

# Municipalismo y regionalización en Argentina: el caso de Córdoba

Emilio Graglia\*

## I. Municipios gobernando regiones

### A. En los umbrales de un nuevo municipalismo latinoamericano

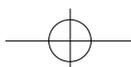
El *municipalismo latinoamericano* es un movimiento múltiple, con muchas diferencias geográficas pero con una semejanza histórica: *la reivindicación de las autonomías municipales*. Sin embargo, todavía hay municipios que no son autónomos, mientras que otros que lo son legal pero no realmente.

Con progresos y retrocesos según los diversos regímenes, en general se puede observar que los municipios latinoamericanos han vivido dos

\* Agradezco al Sr. Hans Blomeier, representante de la Fundación Konrad Adenauer en la Argentina, por su apoyo a los trabajos de asesoramiento e investigación que posibilitaron la activa intervención de la Universidad Católica de Córdoba en el proceso que se analiza en este escrito.

#### **EMILIO GRAGLIA**

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UNC, 2001) con estudios de postgrado en Políticas de Estado en el Marco de la Globalización (UCC y Georgetown University, 2001). Se desempeña como coordinador del Programa de Fortalecimiento Institucional de Municipios (PROFIM) de la UCC en cooperación con la Fundación Konrad Adenauer. Desde 2004 coordina los equipos técnicos de la UCC que han asesorado al gobierno provincial y los gobiernos municipales de la Pcia. de Córdoba en el diseño y la gestión de las políticas de regionalización y asociativismo intermunicipal.





oleadas. En la primera se dedicaron solamente a la prestación de los servicios urbanos, mientras que en la segunda se consagraron, además, a la promoción del desarrollo local.

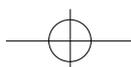
De manera simultánea e incrementada (Lindblom, 1979), los municipios se hicieron cargo de nuevas responsabilidades que los estados (unitarios o federales) descentralizaron en medio de procesos de reforma muchas veces reduccionistas y eficientistas (Kliksberg, 1984, págs. 24-29). Asimismo, los municipios se asociaron para gestionar más eficiente y eficazmente las responsabilidades (tanto las propias como las delegadas) en sus territorios. Ambas orientaciones (la vertical, de descentralización, y la horizontal, de cooperación) caracterizaron las dos primeras oleadas del municipalismo latinoamericano.

En la primera década de este nuevo milenio, está claro que *los municipios latinoamericanos no podrán* prestar servicios urbanos ni (mucho menos) promover desarrollos locales (sustentables) *sin autonomías* (legales y reales). Ahora bien, esas autonomías serán necesarias pero insuficientes si no sirven como punto de partida para *la asociación y la coordinación a escala regional*, tal vez los nuevos nombres del municipalismo latinoamericano.

Desde nuestro punto de vista, esta *nueva dimensión regional* alumbrará una tercera ola del municipalismo latinoamericano, cuantitativa y cualitativamente diversa: *los municipios gobernando sus regiones*.

Respecto a esta hipótesis, tres aclaraciones iniciales:

- Al decir *municipios* pensamos en *gobiernos locales elegidos democráticamente*, independientemente del alcance y contenido de sus autonomías, del tamaño de sus poblaciones (ciudades, municipalidades, comunas, etc.), de sus competencias materiales (amplias o restringidas) y territoriales (sistemas de municipios colindantes o no colindantes, etc.) y de sus recursos económicos y financieros (propios o de otras jurisdicciones, etc.).
- Al decir *gobernando* no propiciamos la creación de nuevos gobiernos (o niveles gubernamentales) en los estados (nacionales o subnacionales) sino, más bien, la constitución de *nuevas instancias de gestión asociada y coordinada del desarrollo*. Es decir, no pensamos en el gobierno-institución (Lleixá, 1996, pág. 395-396) sino más bien en el gobierno-gestión.



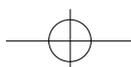


- Al decir *regiones* propiciamos divisiones políticas de espacios territoriales (económica o socialmente homogéneos o heterogéneos) creadas por los gobiernos centrales a los fines de gestionar el desarrollo.

Ahora bien, en esta hipótesis, ¿cómo podrían los municipios gobernar sus regiones? Desde nuestro punto de vista, solamente a través de asociaciones intermunicipales que diseñen y gestionen estrategias y políticas de desarrollo en coordinación con gobiernos centrales. Por lo tanto, la respuesta debería abarcar dos nuevas orientaciones, por lo menos, llamadas a caracterizar esta tercera ola del municipalismo latinoamericano:

- Por una parte, se trataría de una *nueva orientación horizontal municipio-municipios*, que supere la cooperación mutua *integrando asociaciones para gobernar regiones*. Habría, pues, un cambio de fondo respecto de las *mancomunidades municipales preexistentes*. Una cosa es prestar un servicio urbano o promover el desarrollo local en colaboración con otro u otros municipios y otra es *gobernar asociadamente una región* con otros municipios.
- Por otra parte, se trataría de una *nueva orientación vertical municipios-gobiernos centrales-municipios* que supere la descentralización unilateral, *negociando y debatiendo estrategias y políticas para gobernar regiones*. Habría, pues, un cambio de fondo respecto de las *relaciones intergubernamentales preexistentes*. Una cosa es descentralizar un servicio o una función y otra es *gobernar coordinadamente una región* entre gobiernos centrales y asociaciones intermunicipales.

Más allá de una gran diversidad de opciones posibles, según los países, respecto de los municipios en particular y del municipalismo en general, *gobernar asociada y coordinadamente una región* supone, básicamente, ampliar sus responsabilidades. Pensemos en una asociación intermunicipal gobernando un *área metropolitana*. Pensemos en asociaciones intermunicipales gobernando una región que incluya *los radios de municipios colindantes* u otra región que incluya *los ejidos urbanos y las zonas rurales entre los ejidos urbanos de municipios no colindantes*. Las pensamos eligiendo sus autoridades y sancionando sus normas, contratando, realizando obras y prestando servicios públicos, en virtud de delegaciones de los gobiernos centrales y/o, también, de los municipios asociados. Esto supone un *gran*





*acuerdo inicial* entre los gobiernos centrales, por una parte, y los gobiernos locales, por la otra. No se puede pensar esta tercera ola del municipalismo latinoamericano en términos reivindicativos: lo que ganan los municipios lo pierden los gobiernos centrales o viceversa.

