

**NORMATIVIZACIÓN DE LA REGIONALIZACIÓN
EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA COMO ESTRATEGIA
DE REESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO.
OBSERVACIÓN DEL PROCESO DESDE EL CASO CALAMUCHITA***

*Martha Diaz de Landa***

*Ana Carolina Massuh****

Resumen: La hipótesis vertebradora del análisis sobre el proceso de regionalización en Córdoba afirma la alta dependencia que el mismo tiene de la voluntad política del Gobierno Provincial (GP). Los objetivos, diseño, incentivos y estructura de implementación prevista en los instrumentos legales, ordenados a fin de impulsar y estructurar estatalmente dicho proceso, exigen de parte del GP una continuidad de su acción en el proceso y una articulación efectiva de nuevas estructuras de gestión en las políticas provinciales. El análisis del caso Calamuchita, permite mostrar el efecto interruptor de la acción del GP sobre un proceso de regionalización endógeno muy dinámico – impulsado por las localidades del Valle de Calamuchita-, con una estructura de gobernanza participativa y abierta y con una alta capacidad de construcción de una identidad regional. La reconstrucción de la experiencia analizada se realizó a partir de entrevistas en profundidad a los funcionarios locales de las localidades de Calamuchita más involucradas en el proceso, contextualizando sus dichos mediante el análisis de la normativa ordenadora del proceso de regionalización en la provincia, noticias

*Agradecimiento a las agencias financiadoras de los proyectos de investigación, algunos de cuyos resultados informan este artículo. Subsidio Agencia Córdoba Ciencia (2000–2005) “*Los municipios entre la fragmentación y la regionalización frente a la modernización del Estado y el desarrollo sustentable*”; Subsidio SECYT-UNC (2001–2003) “*Incentivos y conflictos para la regionalización de políticas locales*”. 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*”.

**Abogada, Especialista en Sociología, Doctora. en Derecho y Ciencias Sociales, UNC; Posdoctorado en el Departamento de Sociología, The University of Chicago, Profesora Titular de Sociología Jurídica y actual Directora de la Maestría en Sociología, Centro de Estudios Avanzados (CEA) y Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.

***Licenciada en Comunicación Social y alumna de la Maestría en Sociología (CEA y Facultad de Derecho y Ciencias Sociales-UNC); Becaria Secyt-UNC 2005 y 2006.

periodísticas y revisión de trabajos realizados sobre diversos casos seleccionados a los fines de investigaciones previas sobre dicho proceso que cubre el período 2000-2007.

Palabras Claves: Comunidades regionales – Regionalización provincial – Estrategias de regionalización – Gobiernos locales

Introducción

El proceso de regionalización intraprovincial en Córdoba (Argentina), impulsado por las leyes provinciales 8864/00 y 9206/04, visto éste desde su inicio y durante los siete años que lleva su intento de implementación, ha seguido hasta el presente un curso errático.

La resolución del mismo es una cuestión abierta y, por los problemas que enfrenta, parece dificultosa su materialización, a pesar de la generalizada aceptación por parte de los gobiernos –provincial y locales– respecto a la necesidad para la gestión pública de un ordenamiento regional del territorio provincial. También son convergentes sus opiniones en señalar como principal fuerza de resistencia al avance del proceso, la reticencia de los mismos gobiernos locales a emprender y/o mantener acciones tendientes a concretar su coordinación en formaciones políticas-territoriales regionales¹.

Paradigmáticas expresiones en ese sentido, son las pronunciadas por intendentes influyentes en la provincia, pertenecientes a diferentes partidos políticos: “...*Si naturalmente, como la sociedad lo venía exigiendo, los distintos mandatos desde hace mucho en las distintas ciudades y pueblos hubieran aprendido a asociarse y trabajar conjuntamente, seguramente que la regionalización de la provincia hoy sería un hecho y no habría necesidad de ninguna ley o en todo caso el proceso hubiera sido mucho más natural.*(...)”².

No obstante las justificaciones razonables dadas por los funcionarios locales, en el sentido de que el proyecto de regionalización debió ser pospuesto frente a la atención que les demandaron sus prioridades locales en el marco de la crisis generalizada acontecida entre 2001 y 2003, el análisis de las entrevistas a funcionarios municipales y

¹Según informaciones periodísticas y dichos de muchos de los entrevistados –actores gubernamentales locales y provinciales– en el marco de las investigaciones realizadas entre el 2000 y el 2007 (Subsidios Agencia Córdoba Ciencia, 2000–2005; SECYT–UNC, 2001–2003; SECYT–UNC, 2005–2007).

²Expresiones vertidas en oportunidad de apoyar la sanción de la Ley 9206/04 frente a la Comisión de Asuntos Institucionales, Municipales y Comunales de la Legislatura Provincial, y reproducidas en Parmigiani de Barbará (2006:159), en su trabajo sobre la descripción y comparación de los diseños representados por las leyes de regionalización provincial N° 8864/00 y N° 9206/04.

comunales realizadas entre el 2001 y el 2004 sugieren otras condiciones retardatorias de los procesos de cooperación interlocal³.

El Cuadro 1 reseña las dificultades, según niveles jurisdiccionales de origen, que se observaron en el proceso de regionalización intentado, y que afectan la capacidad de los gobiernos locales para lograr establecer esquemas de coordinación horizontal y transaccional, también llamada “auto-coordinación”, es decir basada en negociaciones y acuerdos. Dada la infraestructura jurídico-constitucional nacional y provincial de Córdoba, necesariamente estas formaciones territoriales deben ser regiones concertadas, supuesto por tanto ineludible de las disposiciones de las leyes provinciales ya citadas.

(Ver cuadro en página sigte.)

³ La cooperación interlocal es sin duda la base sustantiva para el avance de la política provincial de regionalización, tanto la impulsada a través de la ley 8864, sancionada el 5 de febrero de 2000 (DIAZ DE LANDA Y GIGENA, 2002; PARMIGIANI DE BARBARÁ, 2003; DIAZ DE LANDA Y PARMIGIANI DE BARBARÁ, 2004), como la ordenada mediante la ley 9206, sancionada el 29 de Diciembre de 2004 (PARMIGIANI DE BARBARÁ, 2006; MANZO Y GONZALEZ SALVÁ, 2006; MASSUH A., 2006; GRAGLIA Y RIORDA, 2006)

Cuadro 1. Los obstáculos que enfrenta la regionalización en Córdoba (*)

