

Sexto Congreso Argentino de Administración Pública
“Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social”.
Área Temática 4: Las experiencias de gestión y el diseño, conducción y
evaluación de políticas públicas para el desarrollo.

Título de la exposición: **“Las prioridades regionales en Córdoba a seis años de la regionalización”**

Autores:

Apellido y Nombre: GRAGLIA, José Emilio

DNI: 16.158.937

e-mail: incam.presidencia@gmail.com ó emiliograglia@yahoo.com

Teléfono: 0351-4268651

Entidad a la cual Pertenece: Instituto Provincial de Capacitación Municipal. Ministerio de Gobierno de la Provincia de Córdoba.

Cargo: Presidente

Apellido y Nombre: MERLO RODRÍGUEZ, Ivana Soledad

DNI: 25.756.663

e-mail: incam.formación@gmail.com ó ivanamerlo@gmail.com

Teléfono: 0351-4268651

Entidad a la cual Pertenece: Instituto Provincial de Capacitación Municipal. Ministerio de Gobierno de la Provincia de Córdoba.

Cargo: Coordinadora del Área de Formación y Asistencia Técnica

Apellido y Nombre: ROMERO RATTI, María Victoria

DNI: 25.737.507

e-mail: incam.romeroratti@gmail.com ó victoria.romero.ratti@gmail.com

Teléfono: 0351-4268651

Entidad a la cual Pertenece: Instituto Provincial de Capacitación Municipal. Ministerio de Gobierno de la Provincia de Córdoba.

Cargo: Coordinadora del Área de Investigaciones

Apellido y Nombre: TASSILE, Carla Mariana

DNI: 32.281.483

e-mail: incam.tassile@gmail.com ó carlatassile@gmail.com

Teléfono: 0351-4268651

Entidad a la cual Pertenece: Instituto Provincial de Capacitación Municipal. Ministerio de Gobierno de la Provincia de Córdoba.

Cargo: Secretaria Ejecutiva

RESUMEN

Córdoba reconoce 427 gobiernos locales autónomos (249 municipios y 178 comunas) distribuidos en 26 de departamentos, con una media poblacional que no supera los 700 hab. por gobierno local. En suma, los gobiernos locales cordobeses representan el 19% del total de Argentina. De ese total, el 62 % tiene menos de 2.000 hab., el 27% entre

2.000 y 10.000 hab. y sólo el 11% con más de 10.000 hab., según los datos del último Censo provincial del 2008.

En 2004, a partir de un amplio acuerdo entre los gobiernos locales de todos los partidos políticos y la Provincia, la Legislatura sancionó la ley orgánica de regionalización provincial N° 9.206. Con el desarrollo como fin, esta ley implicó dos innovaciones trascendentes: a) la creación de 26 nuevas regiones y b) el reconocimiento de Comunidades Regionales a integrarse por decisión autónoma de los municipios y comunas. La ley plantea la emergencia de las CR como un nuevo actor político con facultades para el gobierno de la región.

En 2005, el Gobierno Provincial propuso a las CR constituidas o en proceso de constitución, la identificación de las prioridades susceptibles de ser consideradas por la Provincia en la elaboración del presupuesto 2006 – 2008. La iniciativa del presupuesto participativo implicaba una planificación a mediano plazo, diseñada sobre la base de la participación de actores políticos locales/regionales pensado a escala regional.

En 2010, el Incam puso en marcha un nuevo proceso de identificación de las prioridades regionales, elaborando el nuevo mapa de prioridades regionales. Este trabajo aporta como primer diagnóstico para la elaboración del Plan Provincial para el Desarrollo Provincial y como primer informe que da cuenta de cómo, a cinco años, se han ido o no modificando las agendas públicas regionales. Este esfuerzo es un primer acercamiento a una evaluación de gestión sobre los problemas públicos regionales, es decir, cómo las CR están o no aportando en la resolución de las cuestiones colectivas. Así, el caso cordobés se presenta a partir de dos visiones complementarias: **“una regionalización municipalista”** y **“un municipalismo regionalista”**, ambas a favor de una gestión asociada y coordinada del desarrollo regional, sostenible y aplicable.

A partir de la reforma constitucional de 1994, el nuevo artículo 123 dispone que las constituciones provinciales deben asegurar la *autonomía municipal* reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Por lo tanto, en Argentina, *las autonomías municipales son requisitos de las autonomías provinciales*. Así, los municipios argentinos son (o deben ser) autónomos, por lo menos desde el punto de vista legal.

En ese marco, *el municipalismo cordobés se distingue como un régimen de gran autonomía y, a la vez, de muchos municipios pequeños*, lo que presenta aspectos positivos y negativos en comparación con otras provincias argentinas y con otros países latinoamericanos con respecto a implementar estrategias de desarrollo.

Desarrollo integral

Para que el desarrollo sea integral debe respetar la dignidad humana y buscar el bien común. Tanto el respeto a la dignidad humana como la búsqueda del bien común responden a principios que se realizan en un espacio y un tiempo de acuerdo con circunstancias (Graglia, 2007).

Respecto a los principios, subrayamos la subsidiariedad, la solidaridad y la participación. El punto de partida del desarrollo debe ser el principio de subsidiariedad y, sobre esa base, el desarrollo debe ser solidario y participativo.

En cuanto a las circunstancias, nos preguntamos: ¿En la Argentina de hoy, qué supone el desarrollo integral? Desde nuestro punto de vista, el desarrollo integral supone crecimiento económico pero, a la vez, inclusión social y cuidado ambiental junto con fortalecimiento institucional y cultura cívica.

Dicho en otros términos: si aumenta el PBI pero no disminuye la exclusión social o se daña el ambiente, no hay desarrollo. Tampoco hay desarrollo sin instituciones (públicas y privadas) fuertes y sin ciudadanos responsables.

Como se dijo, el desarrollo integral supone *crecimiento económico*. Sin crecimiento no hay desarrollo. Difícilmente se pueda distribuir riqueza sin generarla previa o simultáneamente. Pero el desarrollo integral es más (mucho más) que el aumento del PBI o de los indicadores macroeconómicos de una nación, provincia, región o localidad.

Claramente, para que genere un desarrollo integral, el crecimiento económico debe ser *inclusivo y sustentable*.

Un *crecimiento económico inclusivo* debe favorecer la incorporación efectiva de los sectores más vulnerables y de los territorios más rezagados a los beneficios de una economía en aumento (Böhm, 2006). Sin redistribución de la riqueza a favor de los sectores y territorios más desfavorecidos, el crecimiento económico puede profundizar la injusticia social, concentrando los ingresos en los sectores y territorios más ricos en detrimento de los más pobres. Obviamente, la inclusión requiere una redistribución de la riqueza, desde nuestro punto de vista, a partir de políticas activas, redistributivas y equitativas tanto de salud y educación como de vivienda y empleo.

Para que genere un desarrollo integral, el crecimiento económico debe ser inclusivo pero, además, debe ser sustentable. Un *crecimiento económico sustentable* debe favorecer la preservación de un ambiente sano (Sosa, 2006). Sin planes y programas de acción, sin normativa, sin educación ni gestión ambiental de la producción, del agua y saneamiento de los recursos naturales, de los residuos sólidos urbanos, de la calidad del aire, de la seguridad e higiene en el ambiente laboral, de los residuos peligrosos y de la contaminación lumínica, entre otros, el crecimiento puede profundizar el daño ambiental (Lisa, 2006), socavando los derechos de las futuras generaciones.

Si la economía crece pero a costa de la exclusión social (de sectores sociales o territorios) o del deterioro ambiental, el crecimiento es injusto y dañino, por lo tanto, no genera desarrollo integral.

En la Argentina de hoy, la inclusión social y el cuidado ambiental deben completar y perfeccionar el aumento del PBI, haciéndolo incluyente y sostenible.

Junto con un crecimiento de la economía nacional que sea inclusivo (sectorial y territorialmente) y sustentable (ambientalmente), en la Argentina de hoy, el desarrollo integral demanda *fortalecimiento institucional*.

¿Qué significa fortalecimiento institucional? En nuestros días, fortalecimiento institucional significa *más y mejores instituciones representativas y republicanas*. A partir del 10 de diciembre de 1983, en la Argentina, se han garantizado los requisitos formales de la democracia. Deben resguardarse y, sobre esa base, se necesitan progresos en los sistemas electorales y de partidos para que sean más claros y transparentes. Asimismo, se necesitan adelantos en la reorganización de los poderes del estado con dos propósitos específicos. Por una parte, garantizar la independencia de la administración de justicia en la Nación y en cada provincia y, por la otra, favorecer los mecanismos de control político de los poderes legislativos (Congreso Nacional, legislaturas provinciales y concejos municipales). Sin sistemas electorales y de partidos claros y transparentes, sin independencia judicial ni control legislativo, las instituciones representativas y republicanas se debilitan, se enferman... y se mueren.

Fortalecimiento institucional significa, también, *federalismo real*. Más allá de las constituciones y leyes, más allá de discursos y anuncios, un federalismo real requiere *provincias y municipios fuertes, o sea, con autonomías políticas y financieras*. Con provincias dependientes de la Nación y con municipios dependientes de las provincias, se tiene menos y peor federalismo. Todas las decisiones que fortalezcan las autonomías provinciales y municipales, mejoran nuestro federalismo e, inversamente, todas las acciones que las debiliten lo empeoran y, consecuentemente, van en contra del desarrollo integral. No hay términos medios ni justificaciones coyunturales. La concentración de recursos financieros y decisiones políticas en manos del gobierno nacional debilita las autonomías provinciales y municipales y, por tanto, empeora nuestro federalismo. Para que el federalismo sea real y no formal, para que supere la letra de las constituciones y las intenciones de los discursos, las provincias deben recibir de la Nación y distribuir a los municipios los recursos suficientes en relación con las competencias a cargo de cada una de las jurisdicciones (Oszlak, 2001). Sin provincias y municipios política y financieramente autónomos y sin una nueva ley de coparticipación federal de impuestos, el federalismo se debilita, se enferma... y se muere.

Si aumenta el PBI pero se debilitan las instituciones o el federalismo, no hay desarrollo integral y, además, en el mediano o largo plazo, el crecimiento se vuelve insostenible.

Finalmente, vale la pena subrayar que el fortalecimiento de las instituciones demanda reformas legales pero, sobre todo, *cultura cívica*. Si no cambia la conducta de gobernantes y gobernados, las modificaciones de las leyes fracasarán una y mil veces. Sin ciudadanos y dirigentes conscientes y comprometidos, las instituciones representativas y republicanas se vacían y son letra muerta de las constituciones y leyes.

Un nuevo municipalismo

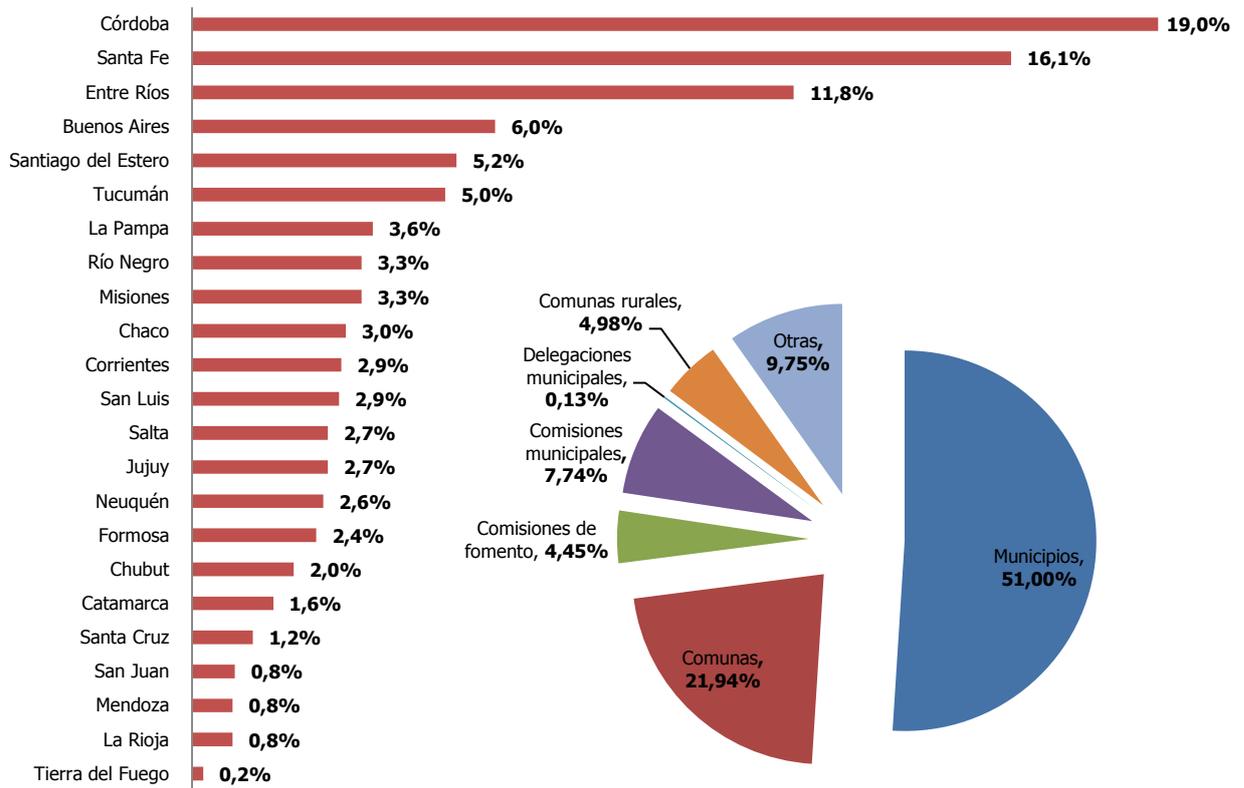
El desarrollo integral requiere crecimiento económico y sobre esa base, inclusión social y cuidado ambiental junto con fortalecimiento institucional y cultura cívica. Ahora bien, a escala local y regional, la realización del desarrollo integral del que hablamos requiere una redefinición del municipalismo.

El régimen municipal argentino se configura a través de diferentes diseños institucionales, que a su vez poseen distintas denominaciones y estructuras: municipios con carta orgánica o sin ella y comunas, delegaciones, comisiones municipales, vecinales o de fomento. Dicho régimen comienza a legislarse y rediseñarse en el año 1853 a través del artículo 5º de la Constitución Nacional: "*Cada Provincia dictará para sí una Constitución (...) que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones*". Sin embargo, recién en el año 1994, los gobiernos locales cobran mayor poder y capacidad de decisión mediante la modificación del artículo 123 que establece: "*Cada Provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero*".

Así, el régimen municipal en la República Argentina se encuentra determinado en primera instancia por los artículos 5º y 123º de la Constitución Nacional; y a su vez, debe ser definido por cada una de las veintitrés provincias a través de sus Constituciones, y complementarse con la Ley Orgánica de Régimen Municipal, mediante la cual se configura el diseño institucional y el funcionamiento de los gobiernos locales (Ver Tabla de Requisitos).

En este sentido y según los últimos datos publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo¹, Argentina posee un total de 2.247 gobiernos locales, es decir, 1.146 municipios y 1.101 gobiernos locales sin jerarquía de municipalidad².