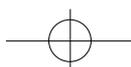
Para que alumbre esta tercera ola, habrá que actuar en términos de suma positiva. Será indispensable, primero, que los gobiernos centrales decidan crear nuevas regiones (subdividir o reorganizar las existentes, si fuera necesario), reconociendo asociaciones intermunicipales como instancias de gestión regional y, principalmente, que los gobiernos locales decidan asociarse para gobernar esas regiones (nuevas o reorganizadas) en coordinación con los gobiernos centrales, ampliando sus responsabilidades.

Claramente, esta tercera ola del municipalismo latinoamericano (llamada no a sustituir sino a complementar las anteriores) requiere *municipalistas* en los municipios pero, también, *municipalistas* en los gobiernos centrales que entiendan, inicien o sigan el proceso.

Hoy, en América Latina, municipalismo sigue siendo prestación de servicios urbanos y promoción de desarrollos locales pero, sobre esa base, *municipalismo es gestión asociada y coordinada del desarrollo regional*.

## B. El municipalismo de Córdoba en Argentina

En cuanto a la distribución territorial del poder (Bilbó y Pastor, 1996, págs. 454-455 y 458-461), 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 1.924 municipios argentinos son (o deben ser) autónomos, por lo menos desde el punto de vista legal. Sin embargo, cinco de las 23 provincias





argentinas no aseguran ni reglan la autonomía municipal, a saber: Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza, Santa Fe y Tucumán. Semejante falta es doblemente grave respecto de la provincia de Buenos Aires: primero, porque es la más grande y, segundo, porque ha modificado su Constitución Provincial después de la reforma de la Constitución Nacional de 1994. Vale decir, además, que las cinco provincias nombradas abarcan el 36,1 % del total de municipios argentinos.

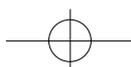
En ese marco, *el municipalismo cordobés se distingue como un régimen de gran autonomía respecto de muchos municipios pequeños*, lo que a los ojos de los intérpretes y críticos presenta aspectos positivos y, también, negativos en comparación con otras provincias argentinas y otros países latinoamericanos.

A continuación, revisaremos con la mayor brevedad tanto las fortalezas y oportunidades como las debilidades y amenazas del régimen municipal de Córdoba en Argentina y luego, la *regionalización municipalista* y/o el *municipalismo regionalista* que, desde nuestro punto de vista, se ha puesto en marcha en diciembre de 2004 como anverso y reverso de una misma moneda.

### Gran autonomía

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

Respecto de 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), que son 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



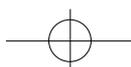


federal o provincial y cualquier otra función o atribución de interés municipal que no esté prohibida por la Constitución Provincial y sea compatible con las funciones de los poderes del Estado.

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.

Los municipios cordobeses tienen amplias *competencias materiales* (propias o concurrentes), según las cuales les corresponde atender las siguientes materias: salubridad; salud y centros asistenciales; higiene y moralidad pública; ancianidad, discapacidad y desamparo; cementerios y servicios fúnebres; planes urbanísticos y edificios, 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; faena 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, de asistencia social y bancarios; disposición y fomento de las políticas de apoyo de los valores culturales, regionales y nacionales, en general; conservación y defensa del patrimonio histórico y artístico.

A los fines del desempeño en esas materias, la Constitución Provincial les asegura la *autonomía económica y financiera*. Los municipios cordobeses son responsables de crear, determinar y percibir los recursos económicos financieros, confeccionar presupuestos, realizar la inversión y el control de los recursos, 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 provenientes de la coparticipación provincial y federal (cuyos porcentajes no pueden ser inferiores al 20 %), 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 de menos 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 de 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 (los municipios, en cambio, 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.

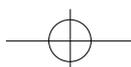
En general, la autonomía y, consiguientemente, las amplias funciones municipales (y más limitadamente comunales), son vistas como *fortalezas* que distinguen el municipalismo cordobés. Pero también pueden ser *debilidades*: por una parte, si las autonomías se vuelven aislamiento con respecto a la provincia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

### Muchos municipios pequeños

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

La Provincia reconoce 249 municipios, a los que se deben sumar 178 comunas, lo que representa un total de 427 gobiernos locales, es decir, el 22,2 % de los gobiernos locales argentinos.

De los 249 municipios, hay 108 que tienen menos de dos mil habitantes (deberían ser comunas pero siguen siendo municipios en virtud de una cláusula transitoria de la Constitución Provincial reformada en 1987) y



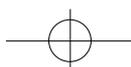


hay cinco comunas que tienen más de dos mil habitantes (próximamente serán municipios). Consiguientemente, si se suman esos 108 municipios más las 173 comunas que tienen menos de dos mil habitantes, se observa que *casi un 66 % de los gobiernos locales de la provincia de Córdoba tiene menos de dos mil habitantes*. Asimismo, se observa que un 26 % tiene entre dos mil y 10 mil habitantes y apenas un 8 % 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 capital donde vive el 42 % 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 de las comunas), es decir, el territorio donde éstos desempeñan sus competencias materiales, comprende la *zona a beneficiarse con los servicios municipales (o comunales)*. Así, en la provincia de Córdoba (a diferencia de otras provincias argentinas como Buenos Aires, por ejemplo), *los municipios o comunas no colindan necesariamente con otros municipios o comunas*, lo que origina las llamadas “zonas grises”, o sea, territorios rurales o suburbanos que están fuera de radios urbanos (municipales o comunales).

Como 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*. Por lo tanto, también se puede decir que la generalidad de los municipios y comunas son pequeños desde el punto de vista territorial, salvo la ciudad capital, con un territorio de 562 km<sup>2</sup>.