Relaciones entre provincia y municipios/comunas.	Relaciones al interior del gobierno local	Relaciones interlocales
1. El rol central del Gobierno Provincial (GP) en el proceso.	1. Limitada información y participación del conjunto del gobierno local. Gestión centralizada en intendentes y jefes comunales.	1. Diversidad de las realidades locales, intereses y prioridades divergentes y la distancia entre las localidades.
2. Fuerte centralización de funciones y recursos fiscales; carencia de una descentralización programada y dotada con suficientes y previsibles fondos de financiamiento.	2. Carencia de capacidades técnicas en los municipios/comunas.	2. Énfasis en beneficios locales inmediatos más que en acciones de desarrollo regional.
3. Discontinuidad en la acción del GP y relación ambigua entre los diferentes organismos provinciales y los requerimientos de materialización de las acciones a definir regionalmente.	3. Baja prioridad otorgada al tema de la regionalización frente a la atención que demanda diariamente la gestión local.	3. Desconfianza de las localidades pequeñas en relación a la mayor influencia y beneficios por el tamaño e infraestructura de las más grandes.
4. Limitaciones financieras del GP que dificulta encarar políticas públicas multinivel.	4. Sesgos en la definición de la oposición o adhesión a la regionalización según afinidades partidarias con el Gob. Provincial.	4. Conflictos de intereses entre los actores políticos locales que obstaculiza la conformación de una voluntad política para la coordinación regional.
5. Indefinición de la continuidad de la política, no obstante su normativización legislativa.	5. Volatilidad de las acciones locales en el tiempo por los cambios políticos en el gobierno.	5. Discontinuidad de las acciones conjuntas para el funcionamiento de espacios u órganos de coordinación.
6. Sesgos partidarios e intereses electorales prevalentes.	6. Encapsulamiento de las decisiones a nivel gubernamental para evitar costos políticos o por atribuir desinterés a la ciudadanía. Derivado de ello, ausencia de participación de actores extragubernamentales.	6. Ausencia de programas de emprendimientos comunes por problemas de comunicación entre las localidades miembros de la región.
7. Carencia de programas continuos de incentivos	7. Intereses electoralistas prevalentes.	7. Desconocimiento de las realidades locales de las localidades asociadas y de otras experiencias en el territorio provincial.

(*)Fuente: *Diaz de Landa (2007)*

La implementación exitosa de formaciones regionales concertadas requiere de la conformación de estructuras “bisagras” que articulen la acción conjunta a nivel regional y de la predisposición de las administraciones locales para sostenerlas. Bajo estos supuestos, el proyecto gana en complejidad y no es ciertamente fácil llevarlo a cabo. Hay razones para esto.

Las administraciones locales no son cuerpos de toma de decisión homogéneos, poseen diversos estilos y múltiples niveles de formulación e implementación de políticas, expresan una variada gama de juegos partidarios y tradiciones políticas, estructuran divergentes texturas de articulación entre ellas y sus respectivas sociedades locales, presentan particularidades en sus relaciones intergubernamentales pre-existentes tanto horizontales como verticales y, lo que no es de menor importancia, los individuos involucrados y representantes de organizaciones actúan según sus propios y respectivos intereses y motivos. Es decir, que los conflictos de interés surgirán entre las autoridades locales, debido a sus diferencias en los objetivos de desarrollo estatales y en las aspiraciones de desarrollo municipales específicas.

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 años⁴.

Las diferencias entre las leyes provinciales de regionalización (8864/00 y 9206/04) son sustanciales. Difieren no solo en cuanto al 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 legislativa.

El objetivo central de la ley 8864 –y así explícitamente lo establece– es el saneamiento de las finanzas locales⁵ 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/comunales⁶.

Del intento de regionalización bajo la ley 8864/00, el único resultado fue la reprogramación del pago de la abultada deuda que los

⁴ 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 (PARMIGIANI DE BARBARÁ, 2006:157).

⁵ Extensamente se ha referido a esta cuestión en DIAZ DE LANDA Y GIGENA, 2002; PARMIGIANI DE BARBARÁ, 2003; DIAZ DE LANDA Y PARMIGIANI DE BARBARÁ, 2004.

⁶ 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*.”

gobiernos locales tienen 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 debía 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)⁷ 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 intra-provincial, creando las *Comunidades Regionales (CR)* basadas en tres principios centrales: el progreso del asociativismo municipal, el incremento de la descentralización de las competencias provinciales y el fortalecimiento de la autonomía municipal, con el objetivo político de inducir el desarrollo regional sustentable en el territorio provincial (Parmigiani de Barbará, 2005).

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 provincial⁸, el 88% del territorio provincial (165.000 km² aproximadamente) se encuentra fuera de los radios municipales y comunales (Cáceres, 2007).

Este segundo intento de regionalización inducida parte de definir el interés de los gobiernos locales en la descentralización del poder de policía del GP sobre las denominadas “zonas grises”, subsanando las dificultades de éste para la gestión territorial efectiva y sus consecuencias para la economía, la seguridad y el bienestar social de las localidades adyacentes o indirectamente afectadas⁹.

⁷ Creada por la Ley Provincial N° 8.864/2001.

⁸ El total de gobiernos locales en Córdoba es de 427, de los cuales 248 son municipalidades y 179 comunas; lo que equivale al 20,3% sobre 2.157 gobiernos locales distribuidos en el territorio nacional. Córdoba es la provincia con el mayor número de gobiernos locales.

⁹ El GP “delega en las Comunidades Regionales el ejercicio del Poder de Policía en las materias de su competencia, dentro de todo el territorio en el que estas Comunidades Regionales tienen jurisdicción y competencia territorial. Las facultades y obligaciones

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

Su diseño prevé la incorporación al espacio de consenso regional de actores de la sociedad civil a partir de la comprensión de la región como una formación dinámica, compleja y de coordinación fundamentalmente horizontal de los procesos multinivel de formulación, decisión e implementación de políticas públicas. Al decir de un legislador interviniente en la presentación de la ley, en su instancia de proyecto legislativo, *“aparece...aquí el concepto de sinapsis o articulación entre organizaciones, para referenciar la importancia del asociativismo”*

Este artículo describe el proceso de regionalización en un caso en particular, el Departamento de Calamuchita, desde el inicio del proceso inducido desde el GP. El interés de este caso son las rupturas y continuidades que se hacen visibles en el proceso seguido por estas localidades, analizando las acciones y estrategias de relacionamiento e interacción de los actores vinculados.

Se describe los momentos en que se diferencian dicho proceso y nos detenemos en la centralidad del papel del GP, bajo la hipótesis de que más allá de la materialización alcanzada por la política de regionalización, estamos frente a un proceso de ensayo hacia nuevas formas de estructuración del Estado.

Desde ese marco adquiere relevancia la dimensión relacional e intersubjetiva asociada a la conceptualización de la región como “constructo relacional” (Parmigiani de Barbará, 2001) y estratégico. Partimos de comprender que su construcción y consistencia suponen actores interrelacionados, colectivamente articulados para la decisión y desarrollo de acciones estratégicas. Si bien la base legitimante es la selección y priorización consensuada de problemáticas compartidas y/o que

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

trasciendan el ámbito de lo local, la viabilidad y persistencia de la regionalización demanda de una acción continua de los actores en ejercicio de sus interdependencias.

La hipótesis es que se advierte que la estrategia inducida de regionalización, desde su inicio, es altamente dependiente de la intervención central del Gobierno Provincial, y que la falta de continuidad de su acción en el proceso y el alto grado de dependencia de los recursos locales de la voluntad política del Gobierno Provincial, no posibilita la conformación de un sistema relativamente estable de acciones interlocales.

