

Los patrones espaciales de distribución de competencias en la reconstrucción de las capacidades estatales

Myriam Consuelo Parmigiani de Barbará
barbaracj@arnet.com.ar

Introducción

La denominada “crisis de la matriz estadocéntrica” producida durante las últimas décadas ha implicado un doble corrimiento de fronteras. Por una parte, se ha corrido la frontera que se traza en cada momento histórico y según los condicionamientos culturales y de producción y reproducción de la vida material entre el Estado y la sociedad civil; el campo de actividades de ésta se ha dilatado por la asunción de funciones económicas y sociales antes en manos del Estado empresario y provisor. De ello resulta una especial activación de los actores sociales (particularmente empresariales y ONGs) en los procesos de diseño, decisión e implementación de lo que constituye, al decir de Padileau (1989), el verdadero rostro del “Estado en lo concreto”: las políticas públicas¹, así como una modificación en la distribución de los bienes materiales y simbólicos sobre los que se asienta el poder social.

Pero, por otra parte, también se ha corrido la línea demarcatoria de competencias entre los distintos niveles jurisdiccionales de gobierno, es decir, se ha producido una modificación hacia el interior del Estado mismo en tanto sistema de órganos legitimados socialmente para el ejercicio del poder político en una sociedad. En tal sentido, la reducción de la centralidad del Estado-nación ha ido acompañada en general por un paralelo fortalecimiento de los niveles subnacionales de gobierno.

Esta transformación de la arquitectura de una estatalidad *que tiende a horizontalizarse* en dos planos analíticamente diferenciables: el de las relaciones Estado-sociedad civil y el de las relaciones gobierno/s central/es y gobiernos locales, se manifiesta como un proceso en el que fuerzas centrífugas de un vigor sin precedentes dispersan funciones hacia actores económicos y sociales, gobiernos subnacionales e instancias inter y supranacionales (gobiernos extranjeros, organizaciones regionales, organismos de cooperación, de crédito, de defensa, etc.). Ello implica, sin duda, un enorme incremento de la complejidad y desafía a la política a un igualmente enorme *esfuerzo de coordinación* a través del cual debe manifestarse la formación estatal en sus diversos niveles jurisdiccionales: la coordinación social, función por autonomasía de la política, tiende a manifestarse más y más como *coordinación negociada* que como coordinación jerárquica impuesta desde centros de decisión autónomos (Scharpf, 1993; Parmigiani de Barbará, 1997).

El carácter intrínsecamente dual de los procesos de transformación de la estatalidad en nuestro concreto tiempo histórico, según esa lógica de diferenciación/articulación, no debe ser olvidado al abordar la cuestión de la construcción (o reconstrucción) de las capacidades estatales en el marco de los patrones espaciales de distribución de las competencias gubernamentales. Hay que enfatizar que la *interdependencia*, por sobre la dependencia o la simple indiferencia, *constituye en la actualidad una nota distintiva de los procesos de políticas públicas*²; ello es así en razón de que la complejidad de los

¹ Por lo demás, ya en el período del bienestarismo en los países centrales el desarrollo económico y las políticas sociales de integración con la movilidad social consecuente, habían elevado las demandas y la participación de actores sociales con recursos de poder incrementados en el desarrollo de políticas públicas.

² “In contemporary territorial politics the relations between the national and subnational governments can no longer be seen in terms of hierarchical subordination –in unitary settings- or indifference –in federal settings-; rather, they must be

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). La afirmación es válida aún cuando se trate de Estados unitarios, los que en la actualidad registran importantes grados de descentralización administrativa, cuando no también política. Y si bien refiriéndose a un arco de relaciones más amplio que el de las interjurisdiccionales en las cuales se centra el interés de este trabajo, cabe recordar la afirmación de Jessop (1999) de que para entender los poderes y capacidades estatales hay que analizarlos en un contexto “estratégico-relacional”.

1. La descentralización y la coordinación en los procesos de reforma del Estado

Los procesos de reforma del estado en las últimas décadas han tenido en la descentralización uno de sus ejes fundamentales. La descentralización implica el traspaso de atribuciones, funciones y por lo tanto, de poder en tanto capacidad de decisión y acción, a instancias jurídicamente diferenciadas (o bien la retención de dichas atribuciones, funciones y poder por dichas instancias). Entendida en un sentido amplio, el término no se circunscribe al nivel local (municipal y comunal) que será materia de atención en el presente trabajo, sino que describe toda diferenciación relevante en la distribución funcional/territorial del poder, bajo las muy diversas formas que asume la estructura de la estatalidad³.

Interesa remarcar que la descrita transformación de los patrones espaciales de distribución de las competencias estatales se ha apoyado en una ideología descentralizadora casi incuestionada, que la valoriza como mecanismo de reaseguro de la democracia y supone resultados tales como fortalecimiento de la sociedad, mayor sensibilidad del gobierno frente a la demanda social, representatividad, eficiencia y adecuado uso de los recursos. Bajo estas premisas se han concretado profundos y rápidos procesos de descentralización con otorgamiento de competencias políticas y/o administrativas (dado que puede asumir diversas modalidades), particularmente en América Latina y los países del Este de Europa.

Es indudable la importancia ascendente de los niveles subnacionales de gobierno, en razón de que la provisión de una serie de servicios públicos, decisión y/o implementación de políticas sociales relativas a educación, salud, vivienda, etc., así como de otras estrechamente ligadas al desarrollo (provisión de infraestructura de transporte y comunicaciones, programas de apoyo a las PyMes, regulación y control de la preservación ambiental, desgravaciones impositivas, etc.), han quedado en gran medida bajo su responsabilidad. Sin embargo conviene ser cautos respecto a las posibilidades efectivas de los niveles locales de asumir responsabilidades que con frecuencia se han transferido de modo apresurado, bajo presiones políticas, sin estudios previos de factibilidad y sin ser acompañada la descentralización de la

understood as a reciprocal exchange of “possibilities for action”, just as in present functional politics. (...) There is no more intergovernmental indifference or dependence, but both in federal and unitary countries intergovernmental mutual involvement and interdependence. Given this interdependence, the goals of the different levels of government are partially different. A mixed-motive game based on both conflict and cooperation develops within intergovernmental interactions (Mény and Wright, 1985:5, Smith, 1985:94). In such a situation, the central government has no possibility of unilaterally imposing its will on the peripheral governments, which in turn are neither defenseless nor passive: negotiating and compromising therefore becomes the only possible modus in intergovernmental interactions” (Parri, 1990: 211-13).