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 territorio (como el de la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, donde 134 municipios, el 7 % del total nacional, concentran el 43 % de la población del país y cubren toda la superficie provincial). Sin embargo, no se puede negar que también supone *dificultades por falta de escala que obstaculizan la gestión del desarrollo regional*: muchos problemas que se presentan “dentro” del municipio se originan y/o se resuelven “fuera” (geográfica, jurídica o políticamente). De ahí la importancia del asociativismo intermunicipal en el caso de Córdoba.





## II. Regionalización municipalista o municipalismo regionalista: el caso cordobés

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° 9.206*.

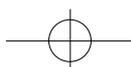
Vale señalar que la Unidad de Trabajo (o Mesa) Provincia-Municipios (UTPM) fue clave en el proceso de gestación de la ley de regionalización. La UTPM fue creada por la Ley N° 8.864 en julio de 2000 y funciona como un ámbito de diálogo para la concertación interinstitucional en el que participan, en representación de los gobiernos locales, intendentes municipales y presidentes comunales de diversa pertenencia partidaria y, en representación del gobierno provincial, el Ministro de Gobierno y el Director General de Asuntos Municipales y Asesoramiento. La ley acuerda a la UTPM funciones relativas al estudio, evaluación y tratamiento de todos los aspectos de índole institucional y financiera de los municipios y comunas de la provincia de Córdoba. En ese ámbito se alcanzaron los acuerdos intergubernamentales que posibilitaron la sanción de la ley de regionalización, lo que explica su exitosa puesta en marcha, como veremos.

### A. Nuevas regiones

Viendo el desarrollo como necesidad a satisfacer y considerando la centralización provincial como un problema a resolver (Graglia - Merlo - 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 la principal desde nuestro punto de vista, *el reconocimiento de asociaciones intermunicipales (llamadas "comunidades regionales") 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 existentes.

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 de la legislatura provincial (unicameral): de los 70 legisladores provinciales, son elegidos 44 por distrito único y 26 a razón de uno por departamento.

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) tienen 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 socioculturales ni socioeconómicas) y que a los fines de determinar las competencias territoriales de cada una de ellas (lo que resulta indispensable a los efectos 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.

Desde nuestro punto de vista, la opción de la Ley N° 9.206, si bien no es la mejor, es la más posible, porque define espacial o geográficamente cada una de las regiones creadas a partir de límites reconocidos políticamente.

## B. “Comunidades regionales” de gobiernos locales

### Integración y gobierno

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 para ello llevará el Ministerio de Gobierno.

Claramente, viendo su forma de constitución, sostenemos que las comunidades regionales deben ser consideradas como 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 correspondiente).

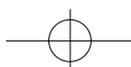
La Comisión podrá designar un administrador de fuera de su seno que podrá ser rentado. El administrador no puede ser uno de los intendentes o presidentes de los municipios o comunas integrantes de la comunidad regional. La ley no obliga a que se designe un administrador ni a que éste sea rentado; simplemente habilita ambas posibilidades.

La Comisión sintetiza todas las funciones de gobierno de la comunidad regional (ejecutivas y deliberativas) 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), integrados 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 deberá reunirse, 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 en 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 la pena señalar que también podrán participar de la comunidad regional, cuando por resolución de sus cuerpos orgánicos así se disponga, los representantes de los consejos de la sociedad civil con asiento en la región.





## Competencias y recursos

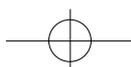
La Ley N° 9.206 establece que las comunidades regionales tienen las siguientes competencias materiales y territoriales, siempre dentro de los límites espaciales o geográficos de las respectivas regiones creadas (en coincidencia con los departamentos existentes):

- *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, 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 les 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 de faltas, etc.
- *Fuera y/o dentro de los radios urbanos:* las funciones provinciales que les transfiera y/o delegue el gobierno provincial, previo acuerdo que garantice los recursos para su 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 a una comunidad regional dentro de los radios urbanos (municipales o comunales), no es necesaria la aceptación del municipio o comuna donde se ejercerá la competencia.

Acerca 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 20 % 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 que la ley de regionalización les reconoce en un territorio, que incluye tanto las zonas rurales o suburbanas (por delegación de la provincia) como los radios urbanos (por delegación de los municipios y comunas integrantes), sostenemos que *las comunidades regionales deben ser consideradas como una instancia de gestión (asociada y coordinada) del desarrollo regional.*

### III. Balance de un año: 2005

Como se dijo, desde nuestro punto de vista, 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 de las comunidades regionales. Las regiones habían sido creadas por ley del gobierno provincial, pero las comunidades regionales debían constituirse por decisión de los gobiernos locales, algo muy complejo considerando las características del régimen municipal cordobés: gran autonomía y muchos municipios (y comunas).

Pues bien, gracias a una firme decisión política del gobierno provincial y los gobiernos locales, se han constituido *23 comunidades regionales* (sobre 26 regiones creadas), integrándose *212 municipios* (sobre 249) *más 152 comunas* (sobre 178), es decir, el 85 % del total provincial de gobiernos locales (364 sobre 427).

Al mismo tiempo, las 23 comunidades regionales constituidas han alcanzado dos logros trascendentes: por una parte, *la identificación de prioridades de gestión regional* y, por la otra, *la elaboración de un Indicador de Desarrollo Regional*, ambos sobre la base de *una noción consensuada de desarrollo humanista e integral basado en gestiones subsidiarias, participativas y solidarias.*





Esto ha significado un gran esfuerzo de concertación y un caso de ajuste mutuo partidario (Lindblom, 1979) poco frecuente.

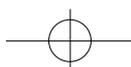
Vale señalar que tanto en la identificación de las prioridades como en la elaboración del Indicador, las 23 comunidades regionales constituidas fueron asistidas por equipos técnicos de la Universidad Católica de Córdoba (UCC) en cooperación con la Fundación Konrad Adenauer y a pedido del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Córdoba. De esa manera, durante 2005, dos equipos (uno de asistencia técnica y otro de investigación acción) de 13 profesionales estudiaron y analizaron el proceso en marcha, interviniendo explícitamente en su análisis, diseño y gestión a través de seminarios y talleres, sesiones plenarias y comisiones temáticas, consultas a especialistas y, finalmente, presentaciones públicas. La colaboración de los funcionarios del Ministerio de Gobierno hizo posible un trabajo en equipo sumamente productivo, en el que los profesionales de la Universidad y los representantes de los gobiernos locales y las comunidades regionales constituidas sumaron capacidades y esfuerzos a los fines de la definición y legitimación (Bardach, 1981) de las prioridades e indicadores.