1. El proceso de regionalización de las localidades del Valle de Calamuchita. Etapas

Las localidades del Valle de Calamuchita han experimentando un proceso de cooperación regional que se desarrolló en tres momentos, con características singulares acordes a su contexto sociopolítico e histórico. Estos momentos son a) la etapa del *Pacto de Saneamiento Fiscal*, resultado de la aplicación de la ley provincial 8864; b) la conformación del *Ente Regional Calamuchitano (ERC)*, iniciativa de las localidades del valle en cooperación con equipos de asistencia técnica de la Universidad Católica de Córdoba, y c) la organización de la *CR*, creadas a partir de la voluntad del gobierno provincial, y ordenada por la ley 9206.

El gráfico 1 (*Diagramas representativos de los diseños de regionalización aplicados en el Departamento de Calamuchita*), presenta, en primer lugar, las formas básicas de relacionamiento multinivel privilegiado en la institucionalidad constitucional de Córdoba. Entendiendo por ésta no solo la normativa formalizada en el texto constitucional (CPC, en particular, los arts. 180 y 190), sino también la legitimidad de las prácticas predominantemente aceptadas entre los gobiernos locales y con mayor frecuencia utilizadas por el GP.

Dichas formas básicas representan para los actores la mayor coherencia con el principio de autonomía local, no solo medular en el andamiaje jurídico del Estado (CN y CPC) sino también núcleo ideológico central de las convicciones políticas generalizadas entre políticos y ciudadanía. Sin embargo, la forma de las prácticas de las relaciones intergubernamentales locales-provincial de carácter radial, direccionadas a y centralizadas en el GP, y por ende verticales –en lo fiscal y legislativo–, se sostienen preponderantes y naturalizadas, por décadas de práctica e inercia institucional¹⁰.

¹⁰ Desde tiempo inmemorable y aún persistente en muchos gobiernos locales, la debilidad del tercer nivel de gobierno –aunque ha preocupado a muchos– se mantiene

La complejidad creciente de las gestiones locales¹¹ hizo evidente la precariedad del sistema de relacionamiento a la vez fragmentado entre las instancias locales, y radial entre éstas y el nivel provincial, para atender las nuevas exigencias. La reforma constitucional de Córdoba de 1987 prevé la respuesta estatal, ante este cambio, incorporando nuevas formas de relaciones intergubernamentales basadas en la cooperación horizontal. La innovación normativa de la CPC, en su art. 190¹², introduce la “gobernanza” como alternativa de coordinación de la acción estatal, superando el límite constitucional del “gobierno” como estrategia excluyente de coordinación política y socio-territorial.

Destaca Parmigiani de Barbará (2005), que “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”)”. No obstante su fuerza constitucional, la experiencia ha mostrado el limitado alcance que han logrado estas formaciones intergubernamentales, su transitoriedad y el carácter puntual de los objetivos de su accionar (Cingolani, 2006).

Distintas modalidades innovativas de relaciones gubernamentales interlocales son ensayadas en Argentina¹³. Córdoba, ilustra una de las estrategias de innovación que, por el papel central que se le otorga al GP, se la reconoce como regionalización inducida (Díaz de Landa, Parmigiani de Barbará, 2004).

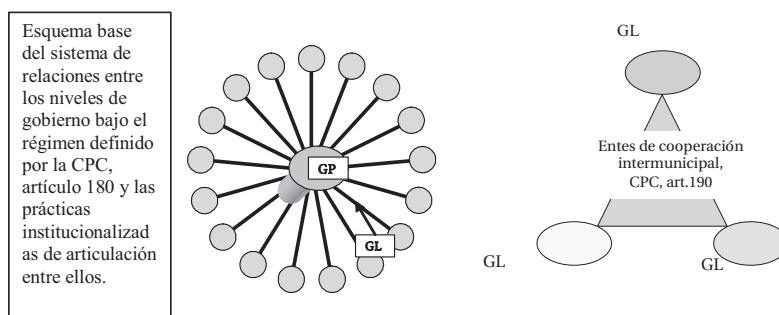
Ver esquemas en página sigte.

como uno de las razones más importantes de la distorsión del principio de autonomía, y por ende explicativa de la conformación radial de las relaciones intergubernamentales locales-provincial.

¹¹ Complejidad proveniente del incremento y diversidad de las demandas sociales de su intervención. Éstas, tanto paralelas como vinculadas al avance de la descentralización del estado, y al reconocimiento de nuevas problemáticas de carácter translocales (como lo ambiental, el desarrollo económico y la formación de mercados regionales).

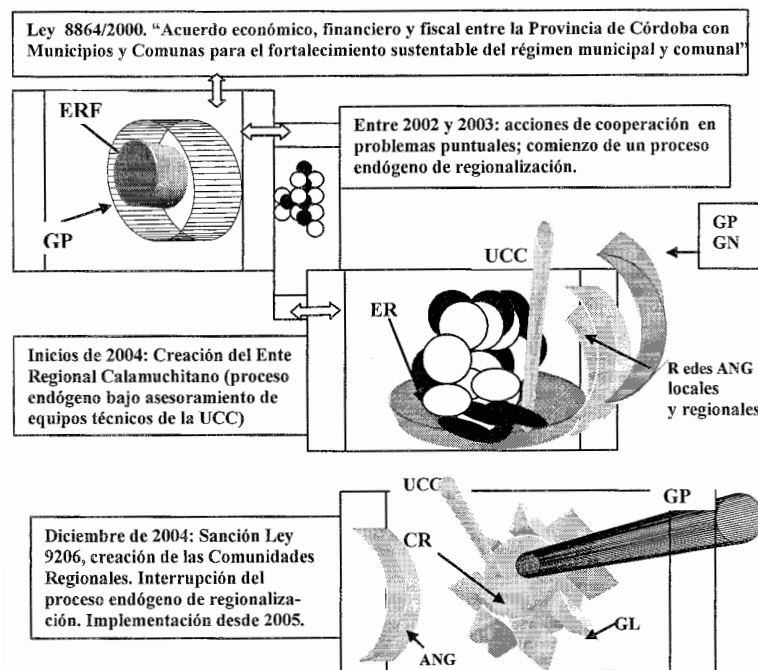
¹² “Las Municipalidades pueden celebrar convenios entre sí, y constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia. Pueden celebrar acuerdos con la Provincia, el Gobierno Federal u organismos descentralizados, para el ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes”. Se asimila también a la posibilidad de gestión estatal local, la participación de organizaciones de la sociedad civil y la cooperación entre entes públicos y actores privados.

Gráfico 1: Diagrama representativos de los diseños de regionalización, según el proceso seguido por las localidades del Departamento de Calamuchita



Departamento Calamuchita: Secuencia de los diseños de regionalización entre 2000 y 2007.

Referencias: GP= Gob. Provincial; GN= Gob. Nacional; GL= Gob. Locales (municipios y comunas); ERF= Ente Regional de Recaudación Fiscal; CR= Comunidad Regional; UCC= Univ. Católica de Córdoba; ANG= Actores no gubernamentales (económicos, sociedad civil)



¹³ En 2002 existían en el país 52 microrregiones, de las cuales 40 eran provinciales y 12 interprovinciales. Participaban 406 gobiernos locales de veinte provincias, que con-

En particular, los municipios y comunas del departamento de Calamuchita han seguido en su proceso de regionalización distintas alternativas, combinando experiencias inducidas y experiencias endógenas de coordinación regional. Precisamente la descripción de dichas experiencias permitirá inferir los elementos argumentativos para demostrar el impacto limitante de la actuación del GP, más precisamente cuando se trata de regionalizaciones inducidas.