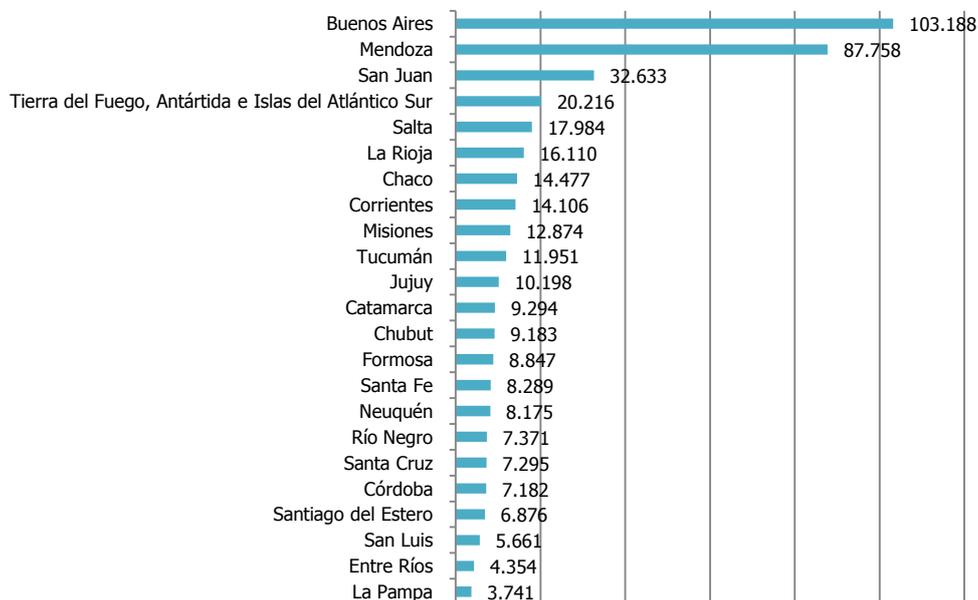
Gobiernos locales por provincia. Total del país. Año 2008 FUENTE: INDEC



El gráfico anterior permite visualizar con claridad que el régimen municipal argentino está compuesto por el 51% de municipalidades, el 21.94% de comunas y por un 27.06% de otras configuraciones institucionales. Ahora bien, como se presentó anteriormente cada Provincia aplica criterios diferentes para reconocer a un municipio: desde 500 habitantes (Catamarca, Corrientes por ejemplo) hasta una combinación de criterios como en Tucumán o más de 10 mil habitantes en Santa Fe.

Esta alta variabilidad se observa con claridad en la dispersión del promedio poblacional por gobierno local que cada Provincia presenta, lo presentamos gráficamente:

Promedio poblacional por gobierno local: Población total/la cantidad de Gobiernos locales

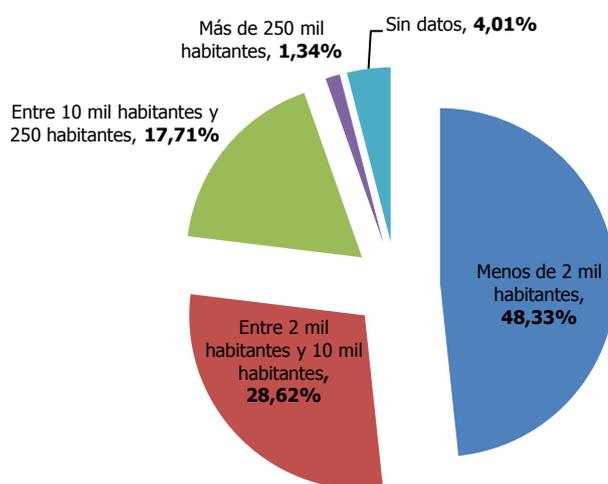


Como puede observarse las tres primeras provincias con mayor promedio poblacional son tres de las cuatro en donde su régimen municipal es por Partido o Departamento.

A fines de realizar un mapa de la situación del municipalismo en Argentina, es interesante cruzar dos variables de análisis: a) cantidad de gobiernos locales y b) cantidad de habitantes. En este sentido, el primer dato que se obtiene es el promedio nacional de gobierno local por habitante; excluyendo Capital Federal, dicho promedio es de un gobierno local cada **14.902** habitantes.

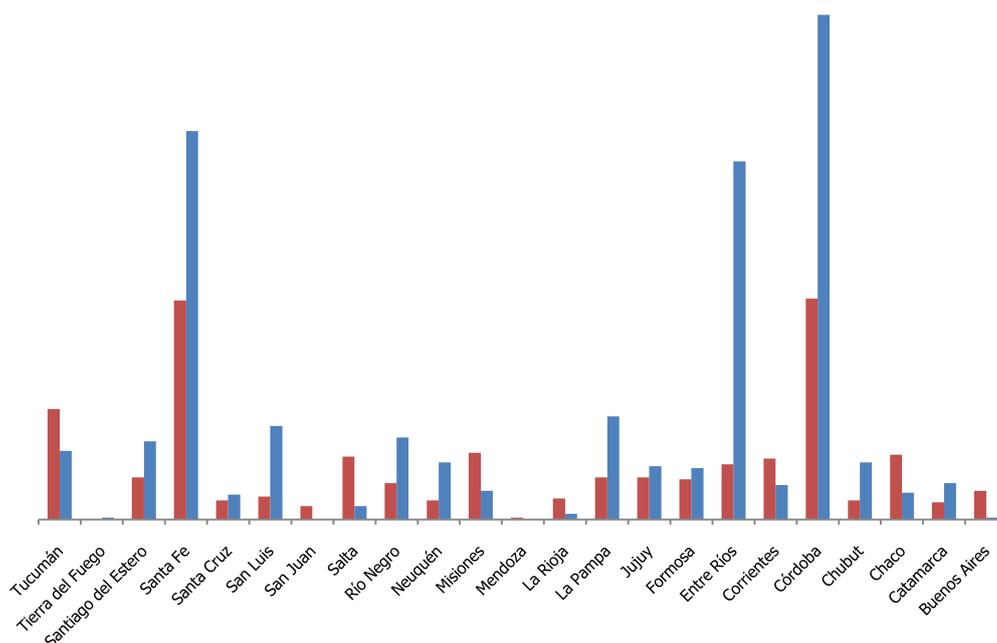
Si bien el 51% de los gobiernos locales en Argentina son municipios, es interesante elaborar otra tipología: a) Localidades con menos de 2.000 habitantes; b) Localidades entre 2.000 y menos de 10.000 habitantes; c) Localidades entre 10.000 habitantes y menos de 250.000 habitantes; y d) Localidades con más de 250.000 habitantes.

Así, la distribución nos muestra que el 48.33% de los gobiernos locales en Argentina tienen menos de 2 mil habitantes, el 28.62% presentan poblaciones entre 2 mil habitantes y menos de 10 mil, el 17.71% poseen poblaciones entre 10 mil habitantes y menos de 250 mil habitantes y sólo el 1.34% cuentan con poblaciones mayores a 250 mil habitantes.



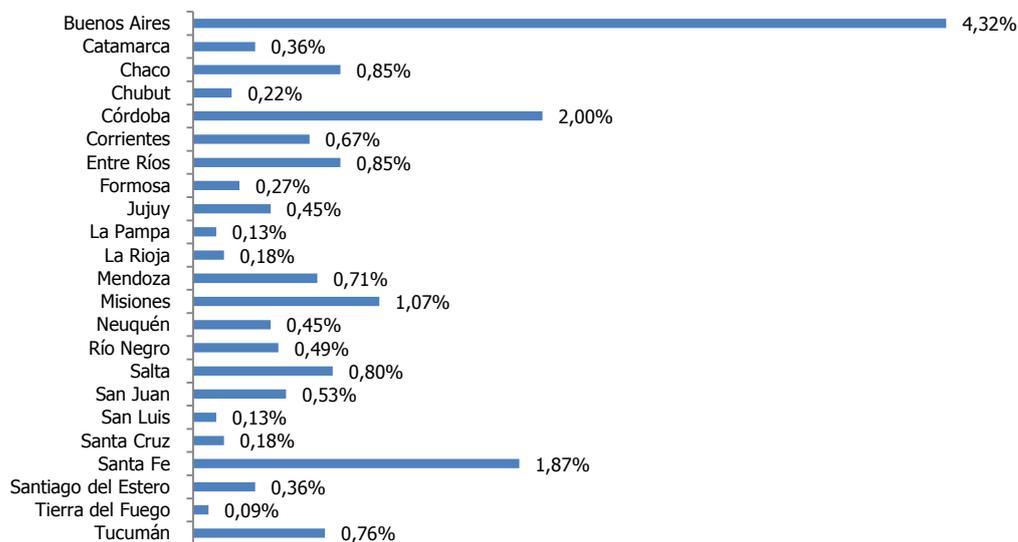
El 76,95% de los gobiernos locales de Argentina podrían denominarse pequeños (desde menos de 2 mil habitantes hasta menos de 10 mil habitantes) y concentran el 11% de la población total del país (según los datos del censo 2001³). Siendo la Córdoba, la Provincia que cuenta con más gobiernos locales con menos de 2 mil habitantes (11.79% del total del país) y con localidades entre 2 mil y menos de 10 mil (5.16%). Cuanto más pequeño sea el gobierno local, menores serán las posibilidades de generar sus propios recursos y materializar su plena autonomía.

■ Menos de 2 mil habitantes
 ■ Entre 2 mil habitantes y 10 mil habitantes



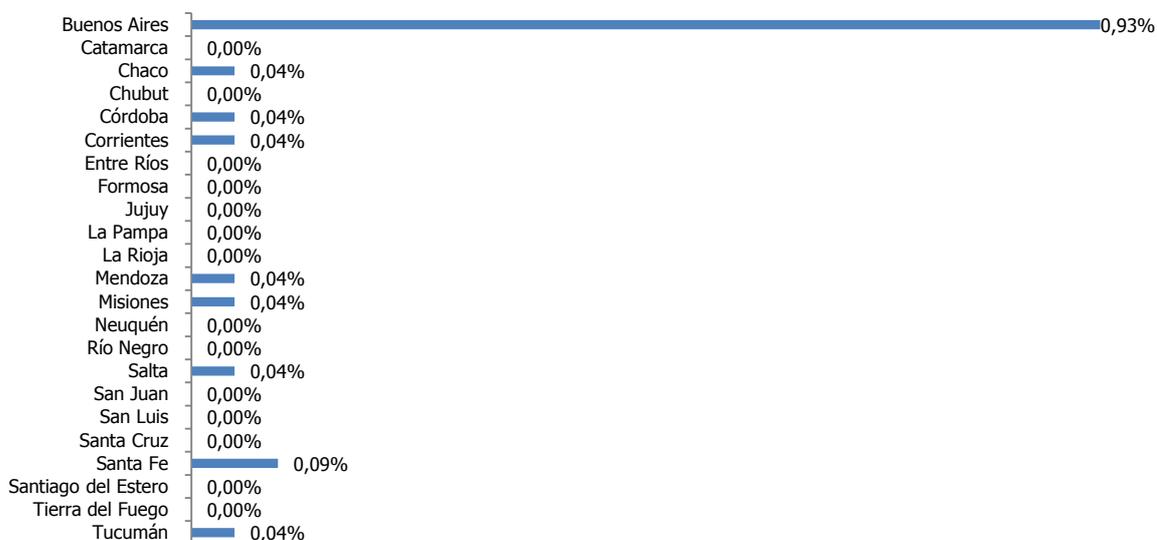
Los gobiernos locales con una población que va de 10.000 a 250.000 habitantes representan, aproximadamente, el 17.71% del total de gobiernos locales del país. Estos municipios se caracterizan por la presencia de un Estado local configurado y en donde vive el 46% de la población, y concentran un promedio de 38.881 habitantes. Siendo Buenos Aires (4.32%) y Córdoba (2.00%) las Provincias en donde más presentan gobiernos locales con estas características.

Entre 10 mil habitantes y 250 habitantes



Por último, se encuentran aquellos Municipios de más de 250.000 habitantes, caracterizados por un Estado con acceso a una mayor cantidad de recursos y con mayores demandas sociales. Este tipo de gobierno local representa, aproximadamente, el 1,34 % del total de gobiernos locales argentinos, con una población promedio de 457.008 habitantes, y a su vez concentran el 41% de la población total del país.

Más de 250 mil habitantes



De los servicios urbanos al desarrollo local

El municipalismo se ha caracterizado por la reivindicación de las autonomías municipales. Esa ha sido, es y será la bandera municipalista: *aumentar y mejorar las autonomías (institucional, política, administrativa, económica y financiera) de los municipios, sus capacidades de decisión y acción*. Sin embargo, todavía hay municipios que no son autónomos mientras que otros lo son legal pero no realmente.

A partir del reconocimiento de sus autonomías, con progresos y retrocesos según los diversos regímenes municipales de cada provincia argentina, en general, se puede observar que en un primer momento las administraciones municipales se dedicaron solamente a la prestación de los servicios urbanos (desde alumbrado e higiene hasta vialidad y transporte). En una segunda etapa, los gobiernos municipales se consagraron, además, a la promoción del desarrollo local, haciéndose cargo de diversas materias (desde salud y educación hasta vivienda y empleo).

El segundo momento señalado no sustituye al primero. La promoción del desarrollo local se agrega a la prestación de los servicios urbanos a cargo de los municipios. Las administraciones y los gobiernos municipales siguen siendo responsables (primera y principalmente) de prestar eficiente y eficazmente los servicios pero, también, se hacen cargo de promover un desarrollo económico y social de la localidad.

El paso de la primera a la segunda oleada del municipalismo se ha caracterizado por un proceso incremental de *transferencia de funciones* del gobierno nacional a las provincias y de las provincias a los municipios. Dichas transferencias de funciones se dieron tanto explícita como implícitamente.

Las *transferencias explícitas* se produjeron mediante convenios intergubernamentales de descentralización celebrados durante los años '80 y '90. En general, se ha criticado (y se sigue criticando) la insuficiencia de los recursos financieros enviados en comparación con las funciones transferidas. Al respecto, debe aceptarse que, muchas veces, esas descentralizaciones se concretaron en medio de procesos de reforma del estado reduccionistas y eficientistas (en términos de Kliksberg), buscando ajustar los

gastos del estado nacional o los estados provinciales más que reconocer las autonomías municipales.

Las *transferencias implícitas* se causaron por abandono de las provincias y/o de la Nación. Sobre todo a partir de la crisis (política, económica y social de 2001/2002), muchos municipios se hicieron cargo de la atención de la emergencia social frente a la retirada de los estados provinciales y el estado nacional. No hubo convenios intergubernamentales de descentralización, sino abandono de funciones provinciales o nacionales.

Explícita o implícitamente, por convenios o por abandonos, la consecuencia ha sido la *ampliación de competencias materiales* a cargo de las administraciones y los gobiernos municipales, sin los recursos suficientes en muchos casos.

La tercera ola del municipalismo

En la primera década de este nuevo siglo, está claro que los municipios no pueden prestar servicios urbanos ni (mucho menos) promover desarrollos locales *sin* autonomías (legales y reales). Está claro, también, que los procesos de transferencia de funciones continuarán y se consolidarán los existentes.

Ahorabien, se vislumbra una tercera ola del municipalismo. ¿Cuál será su principal característica? El *asociativismo intermunicipal*, sin dudas (Giuliano, 2006).

