el territorio provincial a través de la creación de Comunidades Regionales cuyos límites se corresponden con los departamentos existentes y comprende todas las unidades locales que en ellos se localizan. A través de la denominación “Comunidad Regional” el legislador pretende, desde un punto de vista discursivo, aludir a la idea de que las futuras regiones desarrollarán una identidad propia y un sentimiento de pertenencia de sus miembros, en la medida en que, por medio de ellas se agruparan Municipios y Comunas con afinidades culturales, históricas, sociales y económicas entre sí. Pero dado que los departamentos son demarcaciones territoriales al sólo efecto electoral (art.78 inc.1 CPC)¹⁸, la ley ha flexibilizado el criterio, para favorecer el cumplimiento de sus objetivos y respetar, simultáneamente, los necesarios consensos que garantizan la autonomía¹⁹.

Las Comunidades Regionales son personas jurídicas de derecho público con capacidad para adquirir y enajenar bienes y realizar todo tipo de actos jurídicos (art.5 ley n°9206). La integración a ellas –reitero por parte de los Municipios y Comunas localizados en el departamento respectivo es totalmente voluntaria y dispuesta por ordenanza Municipal o Resolución de la Comisión Vecinal, sometiéndose sólo entonces al régimen previsto por la nueva ley: se está pues frente al tipo de coordinación “negociada bajo la sombra de la jerarquía” (Scharpf, 1993) en donde la restricción deviene de la estandarización de las soluciones para resolver satisfactoriamente el “dilema del gran número” y de la eventual pérdida de los incentivos previstos para la cooperación²⁰.

Los arts. 7 a 10, al regular la jurisdicción y competencia de las Comunidades Regionales, contienen el núcleo de la reforma. En principio, la jurisdicción de las nuevas formaciones regionales recae sobre las denominadas “zonas grises” de la geografía provincial, las que están fuera de los ejidos municipales (del tipo “villa”) y en las que con frecuencia existe un ejercicio difuso del poder de policía provincial a raíz de las distancias, con el consiguiente incremento de costos para la administración pública y merma de acción efectiva. Se excluyen expresamente “los radios urbanos donde los Municipios y Comunas prestan efectivamente los servicios permanentes a la población, salvo convenio especial de algún Municipio o Comuna con la Comunidad Regional” (art. 7). Por el art. 8 el Gobierno de la Provincia “delega en las Comunidades Regionales el ejercicio del Poder de Policía en las materias de su

¹⁸ Si bien recientemente se han tomado como base para la organización de la policía provincial y también para las políticas desplegadas desde el Ministerio de Educación Provincial, de modo correspondiente con los nuevos patrones espaciales para el ejercicio de las competencias político-administrativas.

¹⁹ **Excepciones. Artículo 4°.- POR** excepción fundada en las características geográficas, económicas y de desarrollo de una zona determinada o en las características de las poblaciones que quedan comprendidas en la Región o en la facilidad de comunicación entre ellas, el Poder Ejecutivo, a solicitud de los Municipios o Comunas que demuestren interés, podrá: a) Autorizar y reconocer más de una Comunidad Regional en un mismo Departamento, fijando la competencia territorial de cada una de ellas; b) Autorizar que se integren a una Comunidad Regional de un Departamento, municipalidades o comunas de otros Departamentos vecinos, previo consentimiento expreso de la Comunidad Regional de la que se pretenda formar parte, y c) Autorizar que una Municipalidad o Comuna se integre a más de una Comunidad Regional, previo consentimiento expreso de la Comunidad Regional de la que se pretenda formar parte. En el caso de la excepción prevista en el inciso a) precedente, el territorio de competencia de cada Comunidad Regional comprenderá la superficie total de los circuitos electorales correspondientes a los Municipios y Comunas que la integren.”

²⁰ Si bien se requiere el consentimiento de las unidades locales para integrar las comunidades regionales e incluso adicionalmente para transferirles funciones, la atribución de recursos genera un espacio de imposición jerárquica: “...Premios y castigos. De la Sota aclaró que con la propuesta no se va a plantear que se fusionen los municipios ni la pérdida de la autonomía, pero “sí un sistema de premios y castigos para que los municipios se regionalicen, para que vean el espacio regional y aprovechen mejor los recursos” (“De la Sota ratificó la regionalización de municipios y comunas”, *La Voz del Interior*, 23/09/04).