Desde nuestro punto de vista, las prioridades identificadas junto con el Indicador elaborado 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, pág. 36).

#### A. Prioridades de gestión regional para el desarrollo

El primer gran logro de las comunidades regionales constituidas ha sido la identificación de *prioridades de gestión regional para el desarrollo*.

Según la Ley N° 9.206, corresponde a las comunidades regionales la planificación y generación del desarrollo de la región, la ejecución de planes y proyectos a ese efecto, el control del territorio, del mantenimiento de las vías de comunicación, del manejo de las aguas y de la protección del medioambiente, la ejecución de obras y la prestación de servicios que trasciendan los límites de un municipio o comuna y afecten o interesen a la región o a una zona de ella. A esos fines, las comunidades regionales deben presentar anualmente, para consideración del gobierno provincial, *la*





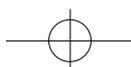
*planificación regional con indicación de las prioridades de la región* y pueden ejercer toda otra función o atribución de interés regional que no esté prohibida y no sea incompatible con los poderes y atribuciones del gobierno de la Nación, de la Provincia o de los municipios y comunas de la región.

Respetando ese mandato legal, las 23 comunidades regionales constituidas iniciaron el proceso de identificación de sus prioridades en cada región, a partir de la puesta en marcha, en junio de 2005, del primer presupuesto participativo provincial 2006-2008.

El *presupuesto trienal* supuso una iniciativa de gran trascendencia institucional para la provincia de Córdoba, por dos razones: la primera, porque se trató de un *presupuesto plurianual*, lo que significó planificar a mediano plazo; y la segunda, porque se trató de un *presupuesto diseñado consultivamente y a escala regional*. Si bien la participación se limitó a la consulta y ésta se restringió a los intendentes municipales y presidentes comunales (sin abarcar las perspectivas de los actores sociales, por ejemplo), indudablemente se avanzó con respecto a la forma tradicional de elaborar los presupuestos provinciales, acotada a las perspectivas de los ministros o secretarios del Poder Ejecutivo. Además, se debe destacar especialmente que, a los fines de las consultas, la iniciativa provincial tomó como *referencia territorial las regiones* y como *interlocutoras válidas, las comunidades regionales*. Ambas decisiones favorecieron una visión del desarrollo provincial basado en los desarrollos regionales y, por supuesto, incentivaron el fortalecimiento de las comunidades regionales y, consiguientemente, el proceso de regionalización y asociativismo intermunicipal.

Como se dijo, el trabajo de identificación de las prioridades regionales se hizo mediante un equipo de asistencia técnica de la UCC que coordinó *más de 40 seminarios y talleres* realizados en cada una de las regiones y también en las sedes del Ministerio de Gobierno y de la Universidad, gracias a un soporte virtual que hizo posible una comunicación permanente.

Con el objeto de dimensionar la medida de esta asistencia, vale señalar que en esos seminarios y talleres participaron *304 intendentes municipales y presidentes comunales* junto con sus funcionarios y asesores, es decir, nada menos que el 84 % de los representantes de los municipios y comunas integrantes de las 23 comunidades regionales constituidas (304 sobre 364). Vale señalar, también, que el proceso ha sido representativo políticamente, considerando que ha participado el 88 % de los intendentes municipales y presidentes comunales de Unión por Córdoba (el partido político





del gobierno provincial) y el 80 % de los de la Unión Cívica Radical y de otros partidos políticos de oposición al gobierno provincial (la Unión Cívica Radical gobierna 105 municipios y 67 comunas, es decir, el 40,28 % del total de gobiernos locales existentes en la provincia de Córdoba, de ahí la trascendencia de su intervención al respecto).

Metodológicamente, durante los *seminarios*, los intendentes municipales y presidentes comunales participantes (agrupados territorialmente en ocho sedes) pudieron debatir sobre las fortalezas y debilidades de las respectivas regiones y, principalmente, sobre las amenazas y oportunidades del proceso de regionalización y asociativismo intermunicipal en marcha. Asimismo, durante los *talleres*, identificaron de manera consensuada *las prioridades de cada comunidad en cada región* en dos grandes grupos: por una parte, las prioridades a considerar por el gobierno provincial en el presupuesto 2006-2008 y, por la otra, los problemas a resolver por cada comunidad regional sin la transferencia de competencias ni recursos provinciales.

A partir de las conclusiones de los seminarios y talleres realizados, pudieron enumerarse 18 grandes prioridades regionales a escala provincial:

1. infraestructura vial,
2. ambiente,
3. educación,
4. recursos e infraestructura hídrica,
5. energía eléctrica,
6. desarrollo económico,
7. infraestructura habitacional,
8. salud,
9. agua potable,
10. gas natural,
11. energía eléctrica,
12. comunicaciones (telefonía e Internet),
13. transporte de pasajeros,
14. seguridad urbana y rural,
15. definición de competencias territoriales,
16. régimen de coparticipación,
17. tribunales regionales de faltas y
18. restauración y preservación de edificios públicos.



Finalmente, el equipo técnico de la UCC intervino en reuniones de trabajo con el gabinete provincial, encabezado por el Ministro de Gobierno, y con los representantes de las 23 comunidades regionales constituidas, inaugurando una metodología de trabajo altamente productiva, presentándoles, por una parte, un informe condensado de las 18 prioridades regionales a escala provincial y, por la otra, un informe detallado de cada comunidad regional que incluía el orden y la descripción de cada problema prioritario.