2. La etapa del Pacto de Saneamiento Fiscal (Ley 8864/2000)

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

Para lograr una mayor eficiencia económica, se impulsó la creación de entes intermunicipales, como instancias de coordinación intergubernamental, pretendiendo estimular la cooperación en torno a fines específicos (recaudación, gestión de servicios viales, seguridad, salud, educación, tratamiento de residuos, etc.). En ese sentido, el “Acuerdo económico, financiero y fiscal entre la Provincia de Córdoba con Municipios y Comunas para el fortalecimiento sustentable del régimen municipal y comunal” (o “Pacto de Saneamiento Fiscal”), convertido en la ley provincial N° 8864/2000, fue la estrategia generalizable de desarrollo local y regional en el territorio provincial impulsado desde el GP para el saneamiento fiscal de los municipios/comunas menores de 30.000 habitantes¹⁴. En el caso de gobiernos locales de menor escala, su eficacia estaba ligada, a la posibilidad de generar una asociación entre ellos con base territorial (regionalización).

centraban 7.266.355 habitantes (D. CRAVACUORE, 2005). Pero también es destacable la débil estabilidad de esta tendencia en cuanto a la posibilidad de orientar dichas relaciones a la consecución de objetivos de desarrollo. Cooperaciones acotadas o puntuales, a término y mediadas por acciones que no requieran mayor complejidad de coordinación, sostenibilidad en el tiempo ni definición de estrategias a mediano y largo plazo, parecen tener más viabilidad, por la persistencia que han tenido y algunos logros de interés vinculados a la gestión del gasto, obras públicas y sobre todo el aprendizaje en curso de comportamientos interorganizacionales cooperativos (DÍAZ DE LANDA, 2007).

¹⁴ Una mayor reflexión en torno a esta cuestión está contenida en PARMIGIANI DE BARBARÁ, M.C, 2005, y en DÍAZ DE LANDA Y M.C. PARMIGIANI DE BARBARÁ, 2004.

El esquema de relacionamiento surgido de un diseño fuertemente centralizado en su formulación desde el GP, fue impuesto a la mayoría de los gobiernos locales según dos criterios, que de manera conjunta tornaban obligatoria la integración de los entes regionales: la escala (tamaño) de la población y el estado fiscal locales. La cobertura territorial de aplicación de esta ley, en el caso de las localidades de Calamuchita, fue generalizada a todo el departamento¹⁵.

Si bien, en el marco de la ley 8864, la regionalización inicialmente adopta la modalidad de la coordinación bajo la sombra de la jerarquía, un amplio margen de acciones comunes a que ella daba lugar no alcanzaron a materializarse por los problemas radicados tanto a nivel local, como interlocal y provincial (ver Cuadro 1).

Según algunos representantes comunales entrevistados en el departamento de Calamuchita, esta experiencia resultó bastante satisfactoria en un primer momento, en tanto permitió a las localidades pequeñas sanear las finanzas y normalizar su deuda con la Provincia.

“En nuestra localidad, nosotros nos beneficiamos con el Pacto de saneamiento Fiscal, fue una alternativa que nos permitió poner en orden las cuentas de la comuna y a partir de allí se viabilizó el desarrollo de nuevas políticas locales”, expresa un Jefe Comunal.

La evolución de esta experiencia promovida desde el GP, ha puesto de manifiesto el escaso grado de cohesión de la red de actores involucrados y los problemas de coordinación intermunicipal e intercomunal que, progresivamente, han debilitado y finalmente abortado la política provincial de desarrollo regional¹⁶.

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

Tal como se refleja en las entrevistas realizadas a personal de los municipios de Santa Rosa de Calamuchita y Villa General Belgrano, quienes participaron en experiencias de cooperación interlocal pos proyecto de la ley n° 8864, se impulsó desde los gobiernos locales una serie de acciones de cooperación, dirigidas a superar las limitaciones que

¹⁵ El departamento de Calamuchita cuenta con 24 localidades en total; 18 localidades de menos de 2.000 habitantes y 6 que se ubican en el rango de poblaciones entre 2.000 y 10.000 (Fuente: GRAGLIA Y RIORDA, 2006 (TABLA):31).

¹⁶ DIAZ DE LANDA Y PARMIGIANI DE BARBARÁ, 2004.

planteó la primera iniciativa de regionalización impulsada desde y por el GP. Instancia de cooperaciones que puede entenderse en el proceso, como una transición hacia el segundo momento que consistió en la conformación del ERC. De este modo informa uno de los entrevistados:

“Podríamos decir que en un primer momento, entre 2002 y 2003, algunos municipios empezamos a reunirnos y tratar ciertas problemáticas que eran comunes a nuestra región, como la necesidad de contar con una planta común de transferencia de residuos y la construcción de caminos que agilizaran la circulación de transportes en general y de los turistas en particular”, dichos del Secretario de Gobierno de una de las localidades visitadas por los investigadores.

El objetivo directo de la ley nº 8864, saneamiento fiscal de los gobiernos locales no se cumplió mediante la conformación de los entes regionales previstos normativamente, sino a través de estrategias de relacionamiento que se enmarca en la forma radial más tradicional de relaciones intergubernamentales verticales.

No obstante puede aseverarse el fracaso de esta primera estrategia de regionalización, la emergencia de experiencias de cooperación -como las señaladas por los funcionarios entrevistados-, pueden entenderse como parte del aprendizaje que los gobiernos locales incorporaron a partir de tener que enfrentar, al menos, la discusión acerca de sus interdependencias y la importancia de la complementariedad como acción estratégica de desarrollo colectivo.

Aunque se habla de experiencias limitadas en cuanto a objetivos comunes en cuestiones puntuales, entendemos estas cooperaciones interlocales como un momento de transición hacia la consolidación de cooperaciones de mayor alcance.

3. La constitución del ERC

A partir de 2004 se conformó el Ente Regional de Calamuchita -ERC- que reunió los municipios y comunas del Valle sumando Almafuerte y Potrero de Garay¹⁷. Con la asistencia técnica de la Universidad Católica de Córdoba y un fuerte rol promotor desde los municipios mayores del Departamento¹⁸, se llevó a cabo un programa de trabajo para incentivar la definición y tratamiento de problemáticas comunes en un proceso de aprendizaje y análisis de prioridades regionales “desde abajo”. Es decir, llevado a cabo por los propios actores políticos (intendentes y jefes comunales junto a sus equipos técnicos), en tres fases interrelacionadas.

¹⁷ Al respecto ver informes del equipo de asistencia técnica del Programa de Fortalecimiento Institucional de Municipios y Comunas (PROFIM) del Instituto de Ciencias de la Administración (ICDA) de la Universidad Católica de Córdoba (UCC).

¹⁸ En particular, Villa General Belgrano, Santa Rosa de Calamuchita y Embalse de Río Tercero.