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 Comunidad Regional 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”. Las Comunidades Regionales tiene asimismo en el ámbito de su jurisdicción “...la competencia material que la legislación vigente atribuya a los Municipios y Comunas, ...” (art.10, ap. a)

La ley prevé también el gobierno de la Comunidad Regional; el mismo está a cargo de una Comisión ad honorem integrada por todos los Intendentes y Presidentes Comunales de las localidades miembros, por el Legislador Provincial del departamento respectivo y por el/los Legisladores Provinciales electos tomando a la Provincia como distrito único (art.78, inc. 2 CPC), según el domicilio registrado antes de la elección. La Comisión designa anualmente una Mesa Ejecutiva y una Sindicatura, ambas ad-honorem, eventualmente podrá nombrar un agente exterior a su seno, como administrador rentado (art. 11); debe aprobar su reglamento interno y el quórum para sesionar se establece en la mitad más uno de los miembros, adoptándose las decisiones por simple mayoría (arts. 13 y 14), salvo disposiciones específicas de cada Comunidad. Finalmente, el art. 15 la atribuye recursos derivados directamente de su actividad (tasas, precios públicos, patentes, multas, etc.) y por vía coparticipada.

He utilizado para denominar a este modelo de regionalización los términos “integral y superpuesto”. La primera expresión alude, desde el punto de vista espacial, a su extensión a todo el territorio provincial (a todas sus “zonas grises” en primer lugar, pero también a otros posibles segmentos territoriales dentro de las unidades locales a partir de eventual transferencia o delegación de competencias de las mismas o de la descentralización realizada por el gobierno provincial: en todo caso, el espacio de cierre o clausura jurídico-institucional está previsto y son los departamentos en que se divide la Provincia, sin diferenciaciones en razón del tamaño u otras características de las localidades en ellos ubicadas); desde el punto de vista funcional, alude a la amplitud de las competencias y funciones delegables o transferibles por la Provincia y por los Municipios y Comunas: todas las que por la materia sean propias de las jurisdicciones locales.

La expresión “superpuesto” apunta a la complejidad del entramado asociativo previsto y puede adquirir un sentido positivo o negativo, según el aspecto en el que se haga hincapié. Las lógicas de la concertación y la flexibilidad están presentes tanto en el diseño de la Comunidad Regional en sí misma, cuanto en su *coexistencia* con otros emprendimientos asociativos existentes o a crearse bajo la forma de “entes intermunicipales” –si bien no se utiliza tal denominación- (art. 190 CPC y arts.17 y 18 ley n° 9206) lo cual constituye en principio un componente positivo. Y digo en principio, pues al preverse que “... los Municipios y Comunas que integran una Comunidad Regional podrán generar otras asociaciones, entendidas como espacios extra o supra Comunidades Regionales de concertación territorial...”(art. 18 ley n° 9206), se abre un campo enormemente amplio de posibilidades, a la vez que igualmente impreciso jurídicamente; no está de más recordar que la doctrina ha enfatizado el principio de “exclusividad territorial”²¹ para las regiones interprovinciales (Frías, P.J., 1998) a pesar del carácter instrumental claro e indiscutido de las mismas a diferencia de las nuevas Comunidades Regionales.

²¹ “Dicho principio implica, en el caso argentino, que una provincia puede dividir su territorio entre diversas regiones, pero no pueden superponerse territorios regionales, con el accionar entrecruzado de órganos distintos” (Parmigiani de Barbará, M.C., 2001: 40).

Inversamente, la denominación adquiere una connotación negativa si se atiende a que la innovación bajo estudio estaría “superponiendo” un nuevo nivel de gobierno a los cuatro expresamente y excluyentemente previstos en la Constitución Nacional (Hernández, A. M., 2000, 2005): el federal, el provincial, el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el de los municipios autónomos.

5- Fortalezas y debilidades del proceso innovador en curso

Realizada la síntesis del nuevo diseño institucional de regionalización en la Provincia de Córdoba, creo reunidos los elementos suficientes para reflexionar sobre cómo se combinan en ella la “institucionalidad legitimante” de los objetivos perseguidos y la correspondiente “pertinencia de la institucionalidad deseada”.

Como ya en cierto modo adelanté más arriba, estimo que en el caso se ha producido una resignificación de la institucionalidad formal legitimante, que en último término en un Estado de derecho no puede ser sino el ordenamiento constitucional.