## B. Indicador de desarrollo regional para la gestión

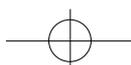
El segundo gran logro de las comunidades regionales constituidas ha sido la elaboración de un Indicador de Desarrollo Regional para la Gestión (IDRG).

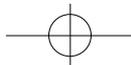
Según la Ley N° 9.206, para evaluar el desarrollo de las comunidades regionales se implementará un instrumento integrado por un conjunto de indicadores interrelacionados que se denominará “Indicador de Desarrollo Regional para la Gestión” (IDRG), que tendrá ocho componentes del concepto de desarrollo: capital físico, actividad económica, capital humano, capital social, gestión de recursos financieros, transparencia, capacidad institucional y participación política.

Respetando ese mandato legal, en la primera mitad de 2005, un equipo de investigación acción de la UCC se puso en marcha, con el objeto de definir los subcomponentes e indicadores correspondientes a través de sesiones plenarias y comisiones temáticas, consultas a especialistas, debates con los representantes de los municipios y comunas y, finalmente, presentaciones públicas realizadas en las diversas regiones y en las sedes del Ministerio de Gobierno y de la Universidad.

Vale señalar, además, que la ley de regionalización adopta como componentes del concepto de desarrollo los ocho componentes del Índice de Desarrollo Local para la Gestión (IDLG), publicado en junio de 2004 por la editorial de la UCC a partir de un trabajo de investigación acción desarrollado en cooperación con la Fundación Konrad Adenauer. Por lo tanto, el marco teórico que explica y justifica estos ocho componentes debe buscarse en el IDLG, (EDUCC, 2004).

A continuación se enumeran los 20 subcomponentes y (como notas al final del documento) los 55 subindicadores del Indicador de Desarrollo Regional, respecto de los cuales se destaca que han sido aprobados por las





autoridades del gobierno provincial y por los gobiernos locales integrantes de las comunidades regionales constituidas.

### 1. Capital físico

Este componente incluye tres subcomponentes:

- 1.1. Vivienda<sup>1</sup>
- 1.2. Medioambiente<sup>2</sup>
- 1.3. Infraestructura de servicios<sup>3</sup>

### 2. Actividad económica

Este componente incluye dos subcomponentes:

- 2.1. Empleo<sup>4</sup>
- 2.2. Oferta y demanda económica<sup>5</sup>

### 3. Capital humano

Este componente incluye tres subcomponentes:

- 3.1. Educación<sup>6</sup>
- 3.2. Salud<sup>7</sup>
- 3.3. Complemento de necesidades básicas insatisfechas<sup>8</sup>

### 4. Capacidad institucional

Este componente incluye dos subcomponentes:

- 4.1. Capacidad institucional del gobierno de la comunidad regional<sup>9</sup>
- 4.2. Capacidad institucional de los gobiernos municipales y/o comunales de la comunidad regional<sup>10</sup>

### 5. Gestión de recursos financieros

Este componente incluye dos subcomponentes:

- 5.1. Gestión de recursos financieros regionales<sup>11</sup>
- 5.2. Gestión de recursos financieros municipales y/o comunales<sup>12</sup>

### 6. Transparencia

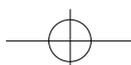
Este componente incluye tres subcomponentes:

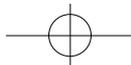
- 6.1. Transparencia del gobierno de la comunidad regional<sup>13</sup>
- 6.2. Transparencia de los gobiernos municipales y/o comunales de la comunidad regional<sup>14</sup>
- 6.3. Percepción de la transparencia<sup>15</sup>

### 7. Capital social

Este componente incluye tres subcomponentes

- 7.1. Participación<sup>16</sup>
- 7.2. Confianza<sup>17</sup>
- 7.3. Acción colectiva y cooperación<sup>18</sup>





## 8. Participación política

Este componente incluye dos subcomponentes

8.1. Apertura institucional y de gestión<sup>19</sup>

8.2. Activismo cívico<sup>20</sup>

Su implementación supondrá apelar a diversas fuentes de información tanto secundarias (censos nacionales y provinciales) como primarias (cuestionarios a la comunidad regional y a los municipios y comunas integrantes y, también, encuestas poblacionales).

Considerando sus componentes (subcomponentes e indicadores), el Indicador servirá para evaluar de 0 a 1 la gestión de cada comunidad regional en finanzas, capacidad institucional, transparencia y participación política, por una parte, y, por la otra, el desarrollo de cada región en capital físico, actividad económica, capital humano y capital social, por lo cual se puede desagregar por subcomponentes y hasta por indicadores, con el propósito de comparar cada región o comunidad regional con ellas mismas a través del tiempo.

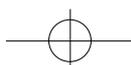
## IV. Perspectivas a dos años: 2006-2007

Sin dudas el balance del primer año del proceso de *regionalización y asociativismo intermunicipal en Córdoba* es positivo: se constituyeron 23 comunidades regionales integrándose el 85 % de municipios y comunas existentes y, simultáneamente, se han consensuado, identificado y elaborado prioridades e indicadores de gestión y desarrollo a escala regional.

Ahora bien, ¿cuáles son las perspectivas a dos años, es decir, hasta el recambio de autoridades locales y provinciales (2006-2007)? Finalmente, ¿el ensayo cordobés será sostenible en Córdoba y aplicable en otras provincias argentinas o en otros países latinoamericanos?