Tanto en la primera como en la segunda etapa, los municipios se relacionaron cooperando mutuamente en la prestación de servicios urbanos y, también, en la promoción de desarrollos locales. Hay muchas experiencias sobre relaciones intermunicipales de cooperación recíproca. Sin embargo, la característica principal de esta tercera ola que vislumbramos será otra. Hasta ahora hemos visto municipios que se asociaban para ayudarse en el ejercicio de sus funciones *dentro de sus respectivos ejidos o radios*. Por ejemplo, dos o más municipios que se asociaban para realizar obras públicas (de pavimentación, por ejemplo), para iniciar o impulsar actividades conjuntas (la formación de los recursos humanos o la gestión del turismo, por ejemplo). Sin embargo, la tercera ola que vislumbramos se caracterizará por *asociaciones intermunicipales gobernando regiones territoriales*. Ésta será la característica principal del nuevo municipalismo (Graglia, 2006b).

Respecto a esta hipótesis, se imponen tres aclaraciones.

Al decir "asociaciones intermunicipales" pensamos en entes, mancomunidades, agrupaciones o consorcios (Giuliano, 2006) constituidos por gobiernos municipales autónomos y reconocidos por los gobiernos centrales, independientemente del tamaño de sus poblaciones (ciudades, municipalidades, comunas, etc.) y del alcance de sus regímenes legales, es decir, más allá de sus formas de organización y funcionamiento, sus competencias (materiales y territoriales) y sus recursos financieros (propios o de otras jurisdicciones). Al decir "asociaciones intermunicipales" decimos *personas jurídicas de derecho público* (Graglia, 2006 a).

Al decir "gobernando" no pensamos en la creación de nuevos niveles de gobierno entre las provincias y los municipios sino en la instauración de *nuevas instancias de gestión*. Es decir, no pensamos en el gobierno como estructura sino en el gobierno como gestión (Graglia, 2006 a). Al decir "gobernando", decimos *gestionando*.

Al decir "regiones territoriales" pensamos en espacios geográficos (económica o socialmente homogéneos o heterogéneos) que contengan los ejidos o radios de los

municipios asociados más las zonas provinciales existentes entre ellos (si las hubiera)⁴. Al decir "regiones territoriales" decimos *regiones endoprovinciales*⁵.

Pensemos en *asociaciones intermunicipales gestionando aglomerados urbanos* (Gran Mendoza, Gran San Juan, Gran Buenos Aires, Gran Resistencia, Gran Catamarca, Gran Córdoba, Gran La Plata, Gran Rosario, Gran Paraná, Gran Santa Fe, por ejemplo). Pensemos en asociaciones intermunicipales gestionando un territorio que comprenda *los ejidos o radios de municipios no colindantes más las zonas provinciales existentes entre ellos* (como las comunidades regionales de la Provincia de Córdoba, por ejemplo). Las pensemos eligiendo sus autoridades y sancionando sus normas de organización y funcionamiento, contratando, realizando obras y prestando servicios públicos, en virtud de delegaciones de los gobiernos centrales y/o, también, de los municipios asociados.

En la tercera ola del municipalismo, las administraciones y los gobiernos municipales seguirán prestando los respectivos servicios urbanos (primera oleada), seguirán promoviendo los respectivos desarrollos locales (segunda oleada) pero, además, se harán cargo de la gestión de su región. Más precisamente, se harán cargo de la *gestión del desarrollo* de su región. El proceso está en marcha y es inevitable. Es una manifestación de la integración como respuesta a la globalización. Ni más ni menos.

Está claro que el desarrollo regional es el soporte del desarrollo local. Para que se desarrollen las localidades debe progresar la región que las contiene. Hoy por hoy, trabajar a favor del desarrollo local implica trabajar a favor del desarrollo regional. En términos de desarrollo, lo local va indisolublemente ligado a lo regional. A su vez, el desarrollo regional es el soporte del desarrollo provincial y nacional. Para que se desarrollen las provincias y la Nación deben progresar las regiones (Graglia y Riorda, 2006).

De ahí que los actores partícipes de ese nuevo modelo de gestión deban ser los gobiernos locales pero junto con los gobiernos provinciales y el gobierno nacional. Sin retroceder en las respectivas autonomías, aumentándolas y mejorándolas pero al servicio de la gestión del desarrollo local y regional.

El nuevo municipalismo deberá caracterizarse por la coordinación intergubernamental. Las asociaciones intermunicipales deberán gestionar sus regiones en *coordinación* con los gobiernos de cada provincia y de la Nación. No se puede pensar en municipios asociados para gestionar sus regiones a espaldas de los gobiernos centrales. Tampoco se puede pensar en gobiernos centrales desentendidos de este proceso en marcha.

Para los municipios y para las provincias, será un cambio de fondo respecto a las relaciones preexistentes. Para un municipio, una cosa es prestar un servicio urbano o promover el desarrollo local con el apoyo provincial o nacional y otra cosa es gestionar concertadamente una región con la provincia. Para una provincia, una cosa es descentralizar una obra o un servicio a uno o más municipios individualmente y otra cosa es gestionar concertadamente una región.

Estos cambios supondrán un *gran acuerdo inicial* entre los gobiernos de cada provincia, por una parte, y los gobiernos locales, por la otra. No se puede pensar este nuevo municipalismo en términos reivindicativos: lo que ganan los gobiernos locales lo pierden los gobiernos provinciales o viceversa.

Para que alumbre este nuevo municipalismo, habrá que pensar (y actuar) en términos de suma positiva. Serán indispensables decisiones y acciones de los municipios y de las provincias. Los gobiernos locales deberán asociarse con el propósito de gestionar las regiones que ellos componen en coordinación con los gobiernos de cada provincia, ampliando sus responsabilidades, por una parte, y, por la otra, los gobiernos de cada

provincia deberán favorecer la constitución de asociaciones intermunicipales, reconocerles personería jurídica, competencias materiales y territoriales, transfiriéndoles recursos al efecto (a esos fines podría crear nuevas regiones territoriales, subdividir o reorganizar las existentes, si fuera necesario).

Finalmente, el nuevo municipalismo del que hablamos deberá caracterizarse por la concertación entre el sector gubernativo y los sectores privados y ciudadanos. Hoy por hoy, cualquier política pública exitosa supone que las diversas jurisdicciones gubernamentales trabajen concertadamente con los privados. La ejecución de políticas públicas debe ser concertada si busca ser exitosa. Para ejecutar proyectos exitosamente debe hacerse en concertación con los sectores privados. Esto supone, a su vez, diagnósticos participativos previamente elaborados. Los representantes de la sociedad civil y los dirigentes de las empresas privadas se sienten manipulados si se los llaman a gestionar juntos proyectos que los gobernantes decidieron a solas.

En síntesis, el nuevo municipalismo requiere asociaciones intermunicipales gestionando regiones territoriales en coordinación con los gobiernos centrales (de cada provincia y de la Nación) y en concertación con los sectores privados y ciudadanos.

El municipalismo de Córdoba en Argentina

En cuanto a la distribución territorial del poder (Bilbó y Pastor, 1996), la Nación Argentina adopta para su Estado la forma federal, según el artículo 1° de la Constitución Nacional. Así, el federalismo argentino se estructura sobre la base de 23 provincias más la ciudad de Buenos Aires (Capital Federal). De acuerdo con el artículo 5°, cada Provincia dicta para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y que asegure su régimen municipal (junto con su administración de justicia y la educación primaria).

A partir de la reforma constitucional de 1994, el nuevo artículo 123 dispone que las constituciones provinciales deben asegurar la *autonomía municipal* reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Por lo tanto, en Argentina, *las autonomías municipales son requisitos de las autonomías provinciales*. Así, los municipios argentinos son (o deben ser) autónomos, por lo menos desde el punto de vista legal.

En ese marco, *el municipalismo cordobés se distingue como un régimen de gran autonomía y, a la vez, de muchos municipios pequeños*, lo que presenta aspectos positivos y negativos en comparación con otras provincias argentinas y con otros países latinoamericanos.

A continuación, revisaremos las características del régimen municipal de Córdoba en Argentina y, sobre esa base, la *regionalización* que se ha puesto en marcha en diciembre de 2004, como una aplicación del nuevo municipalismo.

El municipalismo de Córdoba es el régimen más autónomo en Argentina. La Constitución Provincial de 1987 (artículos 180 a 194) reconoce a los *municipios* (poblaciones de más de dos mil habitantes) como *comunidades naturales fundadas en la convivencia* y, sobre esa base, asegura las autonomías en el orden político, administrativo, económico y financiero a todos los municipios y, también, a las ciudades (es decir, a los municipios de más 10 mil habitantes) la atribución de dictar sus Cartas Orgánicas (autonomía institucional), adelantándose, de esa manera, a la reforma de la Constitución Nacional de 1994.

Respecto a la *autonomía política*, se asegura a los municipios la elección directa de sus autoridades (la Constitución Provincial establece la elección a simple pluralidad de sufragios para el órgano ejecutivo y un sistema de representación proporcional para el Cuerpo Deliberante que asegure al partido que obtenga el mayor número de votos la mitad más uno de sus representantes), siendo responsables de gobernar y administrar los intereses públicos locales dirigidos al bien común y juzgar políticamente a las autoridades municipales, ejerciendo las funciones delegadas por el gobierno federal o provincial y cualquier otra función o atribución de interés municipal que no esté prohibida por la Constitución Provincial y sea compatible con las funciones de los poderes del Estado.

En cuanto a la *autonomía administrativa*, se asegura a los municipios las atribuciones de administrar y disponer de los bienes que integran el patrimonio municipal, nombrar y remover los agentes municipales, realizar obras públicas y prestar servicios públicos por sí o por intermedio de particulares, regular el procedimiento administrativo y el régimen de faltas, establecer restricciones, servidumbres y calificar los casos de expropiación por utilidad pública con arreglo a las leyes que rigen la materia.

Sobre esas bases, los municipios cordobeses tienen amplias *competencias materiales* (propias o concurrentes), siendo también responsables de atender las siguientes materias: salubridad; salud y centros asistenciales; higiene y moralidad pública;

ancianidad, discapacidad y desamparo; cementerios y servicios fúnebres; planes urbanísticos y edilicios, apertura y construcción de calles; plazas y paseos; diseño y estética; vialidad, tránsito y transporte urbano; uso de calles y subsuelo; control de la construcción; protección del medio ambiente, paisaje, equilibrio ecológico y polución ambiental; faenamiento de animales destinados al consumo; mercados, abastecimiento de productos en las mejores condiciones de calidad y precio; elaboración y venta de alimentos; creación y fomento de instituciones de cultura intelectual y física y establecimientos de enseñanza regidos por ordenanzas concordantes con las leyes en la materia; turismo; servicios de previsión, asistencia social y bancarios; disponer y fomentar las políticas de apoyo de los valores culturales, regionales y nacionales, en general; conservar y defender el patrimonio histórico y artístico.

A los fines del desempeño esas materias, la Constitución Provincial les asegura la *autonomía económica y financiera*. Los municipios cordobeses son también responsables de crear, determinar y percibir los recursos económicos financieros, confeccionar presupuestos, realizar la inversión de recursos y el control de los mismos y de publicar periódicamente el estado de sus ingresos y gastos y, anualmente, una memoria de la labor desarrollada. Así, pueden crear, determinar y percibir 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, 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. También disponen de los recursos económicos financieros provenientes de la coparticipación provincial y federal, cuyos porcentajes no pueden ser inferiores al veinte por ciento, donaciones, legados y demás aportes especiales. Finalmente, pueden contraer empréstitos para obras públicas o conversión de la deuda ya existente.

Junto con los municipios, la Constitución Provincial establece *comunas* (poblaciones estables de dos mil habitantes), a las que también les asegura un sistema representativo con elección directa de sus autoridades pero, a diferencia de los municipios, deriva a la ley la determinación tanto de las condiciones de su existencia como de sus competencias (materiales y territoriales) y recursos. La ley ha determinado un régimen de competencias materiales más limitado respecto a los municipios. Además, las comunas pueden ser intervenidas (por deficiencias en la prestación de los servicios públicos, grave desorden administrativo, económico o financiero imputable a las autoridades, enajenación de sus bienes o acefalía total) y, también, pueden ser disueltas mediante una ley (a diferencia de los municipios que no pueden ser intervenidos sino por acefalía total ni pueden ser disueltos).

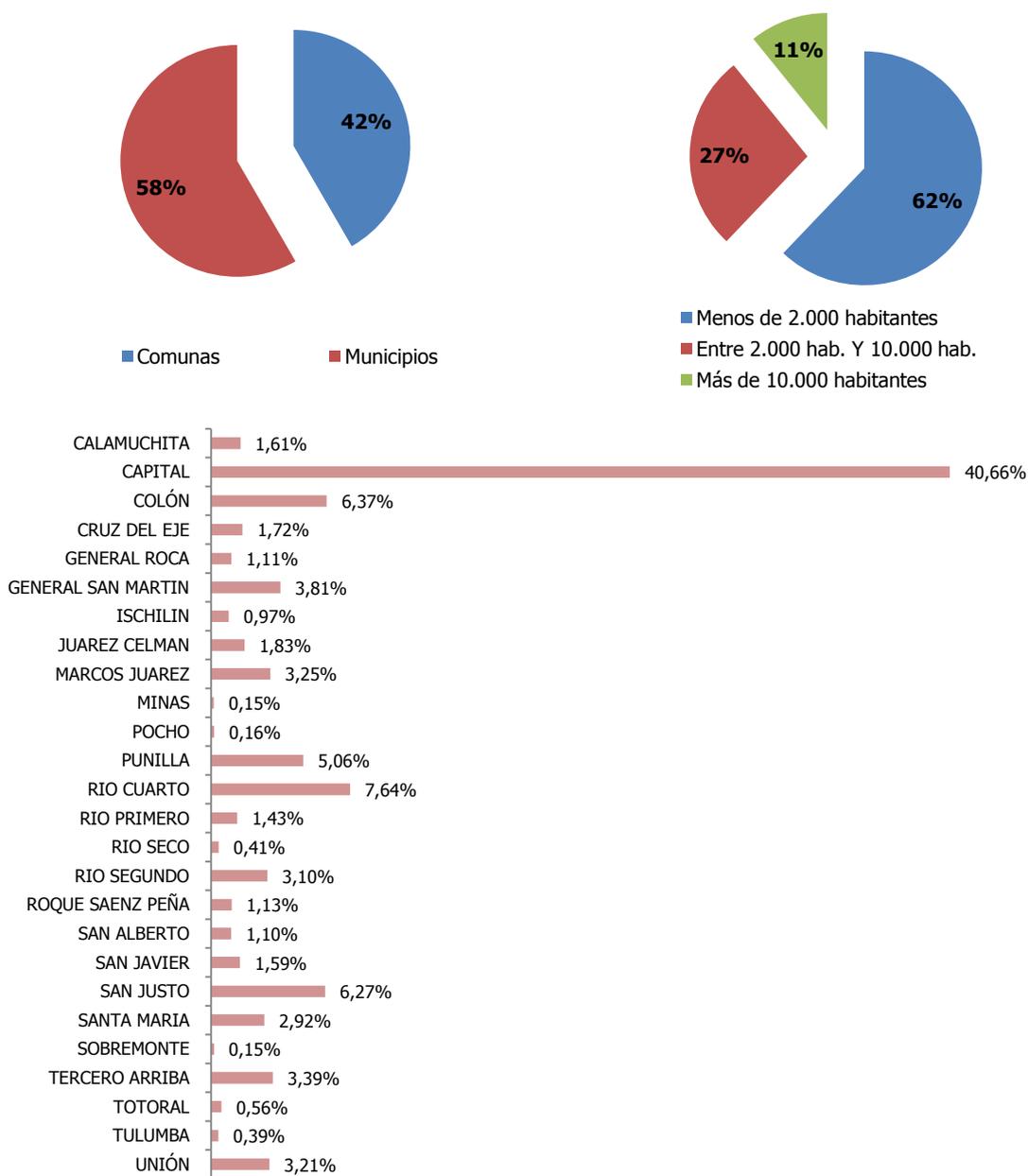
Los municipios son gobernados por un Intendente y un Concejo Deliberante mientras que las comunas son gobernadas por una Comisión encabezada por un Presidente.