Resulta clara la demanda de los actores políticos locales y provinciales sobre las necesidad de generalizar prácticas asociativas intergubernamentales, para lo cual resultaría conveniente un grado significativo de estructuración bajo formas regionales asociativas y ello así para obras y servicios que requieren complementariedad y/o escala pero, sobre todo y en lo inmediato en la Provincia de Córdoba, para el ejercicio de las competencias propias del poder de policía en las zonas a las cuales la administración provincial no puede atender con eficiencia. El déficit de la gestión provincial a su vez perjudica a los gobiernos locales vecinos, que deben hacerse cargo sin las competencias y recursos correspondientes, ya por requerimiento de los vecinos, ya porque la propia localidad se perjudica. Hay que enfatizar aquí la coincidencia de las demandas de los actores con la afirmación de la teoría sobre la actual transversalidad de la mayoría de los problemas (control de plagas, preservación del medio ambiente –incendio forestales, régimen de aguas, tratamiento de residuos, etc.-, control del tránsito vehicular y del transporte de carga, campañas de salud preventivas, etc.) y de las iniciativas para la promoción del desarrollo sustentable. También hay que advertir que se ha pretendido armonizar este requerimiento de asociativismo/regionalización con una sólida autonomía municipal y ello se encuentra permanentemente presente en el discurso legitimador de la innovación

El diseño sancionado por la ley n° 9206 pareciera entonces satisfacer la nueva institucionalidad deseada. El abierto apoyo de todos los sectores políticos y de ambos poderes políticos del Estado provincial y particularmente, de los gobiernos locales, así lo estarían indicando. Allí reside la principal fortaleza de la innovación, que a sólo seis meses de ser formalmente aprobada ha logrado un interesante grado de concreción, sin que algunos desacuerdos de cuño partidario puedan interpretarse como oposiciones al diseño consagrado. Existe asimismo un incentivo de tipo económico-financiero no desdeñable, dado que el Poder Ejecutivo ha anunciado que el próximo presupuesto provincial será trianual y que incluirá las previsiones que sean elevadas por las Comunidades Regionales a fin de federalizar el gasto y la inversión (recuérdese que el discurso político ha incorporado la política de regionalización bajo la idea de “proceso de federalización”)²². A la conjunción entre valores e intereses

²² “A seis meses de la sanción de la ley orgánica de regionalización, ya se conformaron en distintos departamentos de la provincia doce comunidades regionales y otras cinco están a punto de hacerlo. ... De las nueve restantes poco se sabe; algunas están analizando si les conviene o no asociarse; otras están negociando la constitución y las autoridades; y otras, entre ellas el departamento Capital, ni siquiera lo han considerado. ... Entusiasmado con el logro, el gobernador José Manuel de la Sota presidirá un acto ... en el que presentará las flamantes comunidades y anunciará algunas obras que los nuevos organismos llevarán a cabo ... Mientras algunos analizan los objetivos, otros recuerdan los obstáculos y problemas. En general, hubo disputas y peleas en casi todos los departamentos donde los radicales y peronistas gobiernan similar cantidad

que estarían apuntalando a la innovación según las lógicas del institucionalismo normativo y de la elección racional, se espera agregar una lógica emparentada con la “dependencia del camino” del institucionalismo histórico, de la mano del denominado isomorfismo institucional²³: “Frente a los conflictos, ... el secretario de Gobierno explicó: Muchos se han dado cuenta de que más allá de las peleas políticas, la regionalización es una herramienta para el futuro. En cuatro meses hemos puesto en marcha este proceso y cuando los intendentes, los jefes comunales y la gente se den cuenta de que funciona, se acelerarán los tiempos y las obras”²⁴

Pero, ¿se compadece la regionalización hoy formalizada con la institucionalidad constitucional legitimante, tal como la interpreta al menos la doctrina y ha sido hasta no hace mucho tiempo la idea trasuntada en las prácticas de los actores políticos?. Si la respuesta es negativa, las reglas constitucionales se recortan no como habilitantes sino como constriñentes, como limitantes, en el panorama de transformaciones institucionales que se avizoran como favorables al desarrollo.