### A. Desafíos, oportunidades y amenazas

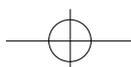
De cara a 2006, consideramos imprescindible que los actores políticos de cada comunidad en cada región, pongan en marcha el Indicador de Desarrollo Regional (IDRG) elaborado y consensuado a los fines de ratificar (o rectificar) las prioridades de gestión identificadas. Simultáneamente, como proceso de reforma del Estado (Kliksberg, 1984, págs. 45-47; Martner,





1984, pág. 57; Motta, 1984, págs. 71-72 y 86-90) se plantean una serie de desafíos que sintetizamos en tres (Graglia - Riorda, 2005), a saber:

- Un *desafío organizacional*: habrá que *organizar las administraciones* de las comunidades regionales, hoy inexistentes, diseñar sus estructuras organizativas, seleccionar y capacitar sus recursos humanos (Pastori, 1983, pág. 12; Sanz, 1996, págs. 413-423). Asimismo, habrá que revisar las estructuras y los recursos de la administración provincial y, también, de las administraciones municipales y comunales, a partir de las delegaciones de competencias (obras y servicios) y de recursos (sobre todo económicos y financieros) provenientes de la provincia y/o de los municipios y comunas a las comunidades regionales.
- Un *desafío social*: habrá que *abrir la participación* a los sectores de la sociedad civil de cada comunidad regional en cada región, a los dirigentes de organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro y también, empresariales, presentarles las prioridades de gestión identificadas y consensuadas con el fin de ratificarlas o rectificarlas y formular alternativas, apelando a mecanismos de participación que tiendan a alcanzar un amplio consenso sectorial y ciudadano. Entendemos que deberán instalarse verdaderas “conversaciones sociales profesionalmente estructuradas”, en términos de Boisier, entre el sector público (los intendentes municipales y presidentes comunales que gobiernen las comunidades regionales), por una parte, y los sectores privados, civiles y empresariales, por la otra, a partir de una metodología idónea. Obviamente, esa participación que se reclama a escala regional deberá ser complementaria de la participación a escala local (Borja, 1987, pág. 175; Castells, 1987, pág. 172) que, simultáneamente, deberán reorientar las respectivas autoridades municipales y comunales.
- Un *desafío político*: habrá que *sostener el acuerdo político* que dio origen a las comunidades regionales, en dos sentidos fundamentales: en el interior de cada comunidad regional, entre los intendentes y presidentes de los municipios y comunas integrantes, por una parte, y, por la otra, entre las comunidades regionales y el gobierno provincial. Para las autoridades municipales y comunales no será fácil encarar el gobierno de las regiones. Supondrá “pensar en regional”, enfrentar otros problemas más allá de sus poblaciones y territorios “acostumbrados” y, también, gobernar en cuerpos colegiados, donde todos los miembros valen lo mismo al momento

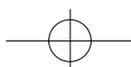




de las decisiones. Para las autoridades provinciales significará que sus ministerios y secretarías diseñen y gestionen sus políticas descentralizadamente y en coordinación con las comunidades regionales. Sin estos acuerdos de fondo, los otros desafíos serán irresolubles.

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

- *Para la provincia, la regionalización municipalista 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 municipalismo regionalista 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.*





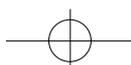
- Para las comunidades regionales, ésta es una oportunidad de diseñar y gestionar políticas asociadas y coordinadas de desarrollo, es decir, de gobernar de cara al bien común de una sociedad regional en un territorio también regional (Aguilar Villanueva, 1996, págs. 72-74).

Para todos, las amenazas son caer en los riesgos de la burocracia administrativa (Benzini, 1983, págs. 176-179) y/o la partidocracia política, como claramente lo señalaron los intendentes municipales y presidentes comunales en los seminarios realizados con motivo de la asistencia técnica de la Universidad Católica para la identificación de las prioridades regionales.

## B. Claves de interpretación, bases y condiciones

A partir de las disposiciones legales descriptas y de los primeros avances del proceso en marcha, podemos enunciar tres claves de interpretación del caso cordobés:

1. *Las regiones son territorios o espacios divididos políticamente por decisión del gobierno de la provincia* (de arriba hacia abajo) (Fernández, 1996, págs. 444-446) como parte de su política provincial (Graglia - Merlo - Kunz, 2005), incluyendo radios urbanos (por delegación de los respectivos gobiernos locales) y las zonas rurales entre ellos (por delegación del gobierno provincial). Los municipios y comunas integrantes no podrían modificar las regiones creadas por la provincia; simplemente las reconocen y sobre esa base se asocian para gobernarlas en coordinación con el gobierno provincial.
2. *Las comunidades regionales, en cambio, son personas jurídicas constituidas autónomamente por decisión de los gobiernos municipales y comunales* (de abajo hacia arriba) (Fernández, 1996, págs. 446) como parte de sus políticas. La provincia no podría constituir las comunidades regionales; simplemente establece el marco legal para que se organicen y funcionen y sobre esa base las reconoce coordinando con ellas políticas de desarrollo regional.
3. *En Córdoba, los municipios gobiernan sus regiones en asociación con otros municipios y en coordinación con el gobierno provincial.* Tal vez esa es la particularidad del caso cordobés. La integración intermuni-





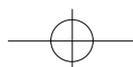
cial (como una forma máxima del asociativismo) es la causa (y no la consecuencia) de la constitución de las comunidades regionales. Sin municipios y comunas integrados no hay comunidad regional. Pero los municipios o comunas no se fusionan ni pierden sus competencias locales (materiales ni territoriales). Por el contrario, las amplían, ejerciendo nuevas funciones en territorios nuevos. Claramente, no se trata de un nuevo gobierno “supra-municipal”, sino de una instancia de gestión intergubernamental del desarrollo regional.

Considerando dichas claves de interpretación, podemos decir que estamos de cara a un proceso jurídico y, sobre todo, político, de construcción institucional y de carácter sistémico (Easton, 1965), una verdadera reforma transversal (Oszlak, 2001, págs. 37-39) del estado cordobés; tal vez una señal del nuevo municipalismo que alumbramos.

Para finalizar, dos preguntas y sus respuestas preliminares: ¿será sostenible el ensayo cordobés? ¿Sería aplicable en otras provincias argentinas o en otros países latinoamericanos?