³En sentido coincidente, Hernández (2000:33) expresa: “Para nosotros, en un concepto amplio de descentralización ingresan formas estatales como las confederaciones, las federaciones y las regionales o federo-regionales, además de las distintas clasificaciones de las descentralizaciones relacionadas con competencias de tipo político o de tipo administrativo. La descentralización se aplica tanto en estados unitarios como en federales y también entre los diversos niveles estatales. Es más, también se incluye en este concepto lo que acontece incluso dentro de los propios gobiernos locales, en una incesante tarea de acercar el gobierno a los ciudadanos”.

función por los recursos fiscales financieros requeridos para ello, de tal suerte que más se ha parecido a una “descarga” de problemas que a un rediseño territorial de las competencias del poder estatal para aumentar la participación ciudadana y la eficiencia en la gestión⁴.

La textura institucional de los gobiernos locales manifiesta en general una importante debilidad, derivada de sus falencias administrativas y de gestión, de desequilibrios financieros ya crónicos y de las dependencias de la política extralocal. Ello incluso puede estar agravado por un problema de *fragmentación* que ocasiona superposiciones costosas u obstructivas o vacíos en la producción de bienes y servicios de interés generalizable. Cuando a ello se agrega –lo que es usual porque se retroalimentan–, un déficit de escala técnica y económica, aparecerá el problema de la *sustentabilidad*. No es posible precisar el tamaño que debe tener la localidad para que esto ocurra, pues juegan otras variables además de las estrictamente demográficas y también porque el fenómeno tiene una gravedad distinta en los países centrales que en los países en vías de desarrollo. Puede sin embargo aseverarse que Argentina presenta serias distorsiones en este sentido (Iturburu, M., 2001). Específicamente, estudios estadísticos realizados en la Provincia de Córdoba demuestran que a medida que incrementa la población disminuyen tanto los gastos totales cuanto los gastos salariales per capita, si bien los primeros lo hacen a una mayor tasa (Ponce, C., 1997)

El cuadro descripto no invalida la legitimidad de los gobiernos locales como formaciones viabilizadoras de modalidades más inmediatas, ágiles y participativas de satisfacer los intereses generalizables en una sociedad, pero implica una seria advertencia en orden a la factibilidad del cumplimiento de las funciones que les competen.

De ahí que la *coordinación intergubernamental negociada* se presenta como un valioso mecanismo para facilitar el cumplimiento de las metas propias, en un contexto cambiante, complejo e interdependiente. El núcleo de esta coordinación lo constituyen acciones intencionales (condicionadas obviamente por múltiples factores históricos, culturales, geográficos, tecnológicos, etc.) que la distinguen de la pura coordinación de mercado; pero también es diferente de la coordinación jerárquica. “La *autocoordinación horizontal a través de la negociación* que la existencia de redes formales o informales facilita –sea bajo la forma de *coordinación negativa o de veto* o bajo la de *coordinación positiva o cooperación*–, brinda chances para una conducción estatal más flexible bajo condiciones contextuales cambiantes y de creciente entrelazamiento internacional, sectorial y funcional” (Parmigiani de Barbará, M.C., 1997). Más aún: es posible ir más allá de las redes de relaciones estructuradas según criterios funcionales particulares (servicios u obras determinadas) o generales (el desarrollo económico, por ejemplo), incorporándole la dimensión territorial: aparecerá en tal caso una formación regional. Ésta puede ser conceptualizada como *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*

⁴ Sin desconocer las potencialidades de la descentralización, han ido en aumento en los últimos años las advertencias sobre la aceptación apresurada de diseños institucionales estándares, que no atiendan a las diferentes realidades estructurales socio-demográficas, económicas y políticas en que se aplican. Arocena afirma que “No podemos seguir razonando a partir de un simple rechazo de las posibilidades de la iniciativa local, pero tampoco a partir de una aceptación ingenua de sus virtualidades. La confianza en los procesos locales de desarrollo debe ir acompañada de una capacidad crítica, que analice resultados, que verifique la obtención de objetivos, que acompañe las acciones con mecanismos de evaluación” (Arocena, J., 1997: 57). Con esta perspectiva es que emprendimos hace ya algunos años un estudio empírico de la descentralización de los servicios de salud en la Provincia de Córdoba, en cuyas conclusiones se afirma que “...una operatoria estandarizada a través de la firma de convenios-tipo, ... habría impedido una verdadera negociación, capaz de adaptar la descentralización a las necesidades y posibilidades locales” y se previene sobre los efectos sociales negativos de un “excesivo entusiasmo descentralizador” (Díaz de Landa, M. y Parmigiani de Barbará, M.C., 1996: 155-166).

interrelacionarse con otros sistemas sin afectar negativamente su capital sinérgico (Parmigiani de Barbará, 2000). Junto a la contigüidad espacial, resultan centrales en los fenómenos de regionalización las categorías de auto-coordinación (consenso) y de flexibilidad (posibilidad de modificación de los integrantes y de las funciones), a fin de adaptarse a un entorno complejo y de alta movilidad.

Es pertinente pues plantear acciones de fortalecimiento institucional de los gobiernos locales a través de un conveniente desenvolvimiento de relaciones intergubernamentales. En la agenda de la actual etapa de reformas de segunda generación y con todas las urgencias que demanda la aguda crisis económica, financiera, social y política que aqueja a Argentina, hay que incluir estos problemas y tener presente para su solución que ellos manifiestan un contexto de complejidad incrementada que reclama un especial esfuerzo de coordinación intergubernamental. *De lo que se trata es de construir capacidades efectivas en el ejercicio de competencias territorialmente distribuidas.* Junto a cuestiones tales como la capacitación de los agentes, participación de los ciudadanos, racionalidad del gasto y transparencia en la gestión de políticas, preservación y desarrollo del capital social e institucionalización de mecanismos de regulación y control de los servicios públicos prestados por el sector privado, aparece también entonces en la mencionada agenda la *construcción y fortalecimiento de las estrategias de coordinación, a fin de ganar eficiencia en un contexto de acrecentada complejidad y nivel de incertidumbre; es decir, como un valioso instrumento para una gestión más eficiente de las políticas públicas a través de la coordinación interjurisdiccional.*