En ese sentido, obsérvese que el art. 175 de la CPC se refiere a la regionalización en términos de “desconcentración administrativa”, lo cual no supone crear una nueva persona jurídica sino transferir funciones a un organismo de la propia Administración central, siempre dependiente jerárquicamente de la misma (la literatura especializada en Derecho Administrativo es copiosa y uniforme al respecto: Dromi J. R., 1983; Marienhoff, M. S., 1990; Sayagués Laso, E., 1987; Linares, J. F., 1986; Cassagne, J.C., 1977, Buitrago, I. J. y Dramas, F. M., 1999; Giannini, M. S., 1991, entre muchos otros). Por otra parte, el art. 13 de la CPC es expreso en cuanto a la prohibición de delegar funciones, salvo los casos previstos en la Constitución y declara insanablemente nula cualquier trasgresión; sin embargo, el art. 8 de la ley n° 9206 establece una delegación de competencias a favor de una instancia jurídico-política constitucionalmente inexistente (las Comunidades Regionales), contrariando la disposición expresa del art. 185, 2da. Parte CPC: “... Por ley el Gobierno Provincial delega a los municipios el ejercicio de su poder de policía, en materias de competencia municipal en zonas no sujetas a su jurisdicción territorial”; además, las unidades locales también le pueden transferir a la Comunidad Regional funciones que le son propias (art. 10, ap. d, ley n° 9206).

Llama la atención la ausencia de argumentos jurídicos en la presentación del proyecto a la Legislatura por el miembro informante de las Comisiones intervinientes. Incluso resulta confusa la referencia a las regiones interprovinciales: por cierto, la importancia de la regionalización ha sido una idea fuerza que imperó vigorosamente en la Constitución de la Nación reformada en 1994 (art. 124) para las relaciones interprovinciales. Sin embargo, la doctrina es también aquí prácticamente unánime en que tales regiones constituyen una instancia adjetiva, un espacio de concertación, sin que puedan transferírseles el ejercicio de funciones o competencias (Frías, P., 1980; Hernández, A. M., 2000, Castorina de Tarquini, M. C., 1990, Parmigiani de Barbará, M. C., 2000; Barrera Buteler, G., 1996). En todo caso, el caso equivalente está configurado en la CPC por los entes u organismos intermunicipales previstos en su art. 190.

de ciudades y pueblos. ... En los departamentos donde hay evidente preponderancia de un partido, las cosas marcharon con rapidez y los problemas tuvieron o tienen otras causas. ... los obstáculos tienen que ver con la agenda de prioridades de cada población. ... En casi todas las comunidades está pendiente la designación del “gerente”, figura que según la ley es la única que recibirá sueldo por su trabajo. ... Su designación puede implicar nuevas peleas...” (“*Ya se crearon 12 comunidades regionales*”: *La Voz del Interior*, 12/06/05).

²³ “... En un entorno de incertidumbre sobre las relaciones causa-efecto los directivos suelen utilizar el recurso de imitar el comportamiento de otras organizaciones de su entorno de referencia, percibidas como exitosas, produciendo el denominado isomorfismo institucional (Guillén, 1994)” (Salvador, M., 2000).

²⁴ (“*Ya se crearon 12 comunidades regionales*”: *La Voz del Interior*, 12/06/05).

Reflexiones finales

A manera de conclusión, propongo una advertencia como reflexión final. La nueva institucionalidad regional en la provincia de Córdoba recién comienza a registrar algunas concreciones. La nubilidad de la innovación se conjuga con un contexto de año electoral –con elecciones nacionales que han colocado sordina a los conflictos políticos provinciales y locales- y tal conjunción obliga a ser cautos para interpretar la solidez de un acuerdo de legitimación constitucional y de propósitos a concretar que luce tan monóptico como una auténtica política de Estado.

Si tal fuera el caso, significará que están emergiendo nuevos modelos mentales propicios para el cambio institucional, que ocurre “por la percepción de los empresarios de las organizaciones políticas y económicas de que las cosas podrían marchar mejor si el entramado institucional fuera alterado en algún grado” (North, 1991). Y cabe acotar que aunque el cambio institucional tiene en general un carácter incremental, existe lo que March y Olsen (1989) han denominado “oportunidad de cambio”, esto es, momentos en que los modelos mentales y recursos de los actores se conjugan en torno a la necesidad de un cambio más profundo de las instituciones. Quedará pendiente entonces la reforma constitucional, en bien de la previsibilidad y la confianza a que ayudan precisos sentidos constitucionales por todos compartidos y respetando, naturalmente, el sistema de distribución territorial del poder consagrado por la Constitución de la Nación Argentina.