Desde nuestro punto de vista, para que el embrionario *proceso de regionalización municipalista-municipalismo regionalista* pueda sostenerse en Córdoba, será indispensable respetar *tres bases o condiciones específicas*, a saber:

1. *Fortalecer las instituciones y los mecanismos de negociación y concertación existentes*, en especial la Unidad de Trabajo Provincia-Comunidades Regionales (recientemente creada) y también, las comisiones de gobierno de las comunidades regionales, imprescindibles en procesos complejos como éste en los que el diseño y la gestión de las políticas regionales serán artesanales, basándose en la argumentación y la persuasión (Majone, 1975).
2. *Definir una agenda* (Elder - Cobb, 1984) *provincial de desarrollo estratégico (a largo plazo)*, a partir de una visión común del proyecto de *regionalización y asociativismo intermunicipal* en marcha, que consolide su sentido y sus alcances, rescatando la cultura política que lo sostiene: *una regionalización y un municipalismo que apuntan al desarrollo humanista e integral* (IDLG, 2004) *sobre la base de la descentralización provincial y la integración intermunicipal*.
3. *Diseñar políticas incrementales* (Lindblom, 1979) *y relacionales* (Graglia, 2004, págs. 25-27), factibles y estratégicas (May, 1981, pág. 256), be-





neficiosas y provechosas para los gobiernos locales, las comunidades regionales y el gobierno provincial, gestionándolas con legitimidad (Levi, 1983, pág. 862), legalidad (Bobbio, 1983, pág. 860), eficacia y eficiencia (Gallego, 1984, pág. 99; Dror, 1984, pág. 162), con el propósito de consolidar las comunidades regionales organizacional y socialmente, prestando servicios y realizando obras, ejerciendo funciones delegadas por el gobierno provincial y también por los gobiernos locales en toda la región.

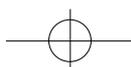
De igual forma, para que pueda aplicarse en otras provincias o en otros países, será indispensable respetar tres *bases o condiciones generales*, a saber:

1. Un *gran acuerdo inicial* entre gobiernos centrales (nacionales y/o subnacionales según las formas de Estado de cada país), por una parte, y los gobiernos locales (a partir del alcance y contenido de sus autonomías, sus poblaciones, competencias y recursos), por la otra.
2. Que los *gobiernos centrales* decidan, por un lado, crear nuevas regiones (subdividir o reorganizar las existentes, si fuera necesario), dividiendo políticamente sus territorios y, por el otro, reconocer a asociaciones intermunicipales como instancias gubernativas de gestión regional, estableciéndoles un marco legal de organización y funcionamiento.
3. Que los *gobiernos locales* decidan asociarse para gobernar esas regiones (nuevas o reorganizadas) en coordinación con los gobiernos centrales, ampliando sus responsabilidades.

Para nuestra Universidad, el proceso es conocido y reconocido. Gracias al apoyo de la Fundación Konrad Adenauer hemos sido parte de su génesis, analizando, investigando, asesorando y también debatiendo con rigor científico y compromiso comunitario.

### Notas

1. Se mide a través de cinco indicadores: Calidad de materiales de la construcción, Agua de red, Electricidad, Gas natural y Cloacas.
2. Se calcula mediante dos indicadores: Tratamiento de aguas residuales y Recolección y disposición de residuos (cobertura de la recolección, tratamiento y reciclado de residuos).

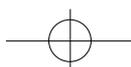


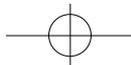


## Municipalismo y regionalización en la Argentina

**77**

3. Se mide o calcula por medio de tres indicadores: Movilidad y comunicación (rutas pavimentadas, transporte interurbano, teléfono, Internet por banda ancha), Disponibilidad de servicio de la región (juzgados de primera instancia, capacidad receptiva de educación del nivel EGB3, camas de internación en establecimientos de salud, comisarías) y Accesibilidad a servicios (a juzgado de primera instancia, a establecimiento educativo nivel CBU completo, a efector de salud con internación, a unidad regional departamental de policía, a ruta pavimentada más cercana).
4. Se mide a través de un indicador: Complemento de desocupación.
5. Se calcula mediante cinco indicadores: Consumo de energía eléctrica comercial e industrial, Patentamiento de automotores nuevos, Edificaciones nuevas, Pernoctaciones hoteleras y Expectativas económicas.
6. Se mide a través de tres indicadores: Alfabetización, Asistencia escolar (tasa de 6-11 años y 12-17 años) y Nivel de instrucción alcanzado (población con nivel EGB2 completo, población con nivel Polimodal completo y población con nivel terciario o universitario completo).
7. Se calcula mediante un indicador: Tasa de mortalidad infantil.
8. Se mide o calcula por medio de cinco indicadores: Hacinamiento, Tipo de vivienda, Condiciones sanitarias, Asistencia escolar y Capacidad económica o de subsistencia.
9. Se mide a través de dos indicadores: Gestión asociada (coordinación con otras comunidades regionales, con el gobierno provincial, con el gobierno nacional, con el sector no gubernamental y con municipalidades y comunas integrantes) y Capacidad de gestión (organización política, procedimientos administrativos, planificación regional y gestión de los recursos humanos).
10. Se calcula mediante tres indicadores: Coordinación entre municipalidades y comunas en la región, Coordinación con el sector no gubernamental y Gestión de los recursos humanos.
11. Se mide a través de cinco indicadores: Ingresos propios, Transferencias y aporte, Gastos corrientes, Inversión de capital y obra pública y Endeudamiento.
12. Se calcula mediante tres indicadores: Funcionamiento (tasa de ahorro corriente y cobertura de las inversiones), Eficiencia financiera (inversión de capital y obra pública y efectividad fiscal) y Gestión del endeudamiento (endeudamiento, servicios de la deuda y cobertura de intereses).
13. Se mide a través de tres indicadores: Publicidad del presupuesto y su ejecución (publicidad del presupuesto presentado y aprobado y publicidad del presupuesto ejecutado), Publicidad de actos de gobierno (retribuciones totales de planta política y asesores, resultados de licitaciones públicas y boletín oficial) y Presentación de declaraciones juradas del Ejecutivo y legisladores miembros.