Precisamente, y tomando como referencia a la Provincia de Córdoba, preside los desarrollos subsiguientes la pregunta acerca de la conciencia de ese desafío de coordinación por parte de actores gubernamentales (e incluso de la sociedad civil), así como de las acciones implementadas a fin de avanzar en la construcción de capacidades por parte de los gobiernos locales. Entre otros aspectos, interesará mostrar particularmente desde la dimensión motivacional de la acción, la presencia de una valoración de la identidad y autonomía local que se ha manifestado a lo largo del tiempo en iniciativas de auto-coordinación –si bien insuficientes en su generalidad y estabilidad- y en resistencias a innovaciones que amenacen avanzar sobre los intereses locales y la legitimación política de los líderes locales, a partir de diseños jerárquicos, sin la apoyatura de incentivos que aseguren el equilibrio en los costos de transacción en la relación nivel central (provincia)- nivel local (municipios y comunas).

3. Algunos elementos conceptuales útiles para reflexionar sobre la permanencia y el cambio institucional

El enriquecedor bagaje conceptual del análisis neoinstitucional se adecua como marco de estas reflexiones. En tal sentido, conviene recordar que las instituciones son, por una parte, las reglas de juego –tanto formales cuanto informales- y las prácticas consecuentes, que estructuran el comportamiento de los actores.

Mas no se agota en las reglas de juego –generadoras de las expectativas de conductas- el campo de lo institucional: las reglas importan modelos mentales que condicionan el conocimiento del mundo – relaciones causa-efecto entre hechos del entorno-, y las motivaciones de la acción –intereses, ideas-. Es decir, influyen fuertemente sobre las estrategias y objetivos de la acción, asegurando de ese modo la reproducción institucional, con una tendencia inercial asociada al predominio de la denominada “lógica de lo apropiado”. Dado que ello no garantiza, sin embargo, la existencia de instituciones eficientes – a tenor del propio nivel cognitivo y motivacional, esto es, de los modelos mentales-, los modelos mentales compartidos son importantes no sólo para explicar la estabilidad sino también 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). La innovación institucional dependerá de la capacidad de incorporar nueva información, del cambio en los modelos mentales y de la capacidad de negociación e influencia que desarrollen los actores. Finalmente, 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.

4. Estructura y dinámica de la descentralización y la coordinación intergubernamental en la Provincia de Córdoba.

4.1 Las reglas de juego de nivel constitucional

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 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.

Obsérvese la clara previsión de los constituyentes 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*”).

4.2 La situación de los gobiernos locales

Las cuestiones que la doctrina indica que se encuentran asociadas a la debilidad de los gobiernos locales y que antes han sido puntualizadas, se presentan también en la Provincia de Córdoba.

Resultan ilustrativos al respecto los resultados de investigaciones conexas en marcha a la fecha⁵, los que junto al fuerte impacto de la crisis económica del país, dan cuenta de otros componentes de la problemática. Interrogados los responsables de los gobiernos locales sobre las razones de la situación financiera de sus localidades, *que reconocen como regular o mala*, aducen las siguientes razones: 1) manejo de la administración local y del presupuesto (falta de un plan de gobierno en materia de obras y servicios públicos, falta de control del gasto en personal, corrupción, clientelismo y conflictos con los empleados públicos; 2) nivel de recaudación fiscal (escasa responsabilidad de los contribuyentes y disminución de la recaudación –local y de recursos coparticipables nacionales y provinciales a raíz de la recesión económica-⁶); 3) demandas de los ciudadanos por la crisis económica (aumento de la

⁵ “Incentivos y conflictos para la regionalización de políticas locales” (subsidio SeCyT/UNC) y “Los municipios entre la fragmentación y la regionalización frente a la modernización del Estado provincial y la necesidad del desarrollo sustentable”(subsidio Agencia Córdoba Ciencia-Sociedad del Estado). Dirección: M. Díaz de Landa y M. C. Parmigiani de Barbará. Los datos referenciados en el presente trabajo corresponden a las localidades que integran los Entes regionales de recaudación y gestión nº 5 y 21, cuya selección fue validada según criterios metodológicos pertinentes.

⁶ Son recurrentes expresiones como “*No se puede cobrar por la desocupación*” u otras equivalentes.

demanda ciudadana hacia el gobierno local y desempleo)⁷; 4) costo económico de la asunción de los servicios descentralizados (dificultades para afrontar los gastos del servicio descentralizado de salud pública⁸).

Por otra parte, los patrones de distribución territorial del poder en la Provincia de Córdoba se ven afectados por el inframunicipalismo, con tendencia a la fragmentación y baja sustentabilidad de muchos de sus gobiernos locales, problemas que se relacionan y refuerzan mutuamente. Refiérese la fragmentación a una alta e inconexa diferenciación en la organización de las actividades estatales, lo que conduce a superposiciones costosas u obstructivas o a vacíos en el desarrollo de políticas (de salud, higiene, obras públicas, seguridad, etc.); la sustentabilidad, por su parte, alude a la capacidad técnica y financiera de las unidades políticas autónomas para efectivizar políticas en el marco de las competencias que le son propias y es una cuestión en que la escala técnica y económica tiene una incidencia fundamental⁹.

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 3.206 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 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.

4.3 La cooperación entre los gobiernos locales como estrategia de gestión

Ante las dificultades de gestión que repercuten en el desarrollo de los sistemas municipales, con un incremento generalizado de sus roles y dificultades en cuanto a las capacidades reales para afrontarlos, las reglas de juego jurídico formales ya reseñadas han enmarcado acciones remediales de coordinación con diversos grados de extensión, duración y eficacia en el ámbito provincial.

Acciones efectivas de autocoordinación

Se registran en efecto múltiples experiencias de relaciones tanto informales cuanto formales de cooperación entre los gobiernos locales, a partir de la autocomprensión de sus potencialidades como instancias autónomas de gobierno, así como en la percepción de que la necesidad de dar respuesta a diversas necesidades encuentra en tal modalidad de gestión una solución más satisfactoria.