En general, la autonomía y, consiguientemente, las amplias funciones municipales (y más limitadamente comunales) son vistas como *fortalezas* que distinguen al municipalismo cordobés. Pero también pueden ser *debilidades*: por una parte, si las autonomías se vuelven aislamiento respecto a la provincia o a otros municipios o comunas y, por la otra, si las funciones no se acompañan de recursos económicos y financieros suficientes.

Asimismo, el municipalismo cordobés se distingue como un régimen de muchos municipios pequeños respecto a sus poblaciones y territorios. Veamos.

La Provincia reconoce 427 gobiernos locales: 249 municipios y 178 comunas, es decir, el 19 % de los gobiernos locales argentinos, como ya se explicitó.

De los 249 municipios, hay 95 que tienen menos de dos mil habitantes⁶ y hay 8 comunas que tienen más de dos mil habitantes⁷. Consiguientemente, se observa que *un 62 % de los gobiernos locales de la Provincia de Córdoba tiene menos de dos mil habitantes*. Y asimismo, se observa que un 27 % tiene más de dos mil y menos de 10 mil habitantes y apenas un 11 % tiene más de 10 mil habitantes. Por lo tanto, se puede decir que la generalidad de los municipios y comunas son pequeños desde el punto de vista poblacional, menos la ciudad capital⁸ donde vive el 40,66 % de la población provincial.



Ahora bien, los municipios cordobeses también son pequeños territorialmente. De acuerdo con la Constitución y las leyes provinciales, la *competencia territorial* de los municipios y también de las comunas (es decir, el territorio donde éstos desempeñan sus competencias materiales) comprende la *zona a beneficiarse con los servicios municipales*. Así, en la Provincia de Córdoba (a diferencia de otras provincias argentinas como Buenos Aires o Mendoza, por ejemplo) los gobiernos locales no colindan necesariamente unos con otros, lo que origina las llamadas "zonas grises", es

decir, territorios rurales o suburbanos que están fuera de los radios (urbanos) (municipales o comunales).

A consecuencia de la adopción constitucional del sistema de municipios no colindantes, *casi el 90 % del territorio provincial está "fuera" de los radios urbanos donde se prestan servicios municipales o comunales*. Como se verá, la generalidad de los municipios y comunas son pequeños desde el punto de vista territorial, menos la ciudad capital con un territorio de 562 km².

Sin dudas, esta caracterización supone ventajas y desventajas. Muchos municipios pequeños poblacional y territorialmente pueden facilitar la inmediatez entre representantes y representados, la desconcentración administrativa y la participación social, difíciles de alcanzar en otros regímenes caracterizados por pocos municipios grandes en población y territorio⁹. Sin embargo, no se puede negar que también supone dificultades por la escasa de escala que obstaculiza la gestión del desarrollo regional: muchos problemas que se presentan "dentro" del territorio local se originan y/o se resuelven "fuera" del mismo (geográfica, jurídica o políticamente), es decir, agendas públicas locales que incluye *iusses* susceptibles de acción colectiva a nivel intermunicipal debido a que tanto sus manifestaciones como sus causas y recursos para revertirlos tienen base territorial en la región.

De ahí la importancia del asociativismo intermunicipal en el caso de la Provincia de Córdoba.

El caso de la regionalización cordobesa¹⁰

A partir de un amplio acuerdo entre el gobierno provincial y los gobiernos locales de todos los partidos políticos, logrado en sucesivos debates en la Unidad de Trabajo Provincia - Municipios, el 22 de diciembre de 2004, la Legislatura de Córdoba sancionó la *Ley Orgánica de Regionalización Provincial N° 9.206¹¹*.

Viendo al desarrollo como necesidad a satisfacer y considerando a la centralización provincial como un problema a resolver (Graglia, Merlo y Kunz, 2005), la ley N° 9.206 supuso dos innovaciones trascendentes llamadas a reformar estructuralmente el Estado cordobés, si se implementan correctamente, es decir, a través de acuerdos y consensos: la primera, *la creación de 26 regiones* y, principalmente, *el reconocimiento de asociaciones intermunicipales (llamadas "comunidades regionales") a constituir como gobiernos de las regiones creadas*.

De acuerdo con la ley N° 9.206, se regionaliza el territorio provincial mediante la creación de 26 regiones en coincidencia con los departamentos existentes¹².

Vale aclarar que, en la Provincia de Córdoba, los departamentos son divisiones políticas que no desempeñan competencias gubernamentales ni administrativas, pero sirven como circunscripciones electorales a los fines de la integración del Poder Legislativo provincial¹³.

Reeditando un viejo debate teórico sobre la génesis de las regiones, se ha cuestionado esta opción de la ley de regionalización. No la de regionalizar la provincia (asignatura pendiente desde la reforma constitucional de 1987) sino la de crear tantas regiones como departamentos, argumentando que los departamentos nada (o poco) tiene que ver con la realidad social, cultural o económica del territorio cordobés.

A pesar de esa crítica de naturaleza sociológica, se puede argumentar, a favor de la opción de la ley N° 9.206, que ésta crea regiones político-administrativas (no regiones socio-culturales ni socio-económicas) y que, a los fines de determinar las competencias

territoriales de cada una de ellas (lo que resulta indispensable a los fines de descentralizar obras y servicios), "aprovecha" la definición de los límites territoriales de los departamentos existentes, lo que representa una ventaja. De lo contrario, la ley de regionalización hubiera tenido que "inventar" los límites espaciales o geográficos de las regiones sobre bases "culturales" o económicas" siempre controvertibles.

Así, la opción de la ley N° 9.206, no siendo la mejor, es la más posible, porque define espacial o geográficamente cada una de las regiones creadas a partir de límites reconocidos políticamente.

Más allá del debate sobre la génesis de las regiones, lo más importante desde el punto de vista del municipalismo, ha sido *el reconocimiento de asociaciones intermunicipales (llamadas "comunidades regionales") a constituir como gobiernos de las regiones creadas*. Según la ley N° 9.206, se reconoce en cada una de las regiones creadas una comunidad regional a la que podrán integrarse voluntariamente todos los municipios y comunas comprendidos dentro de la región, que tendrá carácter de persona jurídica de derecho público con aptitud para adquirir y enajenar bienes y realizar todo tipo de actos jurídicos y que se inscribirá en un registro especial que al efecto llevará el Ministerio de Gobierno.

Claramente, viendo su forma de constitución, las comunidades regionales son asociaciones intermunicipales (o mancomunidades de gobiernos locales).

En cuanto a su gobierno, la ley de regionalización establece que la comunidad regional será gobernada por una Comisión (que desempeñará sus funciones ad honorem) formada por los Intendentes municipales y Presidentes comunales de los municipios y comunas que la integren (y, también, el legislador provincial por el departamento a que corresponde la región). La Comisión podrá designar de fuera de su seno, un administrador que podrá ser rentado. El administrador no puede ser uno de los Intendentes o Presidentes de los municipios o comunas integrantes de la comunidad regional. La ley no obliga a que se designe un administrador ni a que éste sea rentado. Simplemente habilita ambas posibilidades.

La Comisión sintetiza todas las funciones de gobierno (ejecutiva y deliberativa) y también de contralor. Pero, a los fines de ejercerlas, deben establecerse dos órganos independientes: uno ejecutivo (o mesa) y otro órgano de contralor (o sindicatura), a integrar por los Intendentes municipales, Presidentes comunales (y el respectivo legislador provincial), correspondiendo a la Comisión en pleno el ejercicio de las funciones deliberativas, de acuerdo con su propio reglamento interno.

La Comisión en pleno se deberá reunir, ordinariamente, al menos una vez por mes sin necesidad de convocatoria y, extraordinariamente, por convocatoria del Presidente o de un tercio de sus miembros, deliberará con la mitad más uno de sus miembros y adoptará sus decisiones por el voto de la mayoría de los presentes, salvo los casos para los que en el reglamento interno se exija especialmente otra mayoría.

El reglamento interno deberá establecer el régimen de contrataciones, previendo a este respecto la aplicación supletoria de las normas de contabilidad y administración que rigen al gobierno provincial.

Finalmente, vale señalar que también podrán participar de la comunidad regional, cuando por resolución de sus cuerpos orgánicos así lo dispongan, los representantes de los Consejos de la Sociedad Civil con asiento en la región.

La ley N° 9.206 establece que las comunidades regionales tienen las siguientes competencias materiales y territoriales, siempre dentro de los límites espaciales o

geográficos de las respectivas regiones creadas (en coincidencia con los departamentos existentes):

- *Fuera de los radios urbanos:*
 - la competencia material que la legislación vigente atribuya a los municipios y comunas y sea compatible con los objetivos de la comunidad regional y
 - el poder de policía provincial en materias municipales o comunales (a cuyo efecto por el artículo 8 de la ley de regionalización se efectúa la delegación prevista en el artículo 185 *in fine* de la Constitución Provincial), previo acuerdo que garantice los recursos para su efectivo ejercicio y cumplimiento. Por ejemplo, en materias como salubridad, control de la construcción, etc.
- *Dentro de los radios urbanos:* las funciones municipales o comunales que los municipios o comunas le transfieran voluntariamente mediante convenios. Por ejemplo, obras de pavimentación o mantenimiento de calles de tierra, redes domiciliarias de gas natural o de saneamiento urbano, recolección y tratamiento de residuos sólidos, tribunales regionales de faltas municipales, etc.
- *Fuera y/o dentro de los radios urbanos:* las funciones provinciales que le transfiera y/o delegue el gobierno provincial, previo acuerdo que garantice los recursos para el efectivo ejercicio y cumplimiento. Por ejemplo, construcción o mantenimiento de rutas, infraestructura o servicios de educación (primaria o secundaria), de salud (hospitales de mediana complejidad), de seguridad (comisarías departamentales), cobranza de impuestos provinciales, etc.

Adviértase que, en el supuesto de delegación de competencias provinciales dentro de los radios urbanos (municipales o comunales), no es necesaria la aceptación del municipio o comuna donde se ejercerá la competencia.

Acercas de los *recursos*, la ley de regionalización establece como recursos de la comunidad regional:

- Las tasas, precios públicos, derechos, patentes, multas, contribuciones por mejoras y cualquier otro ingreso por la administración o disposición de su patrimonio.
- La coparticipación en las rentas que recauda la Provincia y los demás recursos que el gobierno provincial le asigne, sin afectar la coparticipación que la Constitución de la Provincia asegura a municipios y comunas (la legislación vigente establece que los recursos de la coparticipación provincial no pueden ser inferiores al veinte por ciento y que el monto resultante se distribuye entre los municipios y comunas basándose en los principios de proporcionalidad y redistribución solidaria).
- Las donaciones, legados y aportes especiales de la Nación, la Provincia, los municipios o comunas y cualquier otra persona pública o privada.

En síntesis, viendo las responsabilidades (competencias y recursos) que la ley de regionalización les reconoce en un territorio de un departamento que incluye tanto las zonas rurales o suburbanas (por ley) como los radios urbanos (por delegación), sostenemos que las comunidades regionales deben ser consideradas como una instancia de gestión (asociada y coordinada) del desarrollo regional.

Como se dijo, la gran innovación de la ley N° 9.206 y, a la vez, el gran reto del proceso puesto en marcha en diciembre de 2004, ha sido la constitución, puesta en marcha y, sobre todo, el funcionamiento de las comunidades regionales. Las regiones han sido creadas por ley del gobierno provincial pero las comunidades regionales deben

funcionar por decisión y acción de los gobiernos locales, algo muy complejo considerando las características del régimen municipal cordobés: gran autonomía y muchos municipios (y comunas).

Pues bien, en 2005 se constituyeron y pusieron en marcha *25 comunidades regionales* (sobre 26 regiones creadas) que han funcionado y funcionan con altibajos. Esto ha significado un gran esfuerzo de concertación y un caso de ajuste mutuo partidario (Lindblom, 1979) poco frecuente.

Para maximizar las oportunidades y minimizar las amenazas de la regionalización y el asociativismo intermunicipal, hace falta un Plan Provincial para el Desarrollo Regional. La iniciativa ha sido tomada en el año 2010 a través del Instituto Provincial de Capacitación Municipal (Incam), lo cual ha implicado la identificación de prioridades regionales para 2010 y, el trabajo que se presenta en esta ponencia, la comparación 2005-2010 de las cinco primeras prioridades.

Las prioridades identificadas permitirán a las comunidades regionales constituidas y, también, al gobierno provincial y los gobiernos locales iniciar (o reiniciar) un proceso de diseño y gestión de políticas de desarrollo regional, de descentralización provincial y de integración intermunicipal, sobre bases serias, indispensables a los fines de gobernar con sentido público (Aguilar Villanueva, 1996).

Prioridades 2005 y Prioridades 2010

Tanto la metodología utilizada en el año 2005 como el rediseño elaborado en 2010 encontraron como espacio de común el objetivo de facilitar el reconocimiento de problemáticas comunes y regionales tratando de superar la visión local, aunque incluyéndola, procurando:

- Que la visión sectorial (definida por el conocimiento que tiene cada actor de su territorio) pudiera dejar de manifiesto puntos de encuentro-coincidencia como, así también, las diferencias y asimetrías territoriales.
- Que los mecanismos de priorización permitieran no tan sólo identificar problemas urgentes sino vislumbrar su relación con nudos críticos del desarrollo regional (visión estratégica).
- Que la identificación de problemas permitiera la identificación de aquellos susceptibles de ser abordados colectivamente por la posibilidad que, en términos de maximización de esfuerzos y recursos, ello conlleva.
- Que la identificación de problemas susceptibles de la acción colectiva, facilitara la delimitación de competencias y responsabilidades, a la luz del principio de subsidiariedad y equidad, entre los distintos niveles (local, regional, provincial).

El diseño de intervención tanto en 2005 como en 2010, procuró seleccionar herramientas metodológicas para el procesamiento y sistematización de la información resultante de los espacios de diálogo que permitieran: a) a las Comunidades Regionales reflejar los aportes de todos y cada uno de los participantes del proceso (la apropiación por parte de ellos) en una visión de conjunto inclusiva de las particularidades, visualizar su utilidad para el diálogo con la Provincia y avanzar en la construcción de una agenda de trabajo conjunto más allá de la propuesta provincial de acercar prioridades para la elaboración del presupuesto y b) a las distintas carteras del

ejecutivo provincial, obtener información de fuentes primarias sobre problemas-objeto y responsabilidad de cada una de ellas en forma específica y en forma transversal y articulada, a los fines de establecer criterios distributivos y para el diseño de políticas.

En este marco, en el año 2005, las actividades de asistencia técnica¹⁴ se llevaron a cabo mediante una metodología de investigación acción participativa, entendiendo que, las características del proceso y la participación del equipo de PROFIM (Universidad) requería una particular manera de intervenir¹⁵ en el nivel micro de las interacciones entre los sujetos protagonistas, es decir en la dimensión intersubjetiva, que facilitara y provocara la autorreflexión y la creación de un conocimiento compartido que favorezca la acción.