BIBLIOGRAFÍA

- Barrera Buteler, G. (2000) “Organismos Intermunicipales”, en *Suplemento de Derecho Administrativo y Constitucional, Revista Foro de Córdoba*, N° 2.
- _____ (1996) *Provincia y Nación*. Edic. Ciudad Argentina, Buenos Aires.
- Bidart Campos, G. (1968) *Derecho Constitucional I y II*. Ediar SA, Buenos Aires
- Boisier, S. (1994) “Crisis y alternativas en los procesos de regionalización”. *Revista de la CEPAL* 52.
- Buitrago, I. J. y Dramas F. M. (1999) *Elementos de Derecho Administrativo*. Oxford University Press. Santiago de Chile.
- Cassagne, J. C. (1977) *Derecho Administrativo*. Ed. Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales. Buenos Aires.
- Castorina de Tarquini, M. C. (1990) “La Provincia en la Región”. En *Derecho Público Provincia* (Perez Ghilou y otros). Ed. Depalma, Buenos Aires.
- Cingolani, M. (1997) “La cooperación intermunicipal como instrumento de la política de desarrollo. Estudio de caso de dos entes de cooperación intermunicipal en la Provincia de Córdoba”. En *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Buenos Aires FLACSO, Of. de Pub. CBC/UBA, UCC.
- _____ (2001) “La cooperación intermunicipal después de la descentralización en la Provincia de Córdoba: oportunidades y restricciones”. En *Cooperación intermunicipal en Argentina*. INAP- Eudeba. Buenos Aires.
- Cravacuore, D, Ilari, S. y Villar, A (2004) *La articulación de la gestión municipal. Actores y políticas*. Ed. Universidad Nacional de Quilmes. Bernal, Argentina.
- Díaz de Landa, M y Cingolani, M. (2000). “Oportunidades y restricciones a la cooperación intermunicipal en los servicios descentralizados. El caso del sistema de salud en Córdoba, Argentina”. *V Congreso Internacional del CLAD*. Santo Domingo-República Dominicana: www.clad.org.ve/congres5.html.
- Díaz de Landa, M y Gigena, A. 2002 “La regionalización en Córdoba como estrategia de gobernalidad de sistemas locales en materia

fiscal” http://www.inap.gov.ar/redes/redmuni_publicaciones.htm

Díaz de Landa, M, Parmigiani de Barbará, M.C. y otros (1996)- *En lo pequeño y lo pobre... Qué pasa con la salud?. Un estudio sobre la descentralización en salud en Comunas de la Provincia de Córdoba*. Edit. Alveroni, Córdoba.

Díaz de Landa 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”, en *Anuario VI del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales -CIJS-, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNC*.

Drnas de Clément, Z. (2000) *Principales impulsores de regionalización intraprovincial*; Marcos Lerner Editora Córdoba.

Dromi, J. R. (1983) *Instituciones de Derecho Administrativo*. Ed. Astrea. Buenos Aires.

Ekmekdjian, M. A. (1999) *Tratado de Derecho Constitucional*. Ed. Depalma. Buenos Aires.

Frías, P. J. (1980) *Introducción al derecho Público Provincial*. Ed. Depalma. Buenos Aires.

_____ (1998) *El Proceso Federal Argentino*. Ed. El Copista. Córdoba, Argentina.

García Delgado, D.(comp.) (1997) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. FLACSO, Of. de Pub. CBC/UBA, UCC. Buenos Aires

Giannini, M. S. (1991) *Derecho Administrativo*. Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.

Hernández, Antonio M. (h) (2000). *Integración y globalización: Rol de las Regiones, Provincias y Municipio*. Ediciones Depalma. Buenos Aires.

_____ (2005) “La descentralización del poder en el Estado Argentino” en *La descentralización del poder en el Estado Contemporáneo*. Ed. por la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Buenos Aires.

INAP (comp.) (2001) *Cooperación intermunicipal en Argentina*. INAP- Eudeba. Buenos Aires.

Iturburu, M. (2001) “Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino”, en *Cooperación intermunicipal en Argentina*. INAP- Eudeba. Buenos Aires.

Jordana, J. (2002) *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina – Casos de Argentina y Bolivia*. BID-UE – Serie Documentos de Trabajo – Washington.