Reglas de juego y motivaciones convergentes se manifiestan en acciones de cooperación puntuales sobre diversas materias (construcción y mantenimiento de caminos, seguridad vial, forestación, tratamiento de residuos, electricidad, salud, eventos culturales y deportivos, etc.). Tal cooperación –

⁷ *“En los últimos tiempos han aumentado las demandas sociales a la municipalidad”, “La municipalidad es la única que da trabajo”, etc.*

⁸ *“La transferencia del hospital público provincial a la órbita municipal en el año 1996”, “La transferencia de un hospital municipal al municipio”, “Tiene que pagar el sector salud que fue transferido en el año 1994”, “Transferencia del hospital provincial al municipio, que le da al municipio una pérdida de \$10.000 desde 1996”, etc.*

⁹ La necesidad de escala reconduce a la exigencia de la adecuada conexión entre las unidades autónomas, o sea, a las relaciones intergubernamentales y sus modalidades.

aunque no necesariamente permanente-, se ha formalizado con frecuencia¹⁰ a través de los denominados “entes intermunicipales”.

Particular atención merecen dos entes (Cingolani, 1997): Adesur y Eincor, ambos constituidos en 1995, y que presentan las siguientes características distintivas: gran número de localidades participantes, integración de las mismas sin intervención del gobierno provincial (a diferencia, por ejemplo, de los entes de cuencas hídricas), una finalidad amplia, cual es la del desarrollo regional (no una actividad puntual o de corto plazo) y que además, han logrado a través de los años consolidarse como experiencias exitosas de cooperación formalizada. Un elemento a tener en cuenta para valorizar la capacidad de reproducción de estas innovaciones institucionales, es que se ubican en zonas de desarrollo socio-económico y demográfico muy diferentes en el contexto provincial. Sus Estatutos formalizan los derechos y obligaciones de los miembros y una organización institucional-administrativa que incluye una Asamblea General y una Mesa Directiva con miembros electos entre sus órganos más importantes.

No obstante las coincidencias reseñadas, ambos entes tienen perfiles distintivos, que se corresponden de modo muy coherente con el desarrollo de los espacios provinciales en que despliegan su acción, así como con su génesis.

La Asociación para el Desarrollo Regional del Centro-Sur de Córdoba (Adesur) se compone con localidades ubicadas en la zona de mayor desarrollo socioeconómico relativo de la provincia y contó desde su gestación con el apoyo técnico permanente de una universidad (la Universidad Nacional de Río Cuarto), que además integra el ente y cumple las funciones de secretaría. Posee así un perfil más técnico, que se ha traducido en la aprobación de un Plan Director para el Desarrollo Regional aprobado por sus miembros y coordinado por la universidad referida. Se han proyectado y realizado numerosas acciones, en coincidencia con el objetivo general formulado en sus Estatutos y cuya enunciación revela una clara comprensión de las nuevas funciones y roles de los gobiernos locales en un mundo globalizado e interdependiente y con una arquitectura de la estatalidad transformada: “... promover el desarrollo integral de la región, coordinando y concertando el accionar de sus instituciones/entidades públicas y privadas, para lograr la reactivación de las economías locales, la inserción de sus sectores productivos en las dinámicas extrarregionales y el fortalecimiento de los Estados municipales a fin de alcanzar el mejoramiento de la calidad de vida de todos sus habitantes”.

El Ente Intercomunal del Norte de Córdoba (Eincor), se integra con localidades de la región provincial más deprimida en su desarrollo socioeconómico, con altas tasas de migración hacia la capital u otras zonas más prósperas. Originariamente, varias de estas localidades se activaron para lograr la radicación de una zona franca y posteriormente fueron articulando relaciones cooperativas sobre problemas comunes, llegando a la conformación del ente. Éste ha contado con una adhesión muy amplia: más del 80% de las localidades de la zona, esto es, 109 municipios y comunas sobre los 131 existentes (Cingolani, ib.: 240). Abocado al desarrollo regional, el ente ha centrado su accionar en dos temas prioritarios para su medio: la formación y vigorización de las PyMes y el servicio público de salud – con altísima demanda asociada a los niveles de pobreza y colocado también ante la necesidad de

¹⁰ En una publicación realizada a raíz del II Encuentro Provincial de Entes Intercomunales del año 1998, se registra la existencia de 65 entes, los que se describen en su nombre, composición y fines. Estos numerosos entes cumplen diversas actividades: amplias (como el desarrollo regional), específicas (desarrollo urbano, mantenimiento de caminos, recolección y tratamiento de residuos, transporte interlocal, control del tránsito vehicular, etc.) o plurales (cuando al objetivo primario se van agregando otros por impulso de la propia cooperación).

importantes acciones preventivas-. A ello hay que agregar acciones extensionistas en lo cultural y educativo, para lo que cuenta con el apoyo de la universidad (Universidad Nacional de Córdoba) y del diario (“La Voz del Interior”) más importantes de la provincia.

Caracteriza a la dinámica de los dos entes descriptos la circunstancia de las principales interacciones no se realizan entre todos y cada uno de sus miembros formales. Más exactamente, las interacciones fundamentales a partir de las cuales surgen las decisiones sobre políticas y en buena medida, también sobre su gestión, en los entes, tienen lugar entre algunos de los miembros y otros actores no miembros de los entes. Es decir, en la estructura de influencia de los entes, además de los actores expectables -miembros- aparecen otros actores que por diversas razones se hallan vinculados a aquéllos y que ejercen importante influencia: entre ellos se cuentan quienes proveen apoyo técnico, agencias de los niveles jurisdiccionales centrales –provincial y nacional-, actores sociales y comunitarios, organizaciones intermedias de intereses -representantes de intereses gremiales, del sector comercial y de productores agropecuarios-, jerarquía eclesiástica e incluso medios de comunicación, entre los más importantes. Si bien la asimetría en la participación de las localidades miembros puede sin duda verse como una debilidad a superar, es sin embargo destacable el entrelazamiento con la sociedad civil y sus actores a los fines del desarrollo; la idea de “Estado red” en lugar del “Estado pirámide” se manifiesta en las experiencias descriptas. Finalmente, hay que enfatizar que esta influencia del sector no gubernamental sobre la decisión e implementación de políticas no ha significado captura de los niveles jurisdiccionales participantes ni del ente; tampoco las relaciones con los niveles jurisdiccionales supraordenados: las localidades están gobernadas por funcionarios de diferentes signos partidarios y en general, domina la idea de que ello no debe interferir la coordinación horizontal pues es lo que fortalece, precisamente, ante los otros niveles jurisdiccionales. Es decir: la lógica de construcción del poder territorial atiende a la preservación de la autonomía.