En base a la metodología mencionada, se realizaron talleres en cada una de las regiones, trabajando con los Intendentes municipales y Presidentes comunales integrantes de las respectivas Comunidades Regionales. En cada uno de ellos, se solicitaba a cada participante que enunciara los tres problemas prioritarios de la región (no de su municipio o comuna sino de la región, lo que suponía un esfuerzo de adaptación a una nueva escala de análisis). Sobre esa base, *in situ*, el equipo técnico hacía una estimación de la frecuencia regional, es decir, el número de veces que cada problema había sido enunciado por los Intendentes municipales y Presidentes comunales participantes, presentando una tabla de problemas prioritarios de cada región. Se analizaba la tabla y se obtenía, de esa manera, un primer consenso al respecto. Luego, se iniciaba una serie de contactos virtuales y una o más reuniones en las sedes del Ministerio de Gobierno y de la Universidad, con el propósito de corregir la tabla salida del taller regional.

Finalmente, a partir de las conclusiones de los talleres realizados¹⁶ en las sedes de las 23 Comunidades Regionales constituidas, se pudieron enumerar 18 grandes prioridades regionales. Sobre esa base, a los fines de facilitar su consideración en el ámbito del gabinete provincial¹⁷, el equipo técnico hizo una estimación de la frecuencia provincial, es decir, el número de veces que cada problema había sido enunciado por las Comunidades Regionales participantes, presentando una tabla de prioridades regionales de la provincia.

En el año 2010, no ya desde un equipo de una Universidad sino desde un equipo integrante de la estructura estatal, y en el marco de la elaboración de plan de desarrollo regional sobre la base de la identificación y construcción participativa de las prioridades de cada Región de la Provincia, los equipos técnicos del Incam diseñaron la metodología a utilizar a lo largo del proceso bajo la premisa de garantizar la expresión particular de cada Región, a través de sus actores políticos – institucionales. Así, en esta primera fase de identificación de prioridades se utilizaron diferentes técnicas cualitativas con la finalidad de construir e interpretar las particularidades de cada región, a saber:

- a. consulta a **fuentes de información secundaria**: en una primera instancia se llevó a cabo un proceso de análisis de información secundaria sobre las principales características de las regiones¹⁸ de Córdoba como así también sobre los antecedentes de identificación de prioridades¹⁹.

En base a la información recabada, se elaboró un menú de treinta y siete (37) problemas organizados en torno a siete (7) categorías²⁰ de acuerdo a lo identificado en 2005. Sobre la base de ese menú se realizaron diferentes consultas que permitieron construir las prioridades regionales de cada departamento de la provincia.

- b. entrevistas en profundidad: a los fines de interpretar la percepción sobre la realidad departamental se llevaron a cabo **entrevistas en profundidad** a los Legisladores Departamentales²¹.

A partir de un guión temático²² se fue indagando sobre la existencia o no de las problemáticas de la región y sobre las diferentes manifestaciones de dichas problemáticas. Una vez concluida la entrevista, se puso a disposición del Legislador el menú de problemas para que los valorara: prioridad alta, media o baja.

- c. y talleres participativos: otra técnica cualitativa utilizada fue la realización de **talleres participativos** en el marco de Seminarios Regionales, recorriendo casi la totalidad del territorio provincial.

Los talleres se realizaron por región de la Provincia convocando a los Intendentes y Presidentes comunales de cada región²³ y a las autoridades locales y regionales que cada Comunidad Regional considerase.

Los talleres tuvieron una duración total de tres horas y diseñados a partir de diferentes momentos: a) inicio a partir de una disertación a cargo del Presidente del Incam, Dr. J. Emilio Graglia, centrándose en la visión de desarrollo adoptada desde la Ley 9.206 como así también las características actuales del régimen municipal provincial y el estado de la política de regionalización en la Córdoba de hoy a partir de un análisis de sus avances y retrocesos a cinco años de la sanción de la ley orgánica de regionalización provincial²⁴; b) en una segunda instancia se les propuso a los participantes desarrollar un trabajo práctico de identificación, primero individual y luego integrando grupos integrados aleatoriamente; y c) finalmente la presentación de las prioridades identificadas y acordadas por los participantes y explicitación de los pasos a seguir.

La instancia de identificación y acuerdo sobre las principales prioridades de la región, se diseñó de la siguiente manera: en primer lugar, entre los meses de marzo y mayo, los equipos técnicos del Incam analizaron exhaustivamente los veintitrés informes de cada una de las regiones donde se habían identificado las prioridades en el año 2005, el informe de prioridades provinciales (2005), los informes de las dieciocho regiones que recibieron asistencia técnica, financiada por el Ministerio de Gobierno de Córdoba, de Universidades públicas y privadas de Córdoba con el objetivo de diseñar participativamente proyectos programas de desarrollo endógeno regional (2006), los datos de los censos provinciales y del censo nacional de 2001 más otras fuentes de información secundaria como notas publicadas en los medios gráficos provinciales y publicaciones de *Think tanks* provinciales y nacionales sobre las regiones cordobesas.

El análisis no sólo consistió en la identificación de los principales puntos que cada una de estas fuentes describen o bien explican sino también las herramientas de recolección o construcción de información que utilizaron para alcanzar la información publicada. En un segundo momento, se individualizaron los puntos de encuentro y de distancia entre estas fuentes a los fines de construir un menú de dimensiones problemáticas (*iusses*) con un conjunto más o menos acabado de problemas específicos, elaborados de la manera más abarcativa posible.

Este menú de problemas²⁵ fue el instrumento a partir del cual las regiones identificaron y acordaron sus prioridades 2010. Claramente, la utilización de esta herramienta permitió que se identifiquen los problemas en términos generales pero si sólo se hubiera utilizado esta técnica de construcción del dato, el diagnóstico hubiera carecido de la particularidad de la manifestación de cada problema en el territorio, es decir, en

el menú de problemas los participantes podían identificar el problema como, por ejemplo, "Infraestructura obsoleta de Red vial (necesidad de nuevos trazados, pavimentación, repavimentación y/o mantenimiento de rutas y/o caminos)" pero en ese menú no podían explicitar las características del problema en la región, es decir, si se requiere construcción de nuevos caminos o bien reparación de existentes, o ambas situaciones, en qué sectores de la región, etc. Por ello, a este menú de problemas se le sumó otra herramienta²⁶ de fácil comprensión con el objetivo de que los participantes pudieran expresar todas las particularidades que considerasen importantes de los problemas seleccionados.

La dinámica del taller siguió tres instancias, claramente diferenciadas, a saber:

- a) instancia individual: en donde cada participante, en base a una planilla distribuida por los equipos del Incam identificó en el listado de los treinta y siete (37) problemas los que, a su criterio, revisten mayor importancia para el desarrollo regional, ordenándolos en prioridad alta, media o baja.
- b) instancia grupal consistió en que los participantes integraran, aleatoriamente, grupos de trabajo con el objetivo de consensuar las tres prioridades más importantes para el desarrollo en la región.
- c) Una vez concluido el trabajo grupal, el equipo técnico del Incam sistematizó las planillas de priorización de cada grupo, agregando la frecuencia con la que cada problema fue priorizado, y ponderándolo según la prioridad que se le asignó: en el caso de ser prioridad "alta" se le asignó el valor tres (3), en caso de ser prioridad "media" se le asignó el valor dos (2) y en el caso de ser prioridad baja el valor uno (1). Así, los valores obtenidos para cada problemática se ordenaron de mayor a menor, obteniendo el orden prioritario para cada región. Así, para finalizar el taller, los resultados de la priorización se presentaron a los participantes del Seminario, abriendo a la participación para sugerir o agregar cuestiones que consideraran pertinentes, que serían registradas por el equipo del Incam, utilizando la técnica de **observación**.

Con toda la información construida en cada Seminario, se elaboraron informes preliminares que fueron enviados vía correo electrónico a los representantes de los gobiernos locales que asistieron al mismo, como así también a aquellos que fueron convocados pero no asistieron para que realizaran las recomendaciones o modificaciones que creyeran pertinentes. A su vez, todos los informes preliminares se encontraron disponibles en la página del internet del Incam (www.incam.gov.ar) para ser consultados por quienes desearan revisar los resultados de todos los Departamentos. Se realizaron en total veintiún (21) Seminarios Regionales²⁷, lo cual implicó trabajar con veinticuatro (24) de las veinticinco regiones provinciales (con excepción de la ciudad capital).

A continuación, se presentarán las cinco (5) principales prioridades provinciales en 2005 y en 2010:

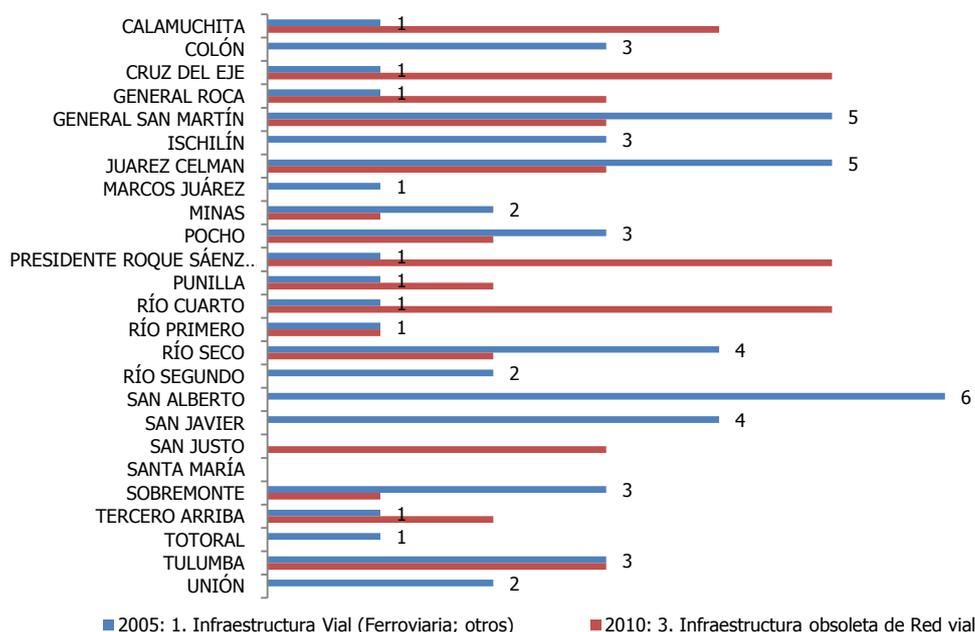
Tabla de prioridades regionales a escala provincial

PRIORIDADES REGIONALES 2005	PRIORIDADES REGIONALES 2010
1. Infraestructura vial	1) Implementar planes de vivienda social
2. Ambiente ²⁸	2) Implementar un adecuado tratamiento de los residuos urbanos y disposición final de los mismos
3. Educación	3) Mantenimiento y construcción de nuevos caminos como medio para eficientizar la red vial de la Provincia
4. Desarrollo económico ²⁹	4) Ampliar y mejorar la infraestructura del sistema de provisión de agua potable
5. Infraestructura habitacional.	5) Implementar nuevos sistemas de promoción de inversiones para la radicación de nuevas industrias y canales de comercialización

Como puede observarse en la Tabla anterior, la agenda de prioridades provinciales según las regiones fue objeto de variación tan sólo en el término de cinco años. En 2005, la infraestructura vial fue identificada como la principal cuestión a resolver mientras que en 2010 este tema se lo consideró en tercer orden. Ambiente se mantuvo como prioridad en segundo orden tanto en 2005 como en 2010. Educación fue identificada como en tercer orden prioritario en 2005 pero en 2010 no aparece entre las cinco prioridades principales. Desarrollo Económico en cuarto orden (2005) se mueve a quinto lugar (2010). Infraestructura habitacional en 2005 fue considerada en quinto orden mientras que en 2010 se la identificó como la principal prioridad provincial según las regiones; además éstas agregaron como cuarta prioridad a la cuestión vinculada al agua, cuestión que en 2005 no se había identificado dentro de las cinco principales.

A los fines de presentar de una manera amena y sintética, graficaremos las particularidades en las regiones de acuerdo a cada prioridad para luego dar una descripción amplia del alcance de esa problemática.

1) Infraestructura vial



La infraestructura vial, asociada a la necesidad de mantenimiento y nuevos trazados de rutas y caminos, en 2005 fue la prioridad más importante mientras que en 2010 se la identificó como tercera prioridad más importante de la Provincia.

En 2005, fue seleccionada como prioridad número uno en las regiones: Calamuchita, Cruz del Eje, General Roca, Marcos Juárez, Presidente Roque S. Peña, Punilla, Río Cuarto, Tercero Arriba y Totoral mientras que en las regiones de Minas, Río Segundo y Unión se la identificó como segunda prioridad. Como prioridad en tercer orden se identificó en Colón, Ischilín, Pocho, Sobremonte y Tulumba; en cuarto orden de prioridad en Río Seco y San Javier y, por último, en quinto orden en Juárez Celman y General San Martín. En 2010, fue seleccionada como prioridad número uno en las regiones: Sobremonte, Minas y Río Primero, mientras que en las regiones de Río Seco, Tulumba, Pocho, Punilla y Tercero Arriba, se la identificó como segunda prioridad. Como prioridad en tercer orden se identificó en San Justo, General San Martín, Juárez Celman y General Roca; en cuarto orden de prioridad en Calamuchita y, por último, en quinto orden en Cruz del Eje y Presidente Roque Sáenz Peña.

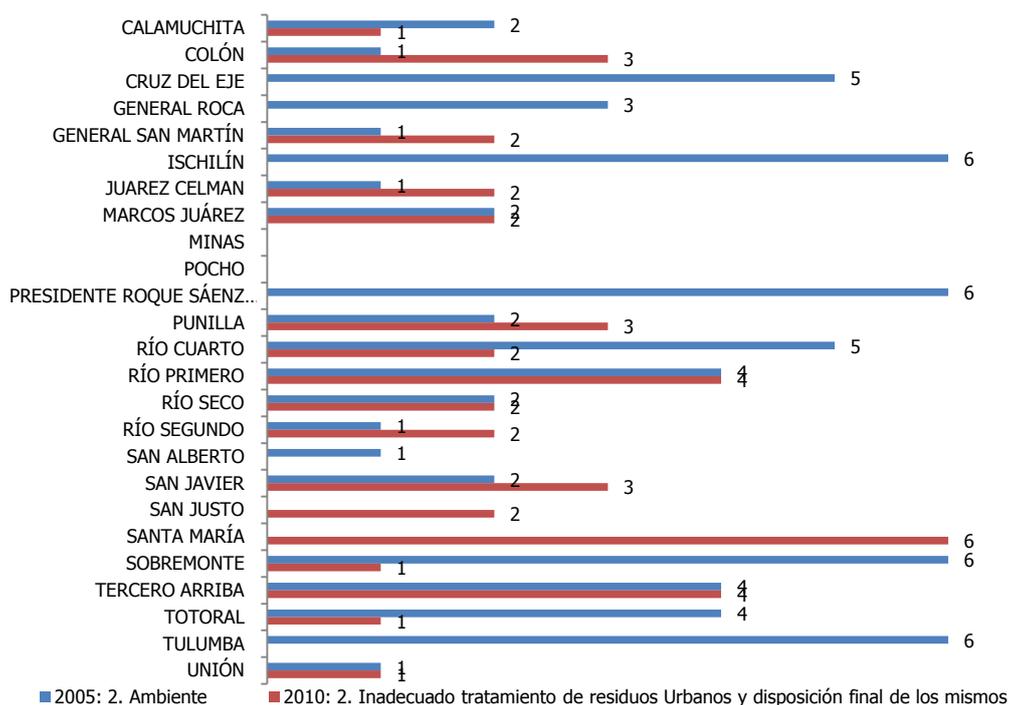
El incremento del parque automotor de los últimos años, el aumento del tránsito en épocas turísticas (sobre todo en las regiones en donde ésta es la principal actividad económica) y el mayor tráfico de camiones por el aumento en la producción agrícola-ganadera, ha derivado en la saturación y deterioro de las rutas existentes, lo que convierte en una prioridad provincial el mantenimiento de las mismas como así también, en algunos casos la conveniencia de realizar nuevos trazados que den respuesta al ritmo del crecimiento.