3.1. La primera fase se denominó “*Mesa de Intendentes*”, que permitió crear y fortalecer una red política a nivel regional, espacio de interacción entre intendentes y jefes comunales para consensuar la agenda común de trabajo, a partir de definir, analizar y decidir las problemáticas individuales a atender luego en el ámbito colectivo. El fortalecimiento de vínculos entre los sujetos se desarrolló desde dos dimensiones, por un lado la instrumental vinculada al modo en que ellos podían articularse en torno a un objetivo concreto, y por otro lado, se buscó fortalecer la confianza en la cooperación, interactuando, dialogando y consensuando problemáticas comunes. Fue preciso, por tanto, generar espacios que facilitaran la formulación de agendas políticas regionales y la toma de decisiones políticas en torno a las temáticas acordadas.

“En los talleres nosotros buscábamos que ellos pudieran conocerse y reconocerse como pares, ya que ello permitiría desarrollar un programa de cooperación regional más efectivo, apuntábamos a alimentar la confianza entre los actores y que todos tuvieran la posibilidad de participar y exponer sus inquietudes”, (Coordinadora-Programa de Asistencia Técnica del ICDA.

3.2. La segunda fase, denominada “*Tecnopolítica*”, consistió en la creación de una nueva red formada por equipos técnicos regionales. A partir de la agenda política priorizada en la Mesa de Intendentes, estos equipos se abocaron al análisis de los problemas de la región desde una visión técnica e integradora, incluyendo las dimensiones ambientales, sociales, económicas y de movilidad espacial. Se elaboró un primer diagnóstico en torno a esos problemas sobre los que se buscaba intervenir. A través de un proceso de aprendizaje y acción participativa, ellos no sólo abordaron los problemas sino que además pudieron identificar actores regionales implicados en cada problemática. Esta etapa permitió iniciar una nueva instancia de construcción, la del diálogo con los actores sociales, identificados éstos como individuos u organizaciones regionales o extra regionales, los cuales tienen o se les reconoce interés en algún tipo de participación.

En ese marco, se realizaron sucesivos talleres con la concurrencia de representantes de la mayoría de las localidades (entre 20 y 22 sobre un total de 24 localidades)¹⁹.

“Era una muy buena oportunidad no sólo para conocernos entre nosotros, sino también para llegar a cada uno de los lugares del Valle y lo más importante fue que la gente nos veía llegar y quizás por primera vez

¹⁹ De acuerdo a la información proporcionada por el equipo técnico y las entrevistas realizadas a actores provenientes de diferentes localidades: Río de los Sauces, Amboy, Villa General Belgrano, Santa Rosa de Calamuchita, Los Cóndores, Los Reartes, San Ignacio, entre otras.

tenían la oportunidad de encontrarse con sus dirigentes políticos, trabajando juntos, en un proyecto que era común a toda la región”, (Secretaría del Ente).

La dinámica seguida en cada taller era similar: se identificaban y priorizaban problemas importantes y urgentes (inmediatos) que fueran estratégicos para la región. Generaban espacios de discusión y análisis, conformando pequeñas comisiones para el abordaje específico de cada una de las temáticas, y finalmente desarrollaban una instancia de reflexión y puesta en común sobre las conclusiones obtenidas por cada grupo²⁰.

Tema central en algunos encuentros²¹, fue el análisis de las ventajas que les aportaba el tratamiento en conjunto de las necesidades individuales de cada localidad y compartidas regionalmente. Resultado de esas reflexiones fue el convencimiento compartido por los distintos actores sobre el carácter estratégico de identificar, definir y abordar colectivamente los problemas, luego decididos de interés común. Por un lado, les permitía reconocer las cuestiones comunes que les preocupaba y debían atender; en segundo lugar, fortalecían su capacidad de acción colectiva dotando al conjunto de un mayor peso político; en tercer lugar, la complementariedad y la acción conjunta requieren de cada parte un menor esfuerzo económico.

Se construye por tanto una visión común y se atiende mejor a la problemática regional, mediante el establecimiento de pautas comunes de trabajo a partir del conocimiento mutuo y el reconocimiento externo. También en conjunto, los miembros del Ente advirtieron las posibles dificultades para la atención de los problemas, entre las que se destacan: la no aceptación del cambio ni de los costos que la acción colectiva reclama de cada miembro participante, los conflictos derivados de la contradicción de intereses, o de la falta de coincidencia en las estrategias planteadas, los obstáculos locales para la coordinación de normativas y controles, como así también las segmentaciones posibles derivadas de las asimetrías entre las localidades, por diferencias en la dotación de infraestructura y actividades económicas predominantes (turismo, agroganadería, minería) y la falta de compromiso para sostener la participación local en el tiempo.

²⁰ Algunas de las demandas regionales que se plantearon en los encuentros fueron: el deterioro y desequilibrio ambiental, inadecuada y escasa infraestructura vial, el desequilibrado desarrollo económico en la región, desempleo, inseguridad, ausencia de gestión conjunta, ausencia de identidad regional, desigual acceso a la salud, el crecimiento demográfico, necesidad de mejorar la oferta educativa en la región, jurisdicción municipal difusa, etc.

²¹ Por caso, la reunión realizada en la localidad de Rumipal.

Surgió asimismo la necesidad de definir y mejorar los medios de comunicación intra e inter comisiones, favoreciendo la recolección, sistematización y disponibilidad de la información. Se reconoció la importancia de la comunicación para fortalecer compromisos y responsabilidades, generar vínculos de confianza y consolidar la cohesión e integración interlocal. La metodología de construcción regional avanzó en la definición de una agenda regional²², incluyendo acciones para superar obstáculos y aprovechar oportunidades previamente reconocidos.

Se destaca, por tanto, la continuidad y sistematicidad que fue alcanzando el trabajo regional. En cada encuentro se procuraba lograr la identificación de actores externos vinculados a los temas planteados. Surgió así el reconocimiento del carácter estratégico de la participación del GP a través de la Agencia Córdoba Turismo, del Ministerio de Obras y Servicios Públicos y de la Agencia Córdoba Ambiente.

“Lo interesante de la experiencia del Ente, entre otras cosas, fue que tuvimos la oportunidad de reunirnos directamente con el Ministro Santarelli (de Obras Públicas), él vino a una de nuestras reuniones y tuvimos la oportunidad de exponer nuestras demandas de una manera muy directa...” señala el Jefe de la Comuna de Amboy.

Hacia finales del año 2004, concluyendo con los talleres realizados por los intendentes, jefes de comunas y sus respectivos equipos técnicos, se planteó un desafío aún mayor: una tercera fase en la pudieran tener participación los representantes de la sociedad civil.

3.3. La tercera fase, *“Apertura a la Sociedad”*. En la localidad de Embalse se organizó el Primer Foro Regional, con la participación de los actores sociales regionales, invitados e integrados a las comisiones temáticas: movilidad espacial, desarrollo económico, desarrollo social y ambiente. El foro representó una instancia de interacción y consenso entre la Mesa de Intendentes, y los equipos político-técnicos con los actores sociales mediante un proceso de construcción colectiva.