Ensayo de una innovación más profunda: la regionalización intraprovincial

La crisis económica nacional 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 federal¹¹, incrementándose simultáneamente la demanda de servicios (salud, agua, transporte, etc.) al Estado local en una comunidad con capacidad de pago al sector privado decreciente.¹²

¹¹ El art. 188 de la CPC establece: “Las Municipalidades disponen de los siguientes recursos: 1) Impuestos municipales establecidos en la jurisdicción respectiva, que respeten los principios constitucionales de la tributación y la armonización con el régimen impositivo provincial y federal. 2) Los precios públicos municipales, tasas, derechos, patentes, contribuciones por mejoras, multas y todo ingreso de capital originado por actos de disposición, administración o explotación de su patrimonio. 3) Los provenientes de la coparticipación provincial y federal, cuyos porcentajes no pueden ser inferiores al veinte por ciento. El monto resultante se distribuye en los municipios y comunas de acuerdo con la ley, en base a los principios de proporcionalidad y redistribución solidaria. 4) Donaciones, legados, y demás aportes especiales” El art. 189 agrega que “Las Municipalidades pueden contraer empréstitos para obras públicas o conversión de la deuda ya existente,..... El servicio de la totalidad de la deuda no debe comprometer más de la quinta parte de los recursos del ejercicio”.

¹² La incidencia de la crisis general sobre las finanzas locales resaltó claramente en la entrevista a representantes de los Entes 5 y 21, en las investigaciones antes mencionadas. Ante la pregunta “*En los últimos cinco años, ¿cuán importante ha sido cada uno de los siguientes problemas para las finanzas de su localidad?*”, ni las presiones de los contribuyentes para reducir impuestos y/o gastos, ni las presiones de los empleados públicos con sus demandas propias son definidas como importantes. En cambio, en las calificaciones “muy importante” e “importante” agregadas, el valor más alto corresponde a la crisis económica (86.1%); arrojan también valores altos otras variables que no son sino diversas facetas de esa misma crisis: pérdida de los ingresos nacionales (79.1%), pérdida de los ingresos provinciales (66.7%), desempleo (69.8%),

El contexto de crisis resaltó las dificultades de los gobiernos locales para el ejercicio efectivo de sus capacidades propias, con restricciones severas de gestión administrativa y financiera ligadas en buena medida a la fragmentación. 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, dan 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 conjugan en torno a la necesidad de un cambio más profundo de las instituciones.*

El Pacto Fiscal prevé *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, requieren 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).

Se adoptó una estrategia compleja, relacionando en un único “paquete de políticas” varias cuestiones:

- El denominado “Pacto de Saneamiento Fiscal” de comienzos del año 2000 importó un verdadero “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 empresas¹³, de alrededor de 220 millones de dólares. El “incentivo” ofrecido por la Provincia para cerrar el acuerdo consistió en la reprogramación de las deudas existentes al 30 de noviembre de 1999 mediante su cancelación a través de Títulos de Apoyo Municipal (TITAM) a emitir por los municipios y comunas bajo un

declinación de la base impositiva (51.1%)- en razón de que los recursos tributarios más significativos ingresan vía coparticipación, reviste en términos relativos menor importancia la capacidad contributiva de los vecinos-, e incremento de las demandas de servicios por los ciudadanos (67.4%). El problema de los costos asumidos por transferencia de servicios del orden nacional o provincial al municipal (aquí se encuentra principalmente el servicio de salud), que figura entre las posibles externalidades negativas de la descentralización como se indicó al principio de este trabajo, es denunciado también por el 67.5% de los entrevistados.

¹³ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba, Instituto provincial de Atención Médica (IPAM), Banco de la Provincia de Córdoba, Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC), Dirección de Seguro de Vida y resguardo Automotor, Dirección Provincial de la Vivienda, Organismos de Coordinación, programación de la Inversión y Financiamiento (PTAM), Dirección General de Rentas (DGR), Dirección provincial de Agua y Saneamiento (DAS), Sub-Dirección de Gas y Tribunal de Cuentas de la Provincia de Córdoba.

plazo máximo de cancelación de dieciseis (16) años y con la garantía adicional de la Provincia hasta el 1% de la coparticipación federal de impuestos. Se previó asimismo la reforma de la Ley de Coparticipación Provincial, creando el Fondo Anticrisis y Saneamiento Municipal (FASAMU) integrado por el 1,5% de los recursos provinciales coparticipables por el término de cuatro años para hacer posible la monetización de los TITAM.

Como contrapartida, se habilitó a la Provincia a realizar automáticamente la retención de fondos coparticipables a los municipios y comunas por los siguientes conceptos: pago de los servicios financieros de los TITAM y aportes y contribuciones a la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros, IPAM y Dirección de Seguro de Vida y Resguardo Automotor. A cambio del plazo acordado, la instancia supraordenada se aseguró un cobro previsible y regular.

- Como ya se dijo, el Pacto contiene, junto a las disposiciones de carácter financiero expuestas, 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. Ello 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”*

A.- Con respecto a las reformas hacia el interior de municipios y comunas, éstos se comprometen a efectuar las diligencias necesarias para lograr, entre otras, las siguientes metas:

- Sancionar un estatuto, reglamento y escalafón únicos para el personal municipal y comunal
- Congelar a partir de la fecha de la firma del Acuerdo de todo tipo de nombramiento en la planta de personal permanente municipal y comunal, por el término de cinco (5) años.
- Sancionar una ordenanza municipal o resolución comunal de emergencia para sus respectivas jurisdicciones bajo las pautas siguientes: eliminación de gastos no imprescindibles, restricción de horas extras al personal en general, no incremento de las designaciones o contratos denominados no estables o de nivel político, reducción del gasto en general.
- Dictar normas sobre responsabilidad fiscal
- Propender a la armonización tributaria y catastral
- Desarrollar acciones de capacitación y/o actualización en el uso de los recursos técnicos, informáticos, de gestión y de acción social municipal
- Discutir la elaboración de un proyecto de modificación de la Ley Orgánica Municipal N°8102, sobre: a) eliminación o reducción de gastos y dietas de los Concejos Deliberantes y Tribunales de Cuentas y b) revisión de cantidad, representación y forma de elección de los concejales.