Las acciones que deberían implementarse, según lo manifestado tanto por los consultados como por los participantes de los seminarios, comprenden desde la repavimentación y mantenimiento (Consortios Camineros) hasta la generación de nuevos trazados tendientes a mejorar la conectividad en la Provincia y descongestionar los actuales caminos y rutas.

Claramente gestionar hacia el desarrollo integral, requiere, necesariamente, la existencia de una red vial provincial eficiente, equitativa y de calidad, es decir, una red que conecte todos los nodos de la Provincia entre sí, que procure mejorar la circulación y que plantee alternativas de comunicación. Así, atender esta prioridad de manera integral lleva implícito una mejora en la conectividad territorial y la consecuente integración de los territorios entre sí.

Territorios comunicados generará ciudadanos comunicados, mejorando la calidad de vida de los habitantes de las distintas regiones, ya que comenzarían a acceder a otros servicios (salud y educación, por ejemplo) que en sus territorios no se encuentran disponibles como así también a nuevas oportunidades (en el acceso a nuevos empleos, por ejemplo).

2) Ambiente



El tratamiento y disposición final de los residuos urbanos fue la segunda prioridad más importante en la Provincia tanto en el año 2005 como en el año 2010.

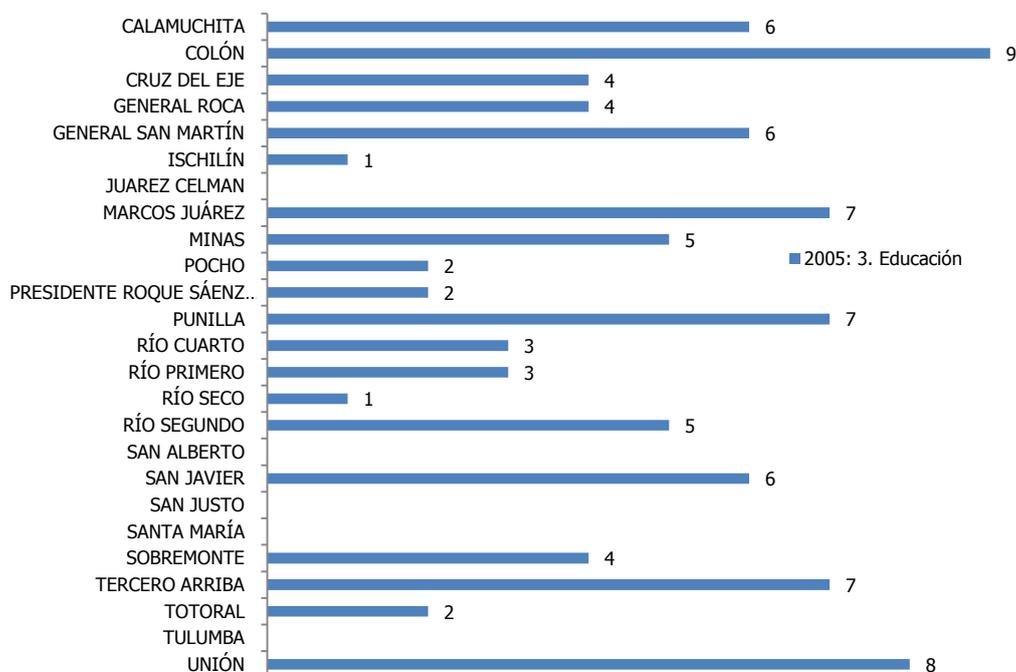
En el año 2005, tal como puede observarse, fue considerada como la prioridad número uno en las Regiones: Colón, Juárez Celman, Río Segundo, San Alberto, San Martín y Unión. En segundo orden en: Calamuchita, Marcos Juárez, Río Seco, San Javier y Punilla. En tercer orden en: General Roca; como prioridad número cuatro en: Río Primero, Tercero Arriba y Totoral y finalmente en quinto orden en Cruz del Eje y Río Cuarto. En el año 2010, fue considerada como la prioridad número uno en las Regiones: Sobremonte, Totoral, Calamuchita y Unión. En segundo orden en: Río Seco, San Justo, Río Segundo, Río Cuarto, Juárez Celman, San Martín y Marcos Juárez. En tercer orden en: Ischilín, Punilla, Colón y San Javier. Y, por último, como prioridad número cuatro en: Río Primero y Tercero Arriba.

De acuerdo a las manifestaciones de los consultados y de los participantes, la gestión de los residuos (domiciliarios, industriales y patógenos) es una cuestión clave en las agendas locales y regionales, reconociendo que la naturaleza y características de la problemática exige la asociatividad intergubernamental y público – privada en la búsqueda de las soluciones, siendo la escala regional el ámbito más propicio para la generación de estrategias de resolución, lo que permitiría reducir los costos de los procedimientos para tratar la basura de un modo adecuado, por ejemplo.

Los participantes identificaron que se requiere de acciones concretas entre las cuales se puede destacar: a) diseñar sistemas que permitan implementar mecanismos de reciclado y separación en origen con el claro objetivo de reducir la cantidad de residuos generados, b) erradicar los basurales a cielo abierto presentes en las diferentes regiones ya que impactan negativamente en las condiciones de salubridad de la población y en la calidad del ambiente (contaminación de las napas de agua, del suelo y del aire, y la generación de permanentes focos de incendio).

El atender esta problemática es prioritario, además, para contribuir al desarrollo económico regional, sobre todo en los territorios donde el turismo es una de las principales actividades económicas.

3) Educación

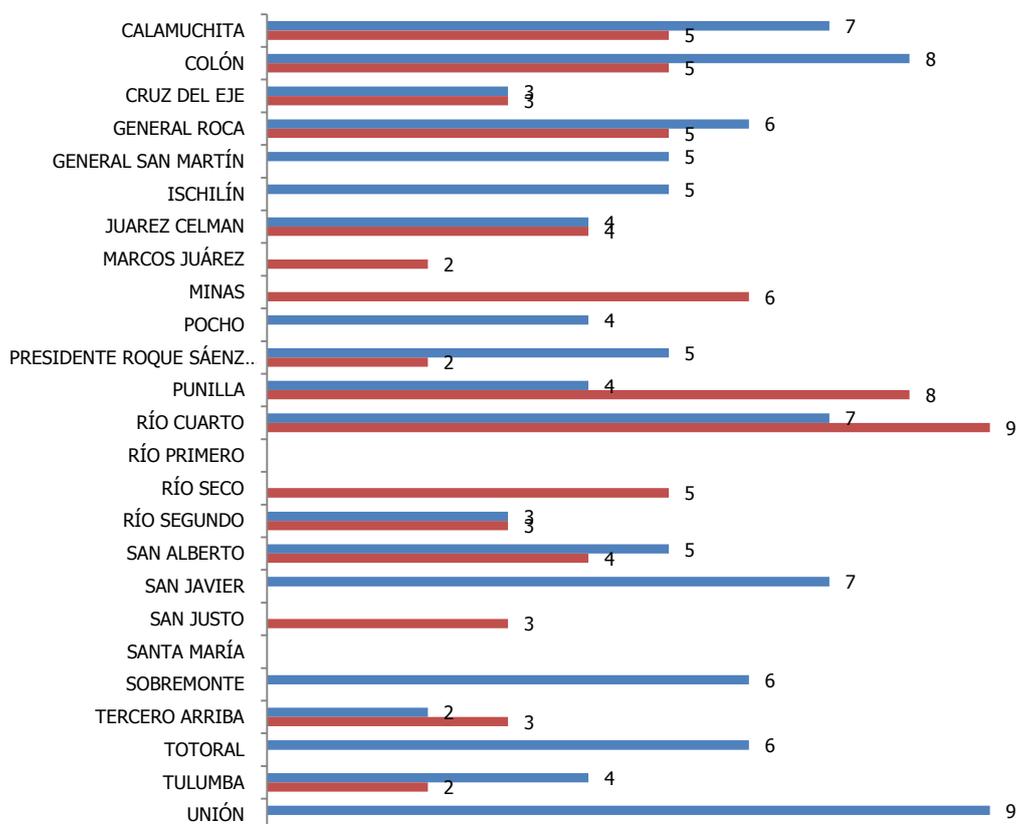


Educación fue la tercera prioridad más importante en la Provincia en el año 2005 mientras que en el año 2010 no integró las cinco principales prioridades.

En el año 2005, tal como puede observarse, fue considerada como la prioridad número uno en las Regiones: Ischilín y Río Seco. En segundo orden en: Presidente Roque S. Peña, Pocho y Totoral. En tercer orden en: Río Cuarto y Río Primero; como prioridad número cuatro en: Cruz del Eje, General Roca y Sobremonte y finalmente en quinto orden en Minas y Río Segundo.

De acuerdo a las manifestaciones de los consultados y de los participantes, mejorar el servicio educativo es importante ante el deterioro de los indicadores de deserción escolar, sobre todo en el nivel medio, repitencia y asimismo como calidad educativa. Se señaló además como prioritario dotar de ayuda profesional a las escuelas, más allá de los docentes, para brindar contención a los alumnos y evitar situaciones de violencia, que se presentan con mayor frecuencia. Y por otro lado, ampliar la infraestructura educativa.

4) Desarrollo Económico



El desarrollo de políticas públicas activas tendientes a generar nuevos sistemas de incentivos para la instalación de nuevas industrias en las regiones de Córdoba, fue la cuarta prioridad en 2005 y la quinta prioridad provincial en 2010.

Como se puede observar con mayor claridad en el gráfico, esta prioridad no fue reconocida como la más importante en ninguna de las regiones del interior provincial tanto en 2005 como en 2010.

En el año 2005, en la región de Tercero Arriba fue identificada como la segunda prioridad más importante. En tercer orden fue identificada en las regiones de Cruz del Eje y Río Segundo; en cuarto orden en de Juárez Celman, Pocho, Punilla y Tulumba y por último, en quinto orden de prioridad en las regiones de: Ischilín, Presidente Roque S. Peña, Sal Alberto y San Martín. En el año 2010, en las regiones de Tulumba, Marcos Juárez y Presidente Roque Sáenz Peña fue identificada como la segunda prioridad más importante. En tercer orden fue identificada en las regiones de Río Segundo y Tercero Arriba; en cuarto orden en Cruz del Eje, San Alberto, San Justo y Juárez Celman, y por último, en quinto orden de prioridad en las regiones de Río Seco, Colón, Calamuchita y General Roca.

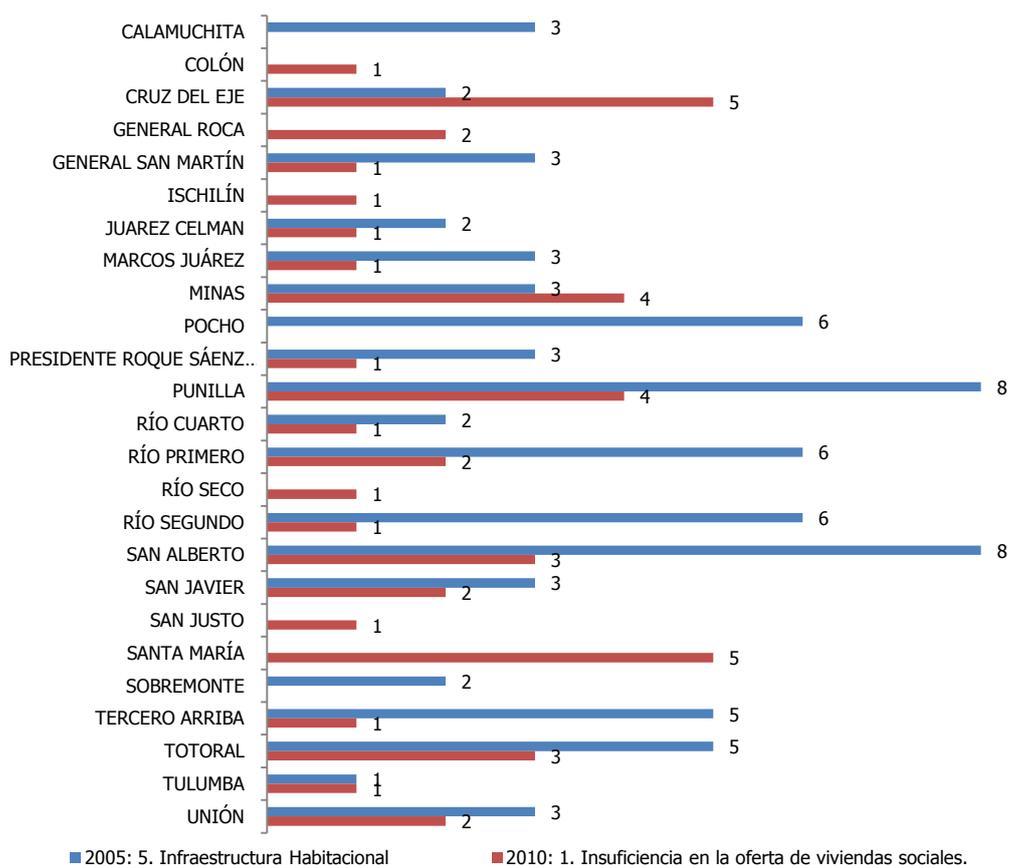
Esta prioridad hace referencia a la importancia que tiene para estos territorios la gestión de políticas que doten a las regiones de sistemas que incentiven al sector privado tanto en la reactivación y/o profundización de emprendimientos productivos ya instalados o bien la puesta en marcha de de nuevos.

La generación de nuevos incentivos dota a las regiones de herramientas que les permiten profundizar sus ventajas comparativas con respecto a otros territorios. Hoy, en la economía globalizada es sumamente importante la dotación del territorio no sólo en cuanto a infraestructura y servicios sino también en cuanto a sus recursos humanos (conocimiento) y sus recursos intangibles (por ejemplo: innovación).

Los actores vincularon a esta prioridad con la necesidad de generar nuevos procesos que doten de mayor valor agregado a la producción de las regiones, sobre todo en aquellas que basan su economía en la actividad agrícola-ganadera. Asimismo, identificaron la pertinencia que las políticas de incentivos estén acompañadas de estrategias de comunicación y difusión, puesto que en muchos casos no se aprovechan todos los beneficios existentes (tanto a nivel provincial, nacional e internacional) porque no se tiene conocimiento de los mismos.

El implementar mecanismos que incentiven la instalación de nuevos emprendimientos productivos, que a su vez logren dinamizar las economías locales, sería un modo de generar condiciones favorables para la creación de nuevos puestos de trabajo, impactando positivamente en las condiciones de vida de los habitantes de las regiones afectadas.

5) Infraestructura Habitacional



La implementación de planes de vivienda social fue la principal prioridad de la Provincia en el año 2010, mientras que en el año 2005 había sido identificada en quinto orden de prioridad.