“En ese foro estuvieron representados todos los sectores, fue una experiencia muy valiosa para todos, sin precedente. Pudimos llegar a la sociedad civil y lo más importante es que ellos tuvieron la oportunidad de ver a sus representantes políticos juntos, trabajando, reflexionando y analizando con ellos las problemáticas comunes a la región”, (Presidente del ERC).

Concluidas las fases de coordinación, se proyectó la etapa de definición de estrategias para la acción, mediante la activación de la red política, la red tecnopolítica y las redes sociales diferencias en redes temáticas, según las áreas previamente determinadas, seleccionando

²² Taller realizado en Las Caleras.

las cuestiones puntuales a atender y las alianzas para el tratamiento de las mismas.

Bajo esta noción de gobernanza se alude a la idea de que los actores sociales (las ONGs, Cámaras de Comercio, Centros Educativos, etc.) son múltiples redes con las cuales se articulan, como parte de la experiencia, la red política y la red tecnopolítica mediante espacios de discusión y acciones públicas. La red política, bajo esta concepción, debía asumir la función de coordinar las redes entre sí, promoviendo la conciencia de pertenencia, el reconocimiento de otras redes y de sus intereses particulares, para generar estrategias conjuntas, interactuantes y complementarias.

El ERC, configura una experiencia endógena propulsada por la interacción entre actores internos promotores (municipios mayores), el resto de los gobiernos locales advertidos de las ventajas de asociación entre ellos, aprendizaje en parte devenido de la experiencia acumulada bajo la ley 8864, y la participación –solicitada por los anteriores– de un agente externo (en este caso, el equipo técnico de la UCC).

Jurídicamente, en virtud de las normas constitucionales, el ente está dotado de personería jurídica de derecho público pero no constituye una instancia jurídico-política nueva y distinta de los municipios, sino creaciones de éstos y de su autonomía” (Parmigiani de Barbará, 2006).

4. La regionalización de Calamuchita por la Ley nº 9206

La sanción de esta ley a finales de 2004, colocó a los dirigentes involucrados en la experiencia del ERC –la gran mayoría de los jefes locales del departamento– frente a un nuevo marco de referencia y de interacción con el GP, y con un escenario interlocal también diferente al construido en el contexto del ERC. De acuerdo a lo establecido en la normativa, se conformó la CR de Calamuchita, integrada por los mismos municipios y comunas del Ente, exceptuando a Almafuerte y Potrero de Garay por tratarse de localidades pertenecientes a otros departamentos y, no obstante, la solicitud de los varios integrantes del ERC presentada ante el GP.

En este nuevo contexto, surgieron entre los gobiernos locales y entre ellos y actores externos, otras estrategias de relacionamiento. Si bien, inicialmente estuvieron involucrados en acciones de cooperación, gradualmente fueron avanzando hacia una estructuración jerárquica de relaciones entre ellos, e introdujeron asimetrías al interior de la comunidad. De acuerdo a las referencias de los propios actores miembros de la CR, en la época del ERC prevalecían interacciones más horizontales, estimulando la creación de espacios de deliberación y la participación de todos sus integrantes, sumando el equipo técnico de la UCC y

algunas dependencias del GP, tales como la Agencia Córdoba Ambiente y Córdoba Turismo, entre otras.

Esta información se reitera en las varias entrevistas a diferentes representantes políticos de la CR, cuando se les interroga respecto a las principales diferencias entre ambas experiencias –ERC y CR–.

“Todos éramos iguales en el Ente, trabajábamos con más libertad, y las acciones que llevamos a cabo fueron el resultado de un proceso consensuado voluntariamente..” (recuerda un Intendente).

Por un lado, se han introducido sesgos de carácter político y partidario en las vinculaciones entre el GP y algunas localidades con las que comparten ciertas “afinidades políticas” o respecto de las cuales existen intereses electorales²³.

Sumado a lo anterior, prevalece la idea de que la normativa ha instaurado un proceso más burocrático, generando incertidumbre y desconfianza acerca de la efectividad del nuevo proyecto político. Por otro lado, se observa una gran similitud entre la metodología seguida por el ERC y la recogida en la ley para el trabajo conjunto en las CR, con la consiguiente repetición de experiencias ya realizadas y pérdida de sentido de la inversión en tiempo y ocupación en detrimento de los problemas locales.

No obstante, algunos de los entrevistados manifiestan cierta expectativa por un mayor nivel de desarrollo en la implementación del nuevo proyecto provincial. Dichas expectativas están asociadas a la posibilidad de obtener recursos con cierta economía de esfuerzos de negociación, comparada con la que se hubiese necesitado en el caso del ERC, si se considera que la regionalización por CR es una iniciativa del GP.

La normativa provincial contempla la transferencia de recursos hacia las CR's para ser administrados por ellas y destinados a concretar obras previamente priorizadas a nivel regional. La presencia de este tipo de incentivos ha incidido notablemente en la rápida aceptación, y finalmente sanción que tuvo la ley por los representantes de los distintos partidos y legisladores departamentales. Si bien, la utilización de incentivos financieros por parte del gobierno central es una estrategia corriente para reforzar apoyos a las iniciativas legislativas, también en el caso de la ley 9206 hubo acuerdos de base entre los actores directamente involucrados por sus disposiciones, a partir de la actividad que en ese sentido ha desenvuelto la MTPM.

La considerable legitimación inicial que se hizo manifiesta en el alto porcentaje de gobiernos locales participantes en la etapa de de-

²³ Recordar la sucesión de eventos electorales locales en la segunda mitad de 2006 y durante 2007.

finición de prioridades de la CR²⁴, con el objetivo de integrar el destino de los fondos presupuestado por el GP para el trienio 2006-2008, le siguió un progresivo deterioro de la capacidad de movilización regional, expectante ahora más de las acciones que pueda impulsar el GP, que del trabajo mancomunado que interna y autónomamente pueda realizar la CR por iniciativa propia.

5. El Gobierno Provincial (GP) como actor en el Proceso de Regionalización

Las opiniones de los entrevistados coinciden en señalar que la principal dificultad que se presentó durante los últimos meses de trabajo (fines del año 2006 y principios de 2007) provino de los cambios producidos al interior del proceso de regionalización planteado originalmente y que se vincula directamente con la intervención del GP en el espacio regional.

A través de la Ley 9206, el GP pretende impulsar una política de regionalización innovando en relación a patrones espaciales de distribución de las competencias del poder hacia interior del territorio provincial e incorporando cambios significativos respecto de lo planteado en el Pacto de Saneamiento Fiscal. El objetivo, art. 9º, es avanzar en el asociativismo municipal, incrementando la descentralización de competencias provinciales²⁵.

Las opiniones de los representantes municipales, como hemos expuesto, hacen alusión a la inclusión de una instancia, la provincial, que instaura un proceso burocrático que obstaculiza la consecución de las metas que habían sido previstas por los actores locales, previo a la sanción de la norma. La dinámica que mostraba el proceso de regionalización a través del ERC, se ve ahora interrumpida por una gestión regional altamente dependiente del GP que, en la representación que se hacen de su intervención los actores, aquel posee buenas intenciones pero traba las iniciativas que históricamente se impulsaban desde los municipios y comunas.