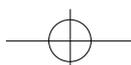
**78**

Emilio Graglia

14. Se calcula mediante tres indicadores: Publicidad del presupuesto y su ejecución (publicidad del presupuesto presentado y aprobado y publicidad del presupuesto ejecutado), Publicidad de actos de gobierno (retribuciones totales de planta política y asesores, resultados de licitaciones públicas y boletín oficial).
15. Se mide o calcula por medio de dos indicadores: Percepción de transparencia y acción de gobierno regional y Percepción de transparencia y acción de gobierno local.
16. Se mide a través de dos indicadores: Pertenencia a grupos y organizaciones y Participación activa en grupos y organizaciones.
17. Se calcula mediante dos indicadores: Confianza interpersonal y Confianza institucional.
18. Se mide o calcula por medio de tres indicadores: Acción colectiva, Percepción de la acción colectiva y Percepción del impacto.
19. Se mide a través de dos indicadores: Apertura institucional y de gestión de la comunidad regional y Apertura institucional y de gestión de los gobiernos municipales y/o comunales de la comunidad regional.
20. Se calcula mediante dos indicadores: Activismo efectivo (activismo electoral, activismo institucional y participación no institucional) y Activismo potencial (percepción del impacto de la participación institucional y no institucional y percepción de la apertura del gobierno regional y el gobierno local).

**Referencias bibliográficas**

- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. (1996). "Estudio introductorio", en Aguilar Villanueva, L. F., *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- ARNOLETTO, EDUARDO - CÁCERES, PAMELA - CINGOLANI, MÓNICA - GRAGLIA, EMILIO - MAZZALAY, VÍCTOR - NAZARENO, MARCELO - PACHARONI, VÍCTOR - RIORDA, MARIO - SCANDIZZO, DANIEL (2004). *Índice de Desarrollo Local para la Gestión (IDLG)*, EDUCC, Córdoba.
- BARDACH, EUGENE (1981). "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas", en Aguilar Villanueva, L. F., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- BENCINI, FABRICIO (1983). "Burocratización", en Bobbio, N.; Matecci, N. y Pasquino, G., *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores, Madrid.
- BILBÓ, RAFAEL - PASTOR, JAIME (1996). "La estructura territorial del Estado", en caminal Badía, Miguel, *Manual de Ciencia Política*, Editorial Tecnos, Madrid, España.
- BOBBIO, NORBERTO (1983). "Legalidad", en Bobbio y otros, *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores, Madrid.

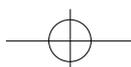


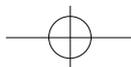


## Municipalismo y regionalización en la Argentina

**79**

- BORJA, JORDI (1987). "Participación ciudadana", en Borja J. y Castells, M., *Organización y descentralización municipal*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- CASTELLS, MANUEL (1987). "Administración municipal, democracia política y planeamiento urbano en América Latina", en en Borja J. y Castells, M., *Organización y descentralización municipal*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- COBB, ROGER W. - ELDER, CHARLES D. (1984). "Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos", en Aguilar Villanueva, L. F., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- DROR, YEHEZKEL (1984). "Reflexiones sobre la producción de tecnología administrativa para el sector público en los países en desarrollo", en Kliksberg, B., *La reforma de la administración pública en América Latina*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- EASTON, DAVID (1965). "Categorías para el análisis sistémico de la política", en *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Editorial Ariel, Barcelona.
- FERNÁNDEZ, ANTONI (1996). "Las políticas públicas", en Caminal Badía, M., *Manual de Ciencia Política*, Editorial Tecnos, Madrid.
- GALLEGO G., HUMBERTO (1984). "Administración pública vs. administración privada: aspectos de eficiencia", en Kliksberg, B., *La reforma de la administración pública en América Latina*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- GRAGLIA, EMILIO - MERLO, IVANA - KUNZ, DANIELA (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 - RIORDA, MARIO (2005). "De lo local a lo regional", en Graglia, E. y Riorda, M., *Municipalismo, regionalización y desarrollo: un triángulo virtuoso. El caso Córdoba*, EDUCC, Córdoba.
- KLIKSBERG, BERNARDO (1984). "La reforma administrativa en América Latina. Una revisión del marco conceptual", en Kliksberg, B., *La reforma de la administración pública en América Latina*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- LEVI, LUCIO (1983). "Legitimidad", en Bobbio y otros, *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores, Madrid.
- LINDBLOM, CHARLES (1979). "Todavía tratando de salir del paso", en *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- LLEIXÁ, JOAQUIM (1996). "El gobierno", en Caminal Badía, M., *Manual de Ciencia Política*, Editorial Tecnos, Madrid.
- MAY, PETER J. (1981). "Claves para diseñar opciones de políticas", en Aguilar Villanueva, L. F., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.





- MAJONE, GIANDOMENICO (1975). "La factibilidad de las políticas sociales", en *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- 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.
- 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.
- OSZLAK, OSCAR (2001). "El Estado transversal: centralización y descentralización", en *Revista de la Universidad de Buenos Aires*, UBA, Año I, Nro. 6, Buenos Aires.
- PASTORI, GEORGIO (1983). "Administración pública", en *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores, Madrid.
- SANZ, ANA (1996). "La administración pública", en *Manual de Ciencia Política*, Tecnos, Madrid.

## RESUMEN

Córdoba es la segunda provincia argentina en población y la quinta en superficie. Su régimen municipal es el más autónomo del país, con muchos municipios pequeños poblacional y territorialmente. En diciembre de 2004, con el apoyo de la KAS y el asesoramiento de la Universidad Católica de Córdoba (UCC), el gobierno provincial puso en marcha un proceso de regionalización, creando 26 regiones y reconociendo a asociaciones intermunicipales como gobiernos regionales. Con avances y desafíos, el balance es positivo: se constituyeron 23 asociaciones intermunicipales (llamadas "comunidades regionales") integrándose 364 gobiernos locales (el 85 % de los existentes) que consensuaron prioridades e indicadores de gestión y desarrollo. El caso cordobés demuestra dos visiones complementarias: "una regionalización municipalista" (desde el gobierno provincial) y "un municipalismo regionalista" (desde los gobiernos locales), ambas a favor de una gestión asociada y coordinada del desarrollo regional, sostenible y aplicable si se observan sus claves, bases y condiciones.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXIII - Nº 1 - Marzo, 2006