En el año 2005, esta problemática fue identificada por catorce regiones. En primer orden solamente la región de Tulumba la identificó como la más importante. En segundo orden la identificaron las regiones de: Cruz del Eje, Juárez Celman, Río Cuarto y Sobremonte. En tercer orden en las regiones de: Calamuchita, Marcos Juárez, Minas, Presidente Roque S. Peña, San Javier, General San Martín y Unión. Finalmente, en quinto lugar las regiones de Totoral y Tercero Arriba. En 2010, esta prioridad fue identificada en veintidós de las veinticinco regiones (cinco más con respecto a 2005); y en trece regiones la identificaron como la prioridad de mayor importancia. En el gráfico puede observarse que esta prioridad representa la número uno (1) en las Regiones de: Río Seco, Tulumba, Ischilín, Colón, San Justo, Río Segundo, Río Cuarto, Tercero Arriba, General San Martín, Marcos Juárez, Juárez Celman y Presidente Roque Sáenz Peña. Como prioridad número dos en las Regiones: Río Primero, San Javier, Unión y General Roca. Asimismo como prioridad número tres en San Alberto y Totoral. En cuarto orden en el Departamento Minas y en Punilla y, por último, como quinta prioridad en Cruz del Eje y Santa María.

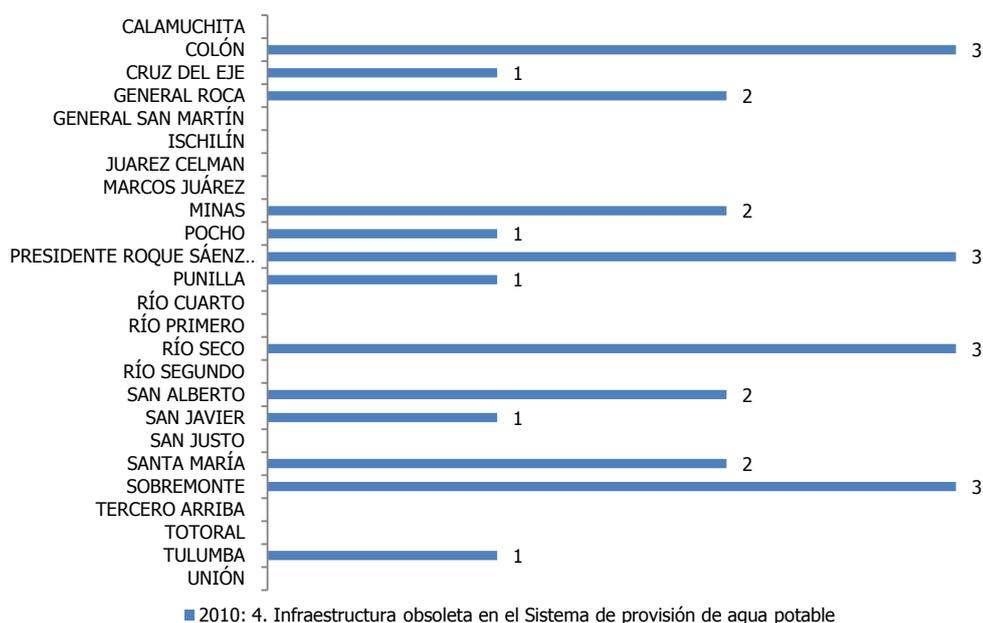
En síntesis en 2010, tanto desde el centro - en el gran Córdoba (Colón)-, como hacia el norte (Río Seco, Tulumba e Ischilín), hacia el sur (Río Cuarto, Juárez Celman, Presidente Roque Sáenz Peña, Marcos Juárez) y hacia este (Tercero Arriba, General San Martín, Río Segundo y San Justo) de la Provincia, la cuestión vinculada a la vivienda es la prioridad más importante y de mayor urgencia.

En términos generales, los actores regionales vincularon la prioridad de implementar planes de vivienda social con tres cuestiones principalmente: a) el necesario rol activo y comprometido del Estado, ya sea local, provincial o nacional, ante la necesidad de dar respuesta a esta problemática que se va profundizando día a día; b) el incremento de la población aparejado, indefectiblemente, con el aumento en la demanda de viviendas y c) la suspensión o sub ejecución de los planes federales (impulsados por el Gobierno Nacional), situación sobre cual los gobiernos locales no pudieron actuar subsidiariamente, suplantando al Estado nacional, debido a la falta de recursos financieros propios.

Otro factor identificado como vinculante con la problemática, especialmente en las regiones con economías centradas en la actividad agrícola, ha sido el incremento del poder adquisitivo de los productores locales y regionales, a consecuencia del aumento de los precios internacionales de los granos y las materias primas; situación que derivó en un aumento en la demanda de viviendas en las zonas urbanas. Esta cadena de vinculaciones ha traído aparejado un incremento profundo en los precios del valor de compra de las viviendas como así también de los alquileres; generándose una situación de inequidad ya que sólo aquellos sectores con cierta capacidad de consumo pueden adquirir bienes inmuebles.

En este sentido es importante destacar que los propios actores definieron como una estrategia de resolución a la gestión asociada tanto intergubernamental (con otros niveles de gobierno) como pública - privada (con el sector privado) para el diseño y gestión de políticas habitacionales activas destinadas a aquellos sectores de escasos recursos pero también comprometidas con los sectores medios de la población.

6) Agua potable



En 2010, la cuarta prioridad provincial más importante está asociada a la ampliación y mejora de los sistemas de provisión del agua potable.

En el gráfico se puede observar con claridad que esta prioridad se caracteriza por una territorialidad específica, es decir, en el Norte y Oeste provincial se ha presentado con mayor contundencia. Fue seleccionada en primer orden en las regiones de Tulumba, Cruz del Eje, Punilla y Pocho. En segundo orden en las regiones de Minas, San Alberto, San Javier, Santa María y General Roca. En tercer orden en las regiones de Sobremonte, Río Seco, Colón y Presidente Roque Sáenz Peña.

La problemática del agua resulta una prioridad que presenta, principalmente, dos características. Por un lado la necesidad de dotar a los territorios regionales (con particularidades en diferentes localidades) de la infraestructura para la provisión y la distribución domiciliaria.

Y por otro lado, la mejora de la infraestructura existente ya sea porque la misma es insuficiente para las actuales poblaciones que superan ampliamente la capacidad de las redes o bien porque la misma es deficiente (mal funcionamiento, calidad en la prestación del servicio, etc).

Así, existen territorios en los que la prioridad se hace presente a consecuencia de la escasez de infraestructura básica para la captación y transporte de agua y territorios en los que debido al cambio de los regímenes de lluvias, el aumento poblacional y la ausencia de nuevas inversiones han deteriorado los sistemas existentes.

En este sentido, es importante destacar que los participantes resaltaron el alto impacto positivo que tiene trabajar sobre esta problemática, al mejorar las condiciones de salubridad de los habitantes y dotar a los territorios de condiciones materiales para la radicación de nuevos emprendimientos productivos de cara al desarrollo regional, es decir, contar con agua potable y redes de distribución adecuadas potencia notablemente las ventajas comparativas y capacidades endógenas de los territorios en pro de estrategias de desarrollo económico regional.

Es de destacar que se reconoció a la gestión asociada intergubernamental y público – privada como una vía para resolver la cuestión a escala, aprovechando las diferencias y similitudes entre las localidades de las distintas regiones, generando una optimización en la utilización y en la preservación del recurso.

Una vez, los actores regionales manifestaron la pertinencia de aunar esfuerzos entre los gobiernos locales para solucionar problemáticas comunes.

Conclusión

Sin dudas, el proceso de *regionalización y asociativismo intermunicipal* en marcha en la Provincia de Córdoba representa *oportunidades* para los gobiernos tanto de la provincia como de los municipios y comunas, los presentes y también los futuros. Pero también *amenazas* que deben ser previstas a los fines de facilitar el éxito del proceso.

- Para la provincia, la regionalización es una oportunidad para descentralizar competencias y recursos provinciales, "fuera" de los radios urbanos (cubriendo las llamadas "zonas grises", rurales o suburbanas) y, también, "dentro" de esos radios, a través de asociaciones intermunicipales, superando, de esa manera, las dificultades derivadas de la centralización provincial que obstaculizan la gestión del desarrollo regional. Para ello, se requieren políticas claras y efectivas de descentralización a escala regional, en el marco del artículo 175 de la Constitución Provincial (según este artículo: "Una ley especial establece la regionalización de la Provincia a los fines de facilitar la desconcentración administrativa, la más eficiente prestación de los servicios públicos, y unificar los diversos criterios de división territorial"). Ahora bien, la descentralización que plantea la ley N° 9.206 es complementaria de la transferencia de competencias y recursos de la provincia a un municipio o comuna en particular), la que sigue y seguirá vigente. Finalmente, tanto la regionalización como la descentralización de la provincia son medios a los fines del desarrollo regional.
- Para los municipios y comunas, el asociativismo intermunicipal es una oportunidad para asumir nuevas responsabilidades (competencias y recursos) provenientes de la provincia, por una parte, y, por la otra, para ganar efectividad centralizando competencias y recursos municipales o comunales, superando las dificultades provenientes de la pequeñez poblacional y territorial de la generalidad de los municipios y comunas existentes que dificultan la gestión del desarrollo regional. Para ello se requieren políticas claras y efectivas de integración a escala regional, en el marco de las autonomías municipales.
- Para las comunidades regionales, ésta es una oportunidad de diseñar y gestionar políticas asociadas y coordinadas de desarrollo, es decir, de gobernar de cara al bien común de una sociedad regional en un territorio también regional (Aguilar Villanueva, 1996).
- Para todos, las amenazas son caer en los riesgos de la burocracia administrativa (Benzini, 1983) y/o la partidocracia política.

Notas de referencia

¹ INDEC www.indec.gov.ar

² Dependiendo de la denominación que cada Provincia le asigne puede tratarse de comisiones de fomento, juntas rurales, juntas de gobierno, comisiones municipales, delegaciones de fomento y/o comunas.

³ Es necesario aclarar que no se cuenta con los datos poblaciones de 90 localidades.

⁴ Hacemos esta distinción porque los regímenes legales de cada provincia argentina difieren en cuanto a las competencias territoriales de los municipios. Básicamente hay dos sistemas: el de *municipios colindantes* (como la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo) y el de *municipios no colindantes* (como el de la Provincia de Córdoba, por ejemplo). En el segundo, a diferencia del primero, hay (o, mejor dicho, puede haber) zonas provinciales entre los ejidos o radios de los diversos municipios. Las regiones territoriales de las que hablamos, incluirían los ejidos o radios (en los sistemas de municipios colindantes) más las zonas provinciales existentes entre ellos (en los sistemas de municipios no colindantes) (Graglia, 2006 b).

⁵ Como bien resumen Cardozo, Ensinck y Gill (2005) las regiones pueden ser: **supranacionales** (integradas por dos o más países), **endonacionales** (constituidas por estados autónomos -provincias- que integran o forman parte de determinado país) y **endoprovinciales** (integradas por asentamientos locales bajo la denominación de organismos intermunicipales, zonas, asociaciones regionales, entes intermunicipales, micro regiones, etc.).

⁶ deberían ser comunas pero siguen siendo municipios en virtud de una cláusula transitoria de la Constitución Provincial reformada en 1987.

⁷ Próximamente serán municipios.

⁸ El Departamento Capital coincide con el municipio Capital.

⁹ Como el de la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, donde 134 municipios, el 7 % del total nacional, concentra la población del 43 % del país y cubren toda la superficie provincial.

¹⁰ Como antecedentes a la regionalización actual es necesario tener presente que en los noventa los distintos intentos de "regionalización" del territorio provincial, a partir de iniciativas provinciales o locales, promovieron la creación de entes intermunicipales como instancias de coordinación intergubernamental de tipo horizontal para el cumplimiento conjunto de funciones y tareas propias del sector público municipal. La totalidad de estos entes pretendía la cooperación en relación a fines específicos (recaudación, gestión de servicios viales, etc.) pero no han existido formas intermunicipales que prevean fines políticos más amplios y que contemplen un proyecto de desarrollo que tenga en cuenta las particularidades regionales. Así, en el año 1999, en forma coincidente con el acceso al poder del gobierno de Unión por Córdoba (PJ y aliados) se comenzó a elaborar una importante propuesta de reforma tendiente a regionalizar el territorio de la provincia, propiciando la constitución de estructuras asociativas solidarias -Entes intercomunales- destinadas a la atención de algunas funciones municipales que pudieran exceder la capacidad individual de los municipios. Según trabajos realizados desde ese momento, y que concluyeron en la Ley 8864, las principales funciones a centralizar en los entes serían la recaudación de tributos y el manejo integrado de los residuos sólidos (consultar el Acuerdo Económico Financiero y Fiscal suscripto entre la provincia de y los Municipios y Comunas asó como el Proyecto de Asistencia Técnica para la reforma Municipal del IERAL de la Fundación Mediterránea de abril del 2001). Sin embargo, llama al análisis que este proyecto, orientado por los principios de asociativismo municipal, respecto de los cuales existe pleno consenso, y que tuvo el acuerdo político necesario para transformarse en ley, no haya alcanzado una expresión práctica mínimamente aceptable, es decir, la formación efectiva de los entes intercomunales y la implementación compartida de las funciones que marca la ley.

¹¹ Dada a los 22 días del mes de diciembre del año 2004, la ley podría entenderse como una resultante de un arduo proceso de ajustes mutuos partidarios (en términos de Lindblom), en el marco de una particular arena con predominio de los partidos políticos como actores relevantes durante el proceso predecisional de una política constitutiva (siguiendo a Lowi). No obstante, un análisis en ese sentido excede los objetivos de este trabajo.

¹² Ver artículo 1 (Regiones) y la primera parte del artículo 2 (Límites territoriales) del Título I (De la regionalización).

¹³ Unicameral: de los 70 legisladores provinciales, son elegidos 44 por distrito único y 26 a razón de uno por departamento.

Hasta la reforma constitucional de 2001, la legislatura provincial (bicameral) se integraba mediante una Cámara de Diputados y otra de Senadores que eran elegidos directamente y a pluralidad de sufragios por el pueblo de los departamentos: un Senador por los departamentos de menos de 60 mil habitantes, dos Senadores por los departamentos entre 60 mil y 100 mil habitantes (correspondientes al primer partido en votos), seis por los departamentos entre 100 mil y 300 mil habitantes (correspondientes tres al primer partido en votos, dos al segundo y uno al tercero) y ocho por los departamentos de más de 300 mil habitantes (correspondientes cuatro al primer partido en votos, tres al segundo y uno al tercero). Desde la reforma constitucional de 2001, la legislatura provincial (unicameral) se integra mediante 70 legisladores: 26 a razón de uno por departamento y 44 por distrito único.

¹⁴ La participación del equipo del PROFIM del ICDA de la UCC en el año 2005, tuvo como objetivo facilitar el diálogo entre los múltiples sujetos (políticos) involucrados en las fases iniciales del proceso de implementación de la política de regionalización, fuertemente centradas en torno a la elaboración del presupuesto trienal de la Provincia.