²⁴ Se informa en el marco del Programa de Asistencia Técnica (PROFIM/UCC), que el promedio de asistencia de los gobiernos locales a seminarios y talleres realizados a lo largo del territorio provincial, a mediados del año 2005, para la definición de prioridades regionales por las 23 CR constituidas (sobre 26 que debían hacerlo), fue del 84% (con un rango entre 55 y 100%). El Departamento de Calamuchita presentó uno de los porcentajes más bajos de asistencia, el 71%; mientras que durante el funcionamiento del ERC, la participación de las localidades estuvo entre 83 y 91% (P. CÁCERES Y OTROS, 2006).

²⁵ "Las Comunidades Regionales tienen como objetivo contribuir a hacer más efectiva 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."

“Yo creo mucho en los gobiernos regionales, nos hace falta aprender a trabajar en conjunto, priorizar el pensamiento colectivo, nos falta la cultura de lo colectivo. Felicito la idea de trabajar en comunidad, de compartir experiencias y modos de resolver los problemas que tiene cada uno. Va a haber ventajas para todos no sólo para la localidad que yo represento. Tendremos la posibilidad de gestionar algunas demandas que tenemos como grupo”, expresa un Jefe Comunal.

En la misma dirección van las declaraciones de una intendenta de la región:

“Si se trabaja en conjunto con buena programación, va a haber ventajas. Porque la idea original es buena. Pero hay que estar informado de todo lo que hay en Calamuchita, porque también hay sectores con desarrollo industrial”.

Sin embargo los mismos entrevistados coinciden en señalar que las demandas surgidas en el trabajo comunitario no encuentran respuesta en el GP, no obstante su función de agente principal de acuerdo a la normativa de la Ley 9206.

“Los Reartes es una localidad que vive del desarrollo turístico y de la agricultura, –remarca su Representante Comunal– y en estos últimos años viene desarrollando un impulso turístico grande pero nos hace falta infraestructura básica como ser agua y luz. Nosotros lo fijamos como prioridad en el trabajo que hicimos con el ERC y también para la aprobación del presupuesto trienal que nos pedía el GP, pero todavía no tenemos respuesta sobre eso. Lo mismo sucede con el tema de los residuos y la seguridad”.

Las prioridades que fueron fijadas por los actores en la etapa del ERC fueron: el agua corriente para varios pueblos, la necesidad de incrementar la complejidad y capacidad del Hospital Regional de Santa Rosa, la finalización de la pista de aterrizaje de Rumipal, el tratamiento de la basura.

“La idea regional de los bloques giraba en torno a tres cuestiones: AGUA, EDUCACIÓN, SALUD. Cada intendente y Jefe de Comuna expuso sus prioridades pero el gobierno no las tuvo en cuenta”, recalca un intendente.

La irrupción del GP a través de una norma específica, implicó una modificación en la trama de relaciones entre los actores. Por un lado, importa señalar que su pretensión de institucionalizar las prácticas previas de los sujetos se vincula a una instancia que se desprende de su propia lógica, es decir “la organización del poder y al ejercicio de la dominación política” (Oszlack, 1997:16). La puesta en escena de la norma, implica una forma de externalizar el poder, imponiendo una suerte de reconocimiento incondicional a su condición de soberano a la hora de reglar las relaciones intergubernamentales en su ámbito de

competencia territorial. Pero también, la capacidad de institucionalizar su poder, como forma, como herramienta capaz de ser ejercida –incluso- monopólicamente, a través de la creación de instancias materiales por donde viabilizar sus estrategias.

El primer aspecto se vincula a las formas de cooptación que ensaya un gobierno a la hora de externalizar su poder. En otras palabras, la norma por sí sola, no es capaz de generar adhesiones en los viejos actores, por el contrario, el gobierno necesita –y necesitará para el caso que nos toca– captar apoyo de los sectores dominantes locales a partir de instrumentalizar alianzas formales e informales tendientes a concretar sus objetivos, que ello no es más que viabilizar una forma particular de integración regional, y que es funcional a sus intereses como gobierno.

El juego político que se abre, pone de relieve la creación de las bases para su acción, la que se construye a través de alianzas y compromisos sustentables de las intenciones que subyacen a la norma (Oszlack, 1997:120).

El segundo aspecto hace alusión a las formas institucionalizadas que cobran las estrategias. La creación de la CR implica la instancia formal para poder viabilizar el control del Estado, y ejercer así su poder de policía, el que se traduce –o mejor dicho se traducirá– a la hora de diseñar la composición y reglas de juego al interior de la misma. Por eso no podemos dejar de ver que, en la trama de las nuevas relaciones que se gestan, a partir de la aparición del GP en el proceso, éste se erige por sobre los demás actores, desencadenando una serie de relaciones que deben ser concebidas como producidas por actores que se encuentran asimétricamente vinculados.

En el caso de Calamuchita, si bien el GP cordobés propició la formación de entes regionales desde los inicios de la década del 2000, en realidad fueron las intendencias y comunas las que diseñaron instituciones y estrategias para darle forma a una suerte de voluntad política regional. El ERC –como expresamos precedentemente– surgió en el marco de esta idea, como un espacio de construcción comunitaria, cuyo accionar fue pensado y ejecutado desde las mismas municipalidades/comunas, y con la ausencia de un control o supervisión estatal superior.

En esa experiencia, la ausencia de un diseño normativo estaba suplida por la planificación local, por las decisiones tomadas a partir de la emergencia de problemas comunitarios y por el sentido atribuido que tiene esta forma de organización por parte de sus miembros, en tanto órgano de acción y de referencia desde el cual los individuos piensan sus prácticas (March y Olsen, 1997).

La conformación de la CR, por su parte, implica un diseño que se imbrica en las políticas del GP, a través de su voluntad descentraliza-

dora²⁶, estandarizante, impuesta su relevancia desde arriba y vehiculizada desde órganos de control político superior. La voluntad de la CR queda limitada al “acuerdo prestado”, y no concebida como producto de las singularidades regionales, en sus prioridades y oportunidad de su atención, con reglas de juego planteadas desde abajo y definidas por los agentes involucrados, gubernamentales y no gubernamentales.

En aproximadamente dos años desde que se incluyeron las prioridades regionales en el presupuesto provincial trianual (octubre de 2005), la derivación de fondos desde la provincia hacia las comunidades regionales para la refacción de edificios escolar es la única acción efectiva –entre el GP y las CR– en el marco de la nueva ley, y también la única acción concretada regionalmente por las CR.

Para la CR de Calamuchita la cuestión de la educación se encontraba sexta entre las nueve prioridades reconocidas regionalmente y elevadas al GP, luego del trabajo con los equipos técnicos, de acuerdo a lo programado en la ley. Pero además, en el conjunto de las 23 CR's la relevancia de la misma como acción regional estuvo entre las tres primeras prioridades solo para 7 de ellas. De las 16 restantes, 11 CR comparten con Calamuchita la baja prioridad relativa atribuida a la “prioridad” provincial definida como de interés regional, que inaugura la actividad efectiva de gestión de las CR's²⁷.