B.- En orden a las relaciones intergubernamentales prevé:

- Promover y facilitar la *asociación* de municipios y comunas a los fines de optimizar, efficientizar y mejorar la escala de funcionamiento de las administraciones locales
- Crear, dentro de los 90 días de suscripto el Acuerdo, “entes regionales de recaudación fiscal y gestión” cuando se trate de Municipalidades y Comunas de menos de 30.000 habitantes. Cuando se trate de Municipalidades con mayor número de habitantes, están obligadas a crear

“entes de recaudación y gestión”. Los entes deberán prever la gestión tercerizada de la recaudación

- Propender a unificar los criterios de constitución y dictado de los respectivos estatutos de los referidos entes, a cuyo fin las partes delegan en el “Unidad de Trabajo Provincia-Municipios” la facultad de desarrollar los criterios orientadores

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. Claro signo de ello fue el lento proceso de ratificación por parte de los Concejos Deliberantes, lo que obligó al gobierno provincial hacia fines de diciembre del año 2000 (es decir, diez meses después de firmado el Acuerdo), a intimar formalmente a las localidades retrasadas a que en menos de un mes entregaran toda la documentación requerida, so pena de denunciar a su respecto el Pacto de Saneamiento Fiscal y “perder el derecho de acceder al auxilio del Fondo de Saneamiento Municipal (FASAMU), procediéndose a descontar de vuestra coparticipación la totalidad de la deudas existentes”¹⁴. Recién al finalizar el año el 90% de los adherente al Pacto había cumplimentado lo requerido.

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.

A nivel cognitivo, se manifestaron varias dificultades: a) Escaso conocimiento del Pacto de Saneamiento Fiscal en toda su dimensión y alcance por parte de los responsables de los gobiernos locales, particularmente de los concejales, pero también del propio órgano ejecutivo; b) Difusión reducida a nula en las poblaciones locales; c) Tendencia en líderes políticos locales de envergadura, con proyección provincial e incluso nacional y pertenecientes al mismo partido gobernante en la Provincia, a interpretar la innovación circunscribiéndola a lo fiscal. Paralelamente, el propio Gobernador de la Provincia enfatizaba otros aspectos, particularmente el avance hacia un proceso de regionalización intraprovincial¹⁵. La contradicción resulta más notable cuando se piensa que de modo contundente, el Anexo A del Pacto introduce el apartado “Agrupamiento y Zonificación” con el siguiente fundamento: “La Provincia cuenta actualmente con 249 Municipalidades y 179 Comunas que requieren de *una política de ordenamiento territorial, que les permita organizarse administrativa y espacialmente en grupos funcionales equilibrados*. Es así que las asociaciones de municipios, representan una alternativa de solución adecuada para atacar el *problema de atomización de los gobiernos locales*”¹⁶; d) En la relación causa-efecto, la percepción generalizada que se manifiesta en las instancias locales –aún reconociendo sus propias falencias de gestión- identifica a la crisis económica del país como la principal responsable del deterioro de las finanzas locales (v. nota 12); e) Desconfianza en la remisión regular de los fondos coparticipables, que permitiera visualizar la nueva

¹⁴ Carta de emplazamiento con sello de “Urgente”, firmada por los Ministros de Gobierno y de Finanzas.

¹⁵ “Aprovechando este nuevo esquema regional en que se ha dividido la geografía cordobesa trascendiendo los límites departamentales, De la Sota adelantará una serie de proyectos tendientes a usufructuar esta flamante estructura.- Así está previsto el anuncio sobre la creación de una decena de laboratorios de análisis bromatológicos y de unos 15 basurales estratégicamente ubicadosUtilizando el mismo espíritu regional mencionado para las otras problemáticas, la Provincia ha recategorizado ... establecimientos de salud...” (Diario *La Mañana de Córdoba*, Córdoba, 20/10/00). “ A partir del nuevo esquema regional , es intención de la administración provincial poner en marcha, a través del Ministerio de Salud, un acuerdo para mejorar la financiación de los servicios de salud” (Diario *La Voz del Interior*, Córdoba, 21/10/2000).

¹⁶ La bastardilla nos pertenece.

etapa intentada como de verdadero saneamiento fiscal; la desconfianza se asocia ya a la crisis del país, ya al oportunismo político, o a ambos¹⁷. Al respecto, conviene recordar que en una situación de recesión aguda y prolongada existen serias dificultades para implementar los incentivos financieros en la forma originariamente previstos. La alta inestabilidad no favorece en general el buen funcionamiento de mecanismos de incentivos a la acción colectiva, y ello se agudiza tratándose del sector público en donde siempre hay que considerar un margen más o menos significativo de discrecionalidad (Stiglitz, 2002).

Tampoco fue sólido el plexo motivacional para la acción colectiva eficaz con respecto a la política diseñada. No se lograron satisfacer en efecto, de modo suficiente, los intereses de los gobiernos locales: a) El incentivo del plazo acordado para el refinanciamiento de las deudas de municipios y comunas, no contrapesó a criterio de éstas, el riesgo de habilitar a la provincia a la retención automática de fondos coparticipables por deudas en varios conceptos, máxime cuando la existencia o monto de las mismas ha sido motivo de frecuentes discusiones; b) La “despersonalización” del cobro de los tributos locales vía tercerización podía afectar la legitimación política de los líderes locales y, con ello, su capital político territorial; c) Dicha tercerización se consideró, en muchos casos, un nuevo gasto para las ya menguadas finanzas locales; d) Las definiciones iniciales (elaboradas por el gobierno provincial) sobre la cantidad de los entes regionales y sobre la identidad de sus localidades integrantes, dio lugar a un largo y complicado proceso de negociación local-local y local-provincial¹⁸, pues muchos gobiernos locales entendieron que el agrupamiento que los incluía no era el más adecuado a sus intereses. Esta flexibilización –que elevó de 17 a 21 los entes originariamente previstos- no alcanzó a conformar sin embargo a todas las localidades, en función de la “región” en que por motivos de tradición, intercambio y afinidades las mismas se autoperciben insertas, con lo cual el diseño continuó resultando, al menos parcialmente, artificioso.