¹⁵ El diseño de estrategias para la generación de instancias de diálogo y concertación a nivel regional (en el marco de las Comunidades Regionales) y de las Comunidades Regionales con la provincia (institucionalizado en la Mesa Provincia –Comunidades regionales), se basó en una serie de supuestos previos en relación a los sujetos y sus prácticas:

En el caso de las Comunidades regionales: no existían marcos o instancias previas de diálogo entre sus integrantes, salvo casos particulares de experiencias concretas de cooperación bilateral y algunos casos de prácticas asociativas con cierto grado de trayectoria. Esto significa que, en general, el punto inicial para el reconocimiento mutuo, fue el acto formal de integración a la Comunidad Regional. La práctica institucionalizada en los municipios cordobeses, era / es, la del trabajo autónomo / independiente en el plano horizontal, basada, a su vez, en una fuerte dependencia con la provincia en lo que refiere a la disponibilidad de recursos. En relación con lo anterior y como tercer supuesto, convivían visiones particulares y segmentadas de la problemática regional. Por último, la realidad regional se caracteriza por asimetrías territoriales y distintos stocks de recursos de toda índole.

En cuanto al gobierno provincial existe una práctica muy afianzada y consolidada de relacionamiento Provincia-Municipios, caracterizada por la relación uno a uno que tiene como consecuencia 427 demandas específicas y 427 respuestas específicas, lo cual condiciona los criterios de asignación de recursos y de implementación de políticas provinciales.

¹⁶ En la primera fase de la asistencia técnica, de las 217 localidades integradas en catorce comunidades regionales participaron 115 (es decir, el 52,99%), 79 de las 137 Municipalidades (es decir, el 58%) y 36 de las 80 Comunas (es decir, el 45%). En la segunda fase, de éstas 217 localidades¹⁶, participaron 112 de las 137 Municipalidades (es decir el 82%) y 59 de las 80 comunas (o sea el 74%). En la segunda fase de la asistencia, de las 364 participaron 283 localidades (es decir, el 77,75%), 169 de los 212 municipios (o sea el 80%) y 114 de las 152 Comunas (es decir el 75%). Desde un punto de vista institucional, se observa, por lo tanto, una mayor participación proporcional de las Municipalidades en comparación con las Comunas.

¹⁷ Se realizaron varias reuniones de trabajo del gabinete provincial con los representantes de las Comunidades Regionales designados al efecto y con el equipo técnico, inaugurando una metodología de trabajo altamente productiva.

¹⁸ Datos del Censo 2008 y publicaciones de la Bolsa de Comercio de la Provincia de Córdoba.

¹⁹ Proceso de identificación de prioridades elaborado a partir de la asistencia técnica desarrollada por la Universidad Católica de Córdoba a pedido del Ministerio de Gobierno de la Provincia, en el marco de la puesta en marcha del proceso de regionalización previsto en la Ley provincial N° 9.206.

²⁰ Ver Anexo 1

²¹ Se realizaron veintitrés (23) entrevistas en profundidad: Región Calamuchita: Legislador D. Carlos Tomás Alesandri; Región Colón: Legislador D. César Omar Seculini; Región Cruz del Eje: Legislador D. José Omar Monier; Región General Roca, el Legislador Mart. Roberto Oscar Pagliano; Región San Martín, el Legislador Dr. Horacio Marcelo Frosasco; Región Ischilín: Legislador C.U. Mario Alberto Vásquez; Región Juárez Celman: Legislador Dr. Norberto Luis Podversich; Región Marcos Juárez: Legislador Dr. Daniel Alejandro Passerini; Región Minas: Legisladora Cra. Graciela Manzanares; Región Pocho: Legislador D. Hugo Oscar Cuello; Región Roque Sáenz Peña: Legislador Dr. Sergio Sebastián Busso; Región Punilla: el Legislador Lic. Rodrigo Serna; Región Río Cuarto: Legisladora Da. Milena Marina Rosso; Región Río Primero: Legislador D. Hugo Alberto Pozzi; Región Río Seco: Legislador D. Ernesto Ramón Flores; Región Río Segundo: Legisladora Dra. Marisa Gamaggio Sosa; Región San Javier: Legislador D. Ítalo Gudiño; Región San Justo: Legislador Dr. Horaldo Alejo Senn; Región Santa María: Legisladora Da. Susana Minelli de Stabio; Región Sobremonte: Legislador Prof. Walter Osvaldo Solusolia; Región Tercero Arriba: Legislador Arq. José Luis Scarlatto; Región Totoral: Legislador D. Alicia Cargnelutti; y Región Tulumba: Legislador D. José Benito Carreras.

²² Basado en el menú de los treinta y siete problemas elaborado en base a la información secundaria.

²³ En coordinación con la Dirección de Comunidades Regionales del Ministerio de Gobierno de la Provincia se utilizaron como medios de convocatoria: llamados telefónicos individuales, envío de correos electrónicos y fax.

²⁴ A los fines de profundizar sobre el marco teórico adoptada, se recomienda la lectura comprensiva del Capítulo 1 del presente informe.

²⁵ Ver Anexo I.

²⁶ Ver Anexo 2

²⁷

N°	REGIÓN	FECHA	LOCALIDAD
1	Punilla	04/06/2010	La Falda
2	Calamuchita	10/06/2010	Embalse
3	Tercero Arriba	28/06/2010	Hernando
4	Río Segundo	20/07/2010	Oncativo
5	Marcos Juárez	23/07/2010	Corral de Bustos
6	General Roca	26/07/2010	Villa Huidobro
7	Roque Sáenz Peña	27/07/2010	Laboulaye
8	Juárez Celman	23/08/2010	Olaeta
9	San Justo	13/09/2010	San Francisco
10	Río Cuarto	20/09/2010	Río IV
11	San Alberto	30/09/2010	Mina Clavero

12	San Javier	01/10/2010	Villa de las Rosas
13	Minas	04/10/2010	Ciénaga del Coro
14	Rio Seco	18/10/2010	Villa de Maria de Rio Seco
15	Sobremonte	18/10/2010	Villa de Maria de Rio Seco
16	Totoral	18/10/2010	Villa de Maria de Rio Seco
17	Tulumba	18/10/2010	Villa de Maria de Rio Seco
18	Colon	04/11/2010	Mendiolaza
19	Rio Primero	10/11/2010	La Para
20	Cruz Del Eje	11/11/2010	Cruz del Eje
21	Unión	18/11/2010	Bell Ville
22	Santa Maria	23/11/2010	Alta Gracia
23	Pocho	10/12/2010	Salsacate
24	General San Martin	16/12/2010	Tío Pujio

²⁸Tratamiento de residuos, contaminación, control ambiental y uso de recursos naturales.

²⁹ Infraestructura productiva, actividad económica y empleo.

Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1996) "Estudio introductorio", en *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, págs. 15-74.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*. México, Fondo de cultura económica, 2008.

ARNOLETTI, E. (et. al) (2004) *Índice de Desarrollo Local para la Gestión (IDLG)*. Serie PROFIM, Vol. 2, Córdoba, EDUCC.

ARNOLETTI, Eduardo, CÁCERES, Pamela, CINGOLANI, Mónica, GRAGLIA, Emilio, MAZZALAY, Víctor, NAZARENO, Marcelo, PACHARONI, Víctor, RIORDA, Mario y SCANDIZZO, Daniel (2004): *Índice de Desarrollo Local para la Gestión (IDLG)*, EDUCC, Córdoba, Argentina.

BARDACH, Eugene (1981): *Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas*, en *Problemas Públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, págs. 219-233.

BELTRÁN, E. (2006) "Hacia un modelo de regionalización para el desarrollo orientado por el principio de subsidiariedad" en KANITZ, H. (et. al.) (2006) *Políticas municipales para el desarrollo local y regional*, Serie PROFIM, Vol. 6, Córdoba, EDUCC.

BENCINI, Fabricio (1983): *Burocratización*, en *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores, Madrid, España, págs. 172-179.

BILBÓ, Rafael y PASTOR, Jaime (1996): *La estructura territorial del Estado*, en *Manual de Ciencia Política*, Editorial Tecnos, Madrid, España, págs. 451-469

BOBBIO, Norberto (1983): *Legalidad*, en *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores, Madrid, España, págs. 860-862.

BÖHM, L. (Coord.) (2006) "Desarrollo local, desigualdades territoriales y criterios de convergencia", en KANITZ, H. (et. al.) (2006) *Políticas municipales para el desarrollo local y regional*, Serie PROFIM, Vol. 6, Córdoba, EDUCC.

BÖHM, L. (Coord.) (2007) *Manual de planificación estratégica municipal*, Buenos Aires, KAS.

BOISIER, S. (2001) "Sociedad del Conocimiento, Conocimiento Social y Gestión Territorial". Documento de Estudio, Instituto de Desarrollo Local y Regional. Universidad de la Frontera, Chile, Junio.

BOISIER, S. (2003) ¿Y si el Desarrollo fuese una emergencia sistémica?, en *Revista del CLAD. Reforma y Democracia* Nº 27. Caracas.

BORJA, Jordi (1987): *Participación ciudadana*, en *Organización y descentralización municipal*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, págs. 175-189

CÁCERES, P. (2005) "Gobierno, Territorio y Sociedad: Apuntes para pensar la Gobernabilidad Regional". Programa de Asistencia Técnica a Municipios. PROFIM – ICDA-UCC mimeo.

CÁCERES, P. (2005) "La articulación política en los procesos asociativos intermunicipales. Alcances y Limitaciones". Programa de Asistencia Técnica a Municipios. PROFIM –ICDA-UCC mimeo.

CÁCERES, P. (2006) "La construcción sociopolítica de las regiones en la Provincia de Córdoba", en KANITZ, H. (et. al.) (2006) *Políticas municipales para el desarrollo local y regional*, Serie PROFIM, Vol. 6, Córdoba, EDUCC.

CARDOZO, D., ENSINCK, O. y GILL, M. (2005) *La integración como respuesta a la globalización*, Buenos Aires, KAS.

CASTELLS, Manuel (1987): *Administración municipal, democracia política y planeamiento urbano en América Latina*, en Organización y descentralización municipal, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, págs. 163-173.

COBB, Roger W. y ELDER, Charles D. (1984): *Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos*, en Problemas Públicos y agenda de gobierno, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, págs. 77-104.

COSSIO, L. (2003). "La cuestión regional y local en América Latina". *Serie Gestión Pública* CEPAL/ILPES, Chile, Noviembre.

DROR, Yehezkel (1984): *Reflexiones sobre la producción de tecnología administrativa para el sector público en los países en desarrollo*, en La reforma de la administración pública en América Latina, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España, págs. 155-165

EASTON, David (1965): *Categorías para el análisis sistémico de la política*, en Diez textos básicos de Ciencia Política, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1992, págs. 221-230.

FERNÁNDEZ, Antoni (1996): *Las políticas públicas*, en Manual de Ciencia Política, Editorial Tecnos, Madrid, España, págs. 428-450.

GALLEGO G., Humberto (1984): *Administración pública vs. Administración privada: Aspectos de Eficiencia*, en La reforma de la administración pública en América latina, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España, págs. 93-107

GIULIANO, D. (2005) *Derecho Municipal. Autonomía y regionalización asociativa*, Buenos Aires, Ediar.

GIULIANO, D. (2006) "De mancomunidades, agrupaciones y consorcios", en KANITZ, H. (et. al.) (2006) *Políticas municipales para el desarrollo local y regional*, Serie PROFIM, Vol. 6, Córdoba, EDUCC.

GRAGLIA, E. (2004) "Diseño y Gestión de Políticas Públicas. Hacia un Modelo Relacional". Editorial de la Universidad Católica de Córdoba

GRAGLIA, E. (2006) "Municipalismo y regionalización en la Argentina. El caso Córdoba", en *Diálogo Político, N° 1*. Buenos Aires, KAS.

GRAGLIA, E. (2007) "Políticas públicas: entre el Estado y la sociedad", en *Contribuciones a la gestión pública II*, Serie PROFIM, Vol. 7. Córdoba, EDUCC.

GRAGLIA, E. y RIORDA, M. (2006) (Coords.) *Desarrollo, municipalismo y regionalización: un triángulo virtuoso. El caso Córdoba*, Serie PROFIM, Vol. 4 Córdoba, EDUCC.

GRAGLIA, E., MERLO, I. y KUNZ, D. (2005) "Regionalización en la Provincia de Córdoba", Trabajo presentado en el *VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Universidad Católica de Córdoba, noviembre de 2005.

GRAGLIA, Emilio y RIORDA, Mario (2005) "De lo local a lo regional", en *Municipalismo, regionalización y desarrollo: un triángulo virtuoso. El caso Córdoba*. Seria PROFIM, Vol. 4. EDUCC, Córdoba, Argentina.

ITURBURU, Mónica: *Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local (2da Edición)*. INAP, Buenos Aires, En línea: <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/otros/municipiosarg.pdf>

KAS – RID (2006) "Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat)" Buenos Aires.

KLIKSBERG, B. (1984b) "Reflexiones sobre problemas estratégicos en el adiestramiento y la formación de recursos humanos para la gestión pública en América Latina", en

KLIKSBERG, Bernardo (1984): *La reforma administrativa en América Latina. Una revisión del marco conceptual*, en La reforma de la administración pública en América latina, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España, págs. 17-54.

LEVI, Lucio (1983): *Legitimidad*, en Diccionario de Política, Siglo Veintiuno Editores, Madrid, España, págs.862-866.

Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba Nro 9. 206

LINDBLOM, Ch. E. (1996) "La ciencia de 'salir del paso'", en AGUILAR VILLANUEVA, L. (1996) *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

LINDBLOM, Ch. E. (1996): "Todavía tratando de salir del paso", en AGUILAR VILLANUEVA, L. (1996) *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

LINDBLOM, Charles (1979): *Todavía tratando de salir del paso*, en La hechura de las políticas, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, págs. 227-254.

LISA, M (2004) *Aportes para la Gestión Ambiental*. Buenos Aires. ACEP. KAS.

LLEIXÁ, Joaquim (1996): *El gobierno*, en Manual de Ciencia Política, Editorial Tecnos, Madrid, España, págs. 395-411.

MAJONE, Giandomenico (1975): *La factibilidad de las políticas sociales*, en La hechura de las políticas, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, págs. 393-432.

MARTNER, Gonzalo (1984): *El papel de la reforma administrativa en la estrategia del desarrollo*, en La reforma de la administración pública en América latina, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España, págs. 55-68.

MAY, Peter J. (1981): *Claves para diseñar opciones de políticas*, en Problemas públicos y agenda de gobierno, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, págs. 235-256.

MOTTA, Pablo (1984): *Administración pública: Bases sustantivas para su reforma e investigación*, en La reforma de la administración pública en América latina, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España, págs. 69-90.

OSZLAK, O. (1984) "Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio", en KLIKSBERG, B. (1984) *La reforma de la administración*

OSZLAK, Oscar (2001): *El Estado transversal: Centralización y descentralización*, en Revista de la Universidad de Buenos Aires, UBA, Año Uno, Número Seis, Buenos Aires, Argentina, págs. 30-40.

PASTORI, Georgio (1983): *Administración pública*, en Diccionario de Política, Siglo Veintiuno Editores, Madrid, España, págs. 12-19.

Resolución Nº 30 del Ministerio de Gobierno, Coordinación y Políticas Regionales. Septiembre de 2005

SANZ, Ana (1996): *La administración pública*, en Manual de Ciencia Política, Tecnos, Madrid, España, págs. 412-426.

SOSA, E. (Coord.) (2006) "Desarrollo local y regional sustentable" en KANITZ, H. (2006) *Políticas municipales para el desarrollo local y regional*, Serie PROFIM, Vol. 6, Córdoba, EDUCC.