Las prioridades fijadas por la CR de Calamuchita son las siguientes, en este orden: infraestructura vial, ambiente, vivienda, salud, agua potable, educación, desarrollo. Comparten entre sus primeras tres prioridades, la necesidad de infraestructura 18 de las 23 CR's, mientras que definen a ambiente y vivienda como sus principales prioridades 12 CR's (P. CÁCERES Y OTROS, 2006).

De los dichos de los entrevistados, y lectura de artículos periodísticos, es posible sintetizar la función de las CR's en relación con las prioridades del GP, en términos de instancias de anticipación y transferencia de la resolución de conflictos, legitimada por la voluntad común de sus integrantes²⁸. La distribución de recursos escasos, como son los recursos de financiamiento con los que cuenta el GP, dispuesta en un

²⁶ Refiere dicha voluntad a *qué* descentralizar; *cómo* descentralizar, *cómo* financiar la descentralización, *control* de la descentralización.

²⁷ Hasta tercera prioridad: 7 CR's; cuarta y quinta prioridad: 5 CR's; sexta a octava prioridad: 7 CR's; novena o ninguna prioridad: 4 CR's (P. CÁCERES Y OTROS, 2006).

²⁸ Periodísticamente ha trascendido el conflicto del municipio de Río Cuarto en relación a la distribución que la CR respectiva ha realizado de los fondos para la reparación edilicia escolar, entregados a la comunidad por el GP. El reclamo de este municipio observa que no se ha tenido en cuenta sus demandas en el seno de la CR. Finalmente el GP interviene enviando una remesa de fondos a Río Cuarto por fuera de lo decidido en la CR. Entrevistas con miembros de la CR de Calamuchita, indican la existencia de relaciones directas entre el GP y localidades en particular sobre asuntos que supuestamente debían ser discutidos en el CR, introduciendo por cierto estas acciones descreimiento y desinterés en la acción colectiva de la comunidad.

diagrama de relaciones provincial-locales propio del modo tradicional de tipo radial y fragmentado a nivel interlocal, concentra no solo las demandas en el GP sino también los conflictos. La CR cumple por tanto la función latente de estructura de oportunidad para el desplazamiento del conflicto.

Conclusiones

La hipótesis vertebradora del análisis sobre el proceso de regionalización en Córdoba afirma la alta dependencia que el mismo tiene de la voluntad política del GP. 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 GP una continuidad de su acción en el proceso y una articulación efectiva de las nuevas estructuras de gestión en las políticas provinciales.

El gobierno central provincial no ha podido lograr la reestructuración esperada, aún normado el proceso, porque éste sigue siendo contrarrestado por las oportunidades abiertas y, tomadas, por las acciones individuales de los gobiernos locales, según su interés o por fuera del juego previsto; todo ello en detrimento de la construcción eficaz de la acción colectiva para la atención de los problemas comunes.

El análisis del caso Calamuchita, además de mostrar el efecto interruptor de la acción del GP sobre un proceso de regionalización endógeno muy dinámico –el ERC–, con una estructura de gobernanza participativa y abierta y con una alta capacidad de construcción de una identidad regional, permite ilustrar la proposición teórica más general que en sucesivos trabajos se ha señalado sobre la puesta en marcha de esta innovación en la provincia.

Refiere dicha proposición a que 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).

De allí que el oportunismo, como comportamiento expectable en actores racionales según propósitos, es compatible con legalidad como rasgo central de la institucionalidad aceptada por estos mismos actores. La adaptación de propósitos a la legalidad, o la adecuación de

la legalidad a los propósitos de actores, por definición portadores de intereses, como es el sistema de acción bajo estudio, es una práctica de resolución de tensiones.

Por ello, las estructuras de implementación pueden no alcanzar el objetivo que pareció haberlas generado y, aún más, en el mismo proceso de “aplicación” de la política/s ir redefiniéndose hasta constituirse en propulsoras de reformas o reformulaciones de los objetivos formalizados iniciales. O bien, internamente diferenciarse cuando no autorreferenciarse, e incluso desenvolver en su interior procesos de alta conflictividad, que llevan a una revisión –de grado diverso, según los casos– respecto de los propósitos normativos inicialmente propuestos o bien su abandono. Por ejemplo hasta este momento no se ha derogado la Ley 8864 y aunque vigente no tiene aplicación alguna.

Las estrategias de constitución de las estructuras de implementación parecen afectar el decurso de la política y comprometer en consecuencia sus objetivos. Se agrega como factor de riesgo: la ausencia de formas de institucionalidad que les otorgue continuidad, neutralizando intereses político-partidarios factibles de variar en situaciones de recambio gubernamental tanto provinciales como locales.

Bibliografía:

CÁCERES, P. (2007). “Construcción sociopolíticas de las regiones”. Red KAS (Konrad Adenauer Stiftung).

— (2005) “La articulación política en procesos asociativos intermunicipales: alcances y limitaciones”. *Xº Congreso Internacional del CLAD*, Santiago de Chile, 15 al 18 de Octubre.

— (2004) “Programa de Fortalecimiento Institucional de Municipios (PROFIM). Asistencia Técnica a procesos asociativos intermunicipales y la creación de condiciones para la gobernabilidad regional. Tres casos de intervención”. *IIº Congreso Nacional de Sociología, Taller de Capital Social y Redes Sociales*, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (Octubre)

CÁCERES, P. Y OTROS (2006) “Prioridades de gestión regional para el desarrollo” en RIORDA Y GRAGLIA, 2006, Pág. 91-212

CINGOLANI, M. (2006) “Descentralización y Relaciones Intergubernamentales. La descentralización en salud en la provincia de Córdoba” en M. Lardone y M. Cingolani. *Gobiernos bajo Presión*. Córdoba: EDUCC (Editorial de la Universidad Católica de Córdoba). Págs. 145-240

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.

DÍAZ 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.

- DÍAZ 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 de 2003.
- DÍAZ 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
- DÍAZ 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.
- DÍAZ 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.
- GRAGLIA E. Y M. RIORDA, 2006. *Desarrollo, municipalismo y regionalización: Un triángulo virtuoso. El caso Córdoba*. Córdoba: EDDUC, Serie Profim.
- MARCH, J. Y OLSEN J. (1997) "El redescubrimiento de las instituciones". México: F.C.E.
- 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)
- MANZO, A., C. GONZALEZ SALVÁ (2006). "Argumentos a Favor y en Contra de la Constitucionalidad de la Ley Provincial de Comunidades Regionales N° 9206", *Revista Actualidad Jurídica*, Año V, Vol. 110, Pág. 7252 a 7274 (primera quincena de octubre)
- OSZLAK, O. (1997): *La formación del Estado argentino*. Buenos Aires: Planeta..
- 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.
- (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).
- (2003): "El reordenamiento territorial de las políticas públicas en la República Argentina: propuestas, concreciones y perspectivas miradas desde la crisis". Página permanente del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD): <http://www.clad.org.ve/docume.html>, 26 págs.
- (2001) *Estado, Sociedad y Región. Un análisis neoinstitucional de la Región Centro de la República Argentina*. Córdoba: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Ciencia, Derecho y Sociedad – Biblioteca Jurídica y Social.