Los obstáculos motivacionales asociados a las ideas remiten básicamente a dos cuestiones: a) la concepción sobre el sentido y ritmo de los procesos de reforma del Estado y b) la necesidad de preservar la autonomía.

a) La complejidad y profundidad de la reforma intentada a través del Pacto de Saneamiento Fiscal, abarcando simultáneamente todos los campos en que se manifiestan las debilidades de los gobiernos

¹⁷ Las noticias periodísticas dan cuenta de esta situación: “*Intendentes radicales acusaron al gobierno de discriminarlo*. Los Intendentes radicales cuestionaron ayer a la administración de José Manuel de la Sota y acusaron al Gobierno provincial de no cumplir con los acuerdos firmados con los municipios. 85 Intendentes y 25 jefes de comuna se reunieron en la Casa Radical. Después de las deliberaciones, se declaran en estado de alerta y movilización, “en defensa de las finanzas de los municipios”. Los Intendentes y jefes de comuna del radicalismo denunciaron discriminación en el manejo de la asistencia social y alertaron que están al borde de la cesación de pagos. Los Intendentes (agrupados en el denominado Ente de Intendentes Radicales) reclamaron una prórroga de la deuda que mantienen con la Provincia y una asistencia financiera extraordinaria. ... El Ente ya planteó en otras ocasiones que los radicales son discriminados por la gestión de De la Sota” (Fuente: diario *La Voz del Interior*, 16/01/02). “*Municipios también temen recorte*. En setiembre la Provincia giró a los municipios 21 millones de pesos (siete millones menos que el promedio mensual) porque la Nación le quedó debiendo 50 millones de pesos. Igual panorama se repetiría en Octubre” (Fuente: diario *La Voz del Interior*, 24/10/02). 26/10/01 “*Intendentes inquietos por la coparticipación*. Los municipios quieren que se les garantice y cumpla con un piso estable de recursos, aún cuando esto pueda implicar una disminución de las cifras que actualmente se manejan y que pocas veces se consolidan.” (Fuente: diario *La Voz del Interior*, 24/10/01). 29/10/01 “*Ayuda del gobierno provincial a los municipios* El incumplimiento del Gobierno Nacional, ha originado que se disminuya la coparticipación de los municipios cordobeses en la misma proporción que ha dejado de percibir el piso mensual la Provincia de Córdoba” (Fuente: página del Gob. de Cba. www.cba.gov.ar).

¹⁸ Lo trabajoso de las negociaciones se revela en que las modificaciones se incorporaron en una Addenda al texto del Pacto Fiscal I, con una redacción sensiblemente menos técnica.

locales (financiero, político y de gestión) y pretendiendo rápidas acciones remediales de las mismas, responde a la lógica de la Nueva Gerencia Pública y prioriza la eficacia frente a la articulación de consensos graduales y procesos de aprendizaje más dilatados que son propios de nuestras prácticas institucionales. Por cierto, hay que recordar que un obstáculo para la coordinación negociada –como la que por imperativo constitucional se requiere en el caso- está dado por el “problema del gran número”: las dificultades aumentan con el número de los participantes independientes y sus acciones interdependientes y, por consiguiente, con el número de transacciones que deben darse simultáneamente. Para superar el obstáculo, el Pacto Fiscal I estandarizó las elecciones posibles en una “negociación bajo la sombra de la jerarquía”, es decir diseñada por el gobierno provincial e incentivando el consenso a través del auxilio financiero a municipios y comunas. Sin embargo, la capacidad compensatoria de los costos de transacción que se generan para cada localidad o conjunto de ellas obligadas a agruparse en un ente, es una cuestión que depende en gran medida de percepciones, intereses e ideas asociados a las características estructurales de cada una de ellas y que se resiste a soluciones estandarizadas. Precisamente, la impronta eficientista de la innovación, descuidando peculiaridades del contexto de aplicación, fue uno de los puntos criticados por los responsables locales.

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”¹⁹, 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 locales²⁰, particularmente de las localidades pequeñas y de menores recursos, aunque también existieron sospechas de segundas intenciones de tipo político-electoralista²¹.

De todos modos y con respecto al Pacto de Saneamiento Fiscal, aún cuando la dinámica de coordinación adoptada responda a la modalidad de “coordinación bajo la sombra de la jerarquía” con el

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ 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).

consecuente rol de iniciador por parte del gobierno provincial, el mismo implicó el consentimiento de municipios y comunas, encuadrándose en las normas constitucionales existentes (art. 190 CPC).

Sin embargo, la desconfianza en orden a que la regionalización en lugar de fortalecer a los gobiernos locales produjera su debilitamiento al reducir la autonomía, obligaron a flexibilizar ciertas previsiones originarias (por ejemplo, las definiciones iniciales sobre la cantidad de los entes regionales y la identidad de sus localidades integrantes, así como sobre la tercerización del cobro de las acreencias municipales sólo a favor de un operador privado y el tipo de acreencia a incluir en las gestión tercerizada); las noticias periodísticas revelaron en su momento este giro, bajo la presión del discurso legitimador de la autonomía²².

Conclusiones

A lo largo del presente trabajo y si bien hemos analizado la cuestión tomando como referencia la Provincia de Córdoba, se van adelantando dos conclusiones básicas generalizables a todos los sistemas de gobierno multinivel:

En primer lugar, que el aumento de la complejidad por la necesaria interdependencia de las políticas públicas reclama en nuestro tiempo decididas acciones de coordinación. Bajo ciertas condiciones y cumpliéndose el requisito de contigüidad, la distribución territorial del poder debe encauzarse hacia una reingeniería institucional de cooperación integral, formalizada y estable, es decir, según patrones de regionalización. Ello así, para incrementar las capacidades estatales, evitando omisiones e inútiles obstrucciones y/o superposiciones en la producción de bienes colectivos y estimulando el capital sinérgico. Dichos patrones no exigen la integración en sentido propio, sino que basta la “organización de cooperación”.

En segundo lugar, que en todo proceso de innovación institucional que se procure efectivo, hay que visualizar adecuadamente la “oportunidad de cambio”. Percepciones, intereses e ideas convergentes – junto a los recursos financieros, políticos y técnicos con que se desplegará la estrategia relacional-, constituyen una condición ineludible. Ciertamente, que se pueden generar procesos intencionados de aprendizaje paulatino a través de los cuales se avance hacia la convicción de la conveniencia de producir los cambios. En todo caso, el estadio de logro estará representado por la coordinación cooperativa o autoorganización.