Jordana, J. y Ramió, C. (2003) “Las instituciones de la política comercial exterior en América Latina; un análisis comparativo”. *Revista del CLAD N° 27*. Editorial Texto C. A.. Caracas, Venezuela.

Linares, J. F. (1986) *Derecho Administrativo*. Ed. Astrea. Buenos Aires.

March J y Olsen J. (1989) *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. The Free Press. Nueva York.

Marienhoff, M. S. (1990) *Tratado de Derecho Administrativo*. Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires.

Mayntz, R. y Scharpf, F. (1995) “Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus”. En *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M./New York: Campus.

Méndez, J. L. (1997) “Estudio Introductorio”, en Wright, D. S. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. FCE, México.

Messner, D. (1999) “Del Estado céntrico a la “sociedad de redes”. Nuevas exigencias de la coordinación social”. En *Reforma del estado y coordinación social*. Coord.: Lechner, N. et alt. PyV Ed., México.

North, D. C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Nueva York

Parmigiani de Barbará, M.C. (2001) *Estado, Sociedad y Región. Un análisis neoinstitucional de la Región Centro de la República Argentina*. Edit. Ciencia, Derecho y Sociedad/UNC. Córdoba, Argentina.

_____ (2002) “La coordinación intergubernamental subnacional de cara a la crisis: posibilidades y límites”. *VII Congreso Internacional del CLAD*. Lisboa, Portugal. <http://www.clad.org.ve/docume.html>.

_____ (2003a) “El reordenamiento territorial de las políticas públicas en la República Argentina: propuestas, concreciones y perspectivas miradas desde la crisis”. *VIII Congreso Internacional del CLAD*. Panamá. <http://www.clad.org.ve/docume.html>.

_____ (2003b) “Los patrones espaciales de distribución de competencias en la reconstrucción de las capacidades estatales”. CD del Segundo Congreso Argentino de Administración Pública "Sociedad, Gobierno y Administración". ISBN 987-20177-1-9.

_____ (2003c) “Instituciones jaqueadas: Reformas político-institucionales a nivel subnacional en el marco de la crisis en Argentina”. *Anuario VI del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales - CIJS-2001/2002*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNC.

Parri, L. (1990) “Territorial politics and political exchange: American federalism and french unitarism reconsidered”, en Marin, B. (Ed.) *generalized political Exchange*. Westview Press. Boulder, Colorado.

Peters, G. B. (2003) *El nuevo institucionalismo*. Ed. Gedisa, Barcelona.

Sayagués Laso, E. (1987) *Tratado de derecho Administrativo*. Fund. De Cultura Universitaria. Montevideo.

Scharpf, F. W. (1991) “Die handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwazigsten Jahrhundert.” En *Politische Vierteljahresschrift*, 32.Jg, Heft 4.

_____ (1993) “Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen”. En *Sonderheft 24*, Opladen, WVG

_____ (1997) *Games real actors play*. Westview Press, Boulder.

Salvador, M. (2000) “Procesos de modernización y prestación de servicios públicos: el papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas”. *V Congreso Internacional del CLAD*. Santo Domingo-República Dominicana: www.clad.org.ve/congres5.html.

Wiesner, E. (1997) “La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local”, *Descentralización fiscal en América Latina. Nuevos desafíos y agenda de trabajo*. CEPAL/GTZ

Wright, D. S. (1997) *Para entender las relaciones intergubernamentales*; FCE, México

Breve reseña biográfica:

Myriam Consuelo Parmigiani de Barbará egresó de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) sucesivamente con los títulos de Abogada y Doctora en Derecho y Ciencias Sociales; realizó también estudios en la Eberhard Universität de Tübingen, Alemania. Profesora Titular de Derecho Político en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNC y de Teoría del Estado y del Gobierno en la Facultad de Ciencia Política y RR II de la UCC. Investigadora con radicación de proyectos en el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la UNC, su línea de investigación principal, en la que posee numerosas publicaciones, se enmarca en el análisis de políticas públicas, con especial referencia a los procesos de reforma del Estado: descentralización, desregulación, privatización, agencialización, regionalización. En el año 2002 obtuvo el Premio “Al Mérito Federal” por la autoría del libro *Estado, Sociedad y Región*, otorgado por el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Rep. Argentina. Ha sido Subsecretaria de Ciencia y Tecnología de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba y luego Secretaria de Asuntos Académicos esta misma Universidad, en la que se desempeña actualmente como Secretaria de Posgrado.