²² “La UCR logró flexibilizar el Pacto Fiscal El Gobierno provincial accedió a la mayoría de los reclamos que plantearon los intendentes de la Alianza. La oposición cuestionaba la injerencia de la Provincia en las autonomías municipales. Y se resistía a tercerizar en privados el cobro de impuestos. Ahora los municipios podrán participar de la licitación bajo diversas figuras. ...El Ente de Cooperación Recíproca - que agrupa a 94 municipios y 74 comunas de la Alianza- anunció su adhesión al Pacto. ... Cuando al Provincia lanzó a fines de diciembre el Pacto Fiscal, algunos sectores del radicalismo interpretaron que algunos artículos ponían en riesgo la autonomía municipal que consagra la constitución. El punto que más preocupaba a los intendentes era el de la conformación de entes intermunicipales, quienes debían tercerizar la cobranza de sus impuestos municipales. Ahora de la licitación podrán participar “empresas privadas como entes constituidos por los municipios, o sociedades mixtas, o cualquier otra forma de organización o entidad que tenga capacidad jurídica de cumplir con el objeto” (Fuente: *La Voz del Interior*, 29/01/00).

BIBLIOGRAFÍA

- Arocena, José
1997: “El desarrollo local frente a la globalización”. En *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. FLACSO, Of. de Pub. CBC/UBA, UCC. Buenos Aires
- Boisier, Sergio
1997/37: “El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo regional” ILPES/CEPAL
- Cingolani, Mónica
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.
- Cohen, J. y Peterson, S.
1997: “Administrative Decentralization: a New Framework for Improved Governance, Accountability and Performance”, *Development Discussion Paper 582*, Harvard Institute for International Development.
- Díaz de Landa, M y Parmigiani de Barbará, M.C.
1996: *En lo pequeño y lo pobre... ¿qué pasa con la salud?. Un estudio sobre descentralización de salud en comunas de la Provincia de Córdoba*. Alveroni Ediciones, Córdoba..
1997a: “Redes de influencia política, poder y desarrollo local”. En *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. FLACSO, Of. de Pub. CBC/UBA, UCC. Buenos Aires
1997b: “Influencia política y desarrollo económico local. Estudio comparativo en dos localidades de la Provincia de Córdoba”. Ídem.
- Frías, Pedro J. y otros
1987: *Derecho Público Provincial*. Depalma, Buenos Aires.
- Hernández, Antonio M. (h)
2000: *Integración y globalización: Rol de las Regiones, Provincias y Municipios*. Ediciones Depalma. Buenos Aires.
- Iturburu, Mónica:
2001: “Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino”, en *Cooperación intermunicipal en Argentina*. INAP- Eudeba. Buenos Aires.
- Jessop, Bob
1999: *Crisis del Estado de Bienestar – Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Siglo del Hombre Editores. Universidad Nacional de Colombia.
- March J y Olsen J.
1989: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. The Free Press. Nueva York.
- North, Douglas C.
1990: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Nueva York
- Padioleau, Jean G.

1982: *El Estado en concreto*. México, FCE.

Parmigiani de Barbará, M. Consuelo

2000: “La emergencia de un desafío: las regiones subnacionales interprovinciales en Argentina”. En *Administración Pública y Sociedad*, N° 13, IIFAP/UNC

2001: *Estado, Sociedad y Región. Un análisis neoinstitucional de la Región Centro de la República Argentina*. Edit. Ciencia, Derecho y Sociedad/UNC. Córdoba, Argentina.

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.

Ponce, Carlos

1997: “El sector público municipal en la Provincia de Córdoba: Algunas características cuantitativas”, en *30º Jornadas de Finanzas Públicas*, pub. del Comité Ejecutivo de las Jornadas de Finanzas Públicas. Carlos Paz, Córdoba, Argentina

Putnam, Robert D.

1994: *Para hacer que la democracia funcione*. Ed. Galac, Caracas, Venezuela.

Scharpf, Fritz W.

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

1997: *Games real actors play*. Westview Press, Boulder.

Stiglitz, Joseph

2002: “Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente”, en *Revista del CLAD n° 22*, Venezuela.

Tecco, Claudio

1997: “El gobierno local como promotor del desarrollo local-regional”, en *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina* García Delgado, D. (coord.) FLACSO, Of. de Pub. CBC/UBA, UCC. Buenos Aires.

Wright, Deil 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 regular de Derecho Político en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNC y Secretaria de Asuntos Académicos de la misma Universidad. Investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la UNC.

Dirección postal: Botafogo 3417 – 5014 Córdoba – Rep. Argentina.

T.E.: 0351-4643062/4940427; e-mail barbaracj@arnet.com.ar

Resumen:

**“Los patrones espaciales de distribución de competencias
en la reconstrucción de las capacidades estatales”**

Myriam Consuelo Parmigiani de Barbará

La persistente y aguda crisis política, económica y financiera en Argentina ha inducido a una revisión de los entusiasmos descentralizadores de los años noventa, tanto desde el ángulo de la participación y el control democrático, cuanto desde la eficiencia técnico y financiera para la prestación de servicios públicos y la implementación de políticas que coadyuven al desarrollo sustentable. Pero a pesar del reconocimiento de sus limitaciones, hay que remarcar que la descentralización a favor de los gobiernos locales conserva un importante grado de legitimación socio-política.

Sobre esta base, la ponencia se propone una revisión de los arreglos institucionales que enmarcan la dinámica del sistema de gobierno multinivel en la Provincia de Córdoba, desde una perspectiva neo-institucional. Centrados particularmente en iniciativas de coordinación, interesa indagar, junto a las debilidades y fortalezas de las reglas formales precedentes y sus correspondientes prácticas, las posibles estrategias de innovación en el marco de esos mismos constreñimientos institucionales. En tal sentido, la “lectura del problema” que realizan los actores locales desde sus percepciones, intereses e ideas aparece (tal es la hipótesis-guía del análisis) fuertemente vinculada a la preservación de la autonomía político-administrativa y a la producción y reproducción de poder político territorial, acompañándose la misma de suficientes recursos de poder. Ello torna al sistema muy resistente a propuestas de coordinación impuestas por la jerarquía o bajo la sombra de ella y alerta sobre la utilización de estrategias innovadoras que desatiendan tal aspecto.