

Regionalización en la Provincia de Córdoba

GRAGLIA, Emilio
KUNZ, Daniela
MERLO, Ivana

1. Introducción

1.1. La regionalización provincial

La ley orgánica N° 9.206¹ ha puesto en marcha un proceso de regionalización provincial que debe ser analizado aplicada y juiciosamente sin prejuicios políticos ni concesiones académicas, observando tanto las amenazas como las oportunidades para el gobierno provincial y los gobiernos locales.

Desde nuestra interpretación, la regionalización provincial en marcha supone, básicamente, dos innovaciones, a saber: la creación de veintiséis regiones departamentales (una nueva región por cada departamento existente) y el reconocimiento de sendas comunidades regionales de gobiernos locales a cargo de competencias delegadas por la Provincia o las Municipalidades y Comunas que las constituyan e integren.

- **La creación de *regiones departamentales*:**

La ley orgánica N° 9.206 ha regionalizado el territorio de la Provincia de Córdoba a partir del actual sistema de departamentos². De esa manera, a los efectos de la regionalización provincial, se han creado tantas (nuevas) regiones como departamentos (existentes). Consiguientemente, los límites territoriales de las primeras y de los segundos son iguales. Esta es, pues, la primera innovación de la ley orgánica N° 9.206³: **una región por departamento**.

Hasta ahora, los departamentos constituían una simple división política solamente útil como circunscripción electoral. A partir de la ley orgánica N° 9.206, los departamentos constituyen, también, los límites territoriales de las regiones.

¹ 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.

² Recordemos que 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.

³ Ver el artículo 1 (Regiones) y la primera parte del artículo 2 (Límites territoriales) del Título I (De la regionalización).

Así, a partir de 2005, se puede decir que la Provincia de Córdoba tiene veintiséis nuevas regiones, a las que llamaremos “**regiones departamentales**”. La creación de la región es el resultado de una institucionalidad formal y de acuerdos políticos que la posibilitaron. El acto de creación (de arriba hacia abajo) se dio sin que preexista la integración (física, económica, social y política) que se requiere para darle vida y constituir la en una unidad de acción (Cáceres: 2005). Esto conduce al concepto de comunidades regionales.

- **El reconocimiento de *comunidades regionales de gobiernos locales*:**

Sobre la base de una región por departamento, la ley orgánica N° 9.206 reconoce en cada una de las *regiones departamentales* creadas una *comunidad regional* a constituirse. Es decir, una comunidad por región.

Las comunidades regionales son gobernadas por asociaciones intermunicipales y/o intercomunales que podrán integrar voluntariamente⁴ todas las municipalidades y comunas comprendidas dentro de la región departamental correspondiente⁵.

1.2. El presupuesto participativo como incentivo

Con el propósito de fortalecer institucionalmente⁶ a las comunidades regionales, el Gobierno provincial puso en marcha mecanismos de consulta respecto a las prioridades a considerar por la Provincia en la elaboración del presupuesto trienal 2006 – 2008.

La iniciativa provincial ha tendido a facilitar la constitución e integración de veintitrés comunidades regionales⁷. Así, a través de un convenio de cooperación entre el Ministerio de Gobierno, Coordinación y Políticas Regionales y el Instituto de Ciencias de la Administración (ICDA) de la Universidad Católica de Córdoba (UCC) y la Fundación Konrad Adenauer (KAS), se han realizado ocho seminarios y veintitrés talleres regionales de diagnóstico participativo en los que han participado 283 Intendentes Municipales y Presidentes Comunales⁸, es decir, más del 77% de las Municipalidades y Comunas existentes. (427).

⁴ La decisión de la municipalidad o comuna de integrarse a una comunidad regional deberá ser dispuesta por ordenanza municipal o resolución comunal, respectivamente.

⁵ Ver el artículo 6° (Integración) del Título II (De las Comunidades Regionales).

⁶ Según lo expresado por el Ministro de Gobierno, Coordinación y Políticas Regionales del Gobierno de la Provincia, con motivo de la reunión plenaria del día 30 de agosto de 2005, en el marco de la Unidad de Trabajo Provincia –Comunidades Regionales

⁷ Al inicio de la implementación de los mecanismos de consulta, las comunidades regionales en proceso de constitución eran catorce. A la fecha, las comunidades regionales en proceso de constitución son veintitrés.

⁸ Ver Participación Política e Institucional, en Apéndice de este trabajo

2. La regionalización como política provincial

2.1 La necesidad a satisfacer

La regionalización provincial en marcha puede ser considerada desde dos puntos de vista que son (o deben ser) complementarios, a saber:

- Desde el enfoque del gobierno provincial
- Desde el enfoque de los gobiernos locales (tanto municipales como comunales).

Desde ambas perspectivas, podemos preguntarnos: ¿La regionalización es un medio o un fin? Luego, si la regionalización fuera un medio y no un fin: ¿Por qué y para qué se regionaliza? Es decir: ¿Cuál es la razón de ser y cuáles son las finalidades de la regionalización provincial en marcha? ¿Cuál es su sentido y cuáles son sus alcances?

Desde nuestro punto de vista, a la luz de la ley orgánica N° 9.206 y del discurso oficial, **el desarrollo a escala regional es la razón de ser o el sentido de la regionalización provincial**. Es la necesidad social (Graglia, 2004:28) a satisfacer como objetivo general de la política pública de regionalización provincial⁹.

A su vez, ese desarrollo a escala regional supone varios componentes¹⁰, a saber:

- Capital Físico
- Actividad Económica
- Capital Humano
- Capital Social
- Gestión de recursos financieros
- Transparencia en la gestión
- Capacidad Institucional
- Participación política

2.2 El problema a resolver

Ahora bien, a los fines de satisfacer esa necesidad social, la política pública de regionalización plantea la resolución de un problema público prioritario¹¹, a saber: **la falta de descentralización de la gestión provincial a escala regional**, sobre todo considerando que el 88 % del espacio geográfico provincial está “fuera” de los radios municipales y comunales.

⁹ Aquí se sigue el enfoque según el cual el objeto de las políticas o su finalidad principal debe ser la sociedad. Las políticas públicas se orientan a satisfacer necesidades sociales a través de la resolución de problemas públicos. Puede verse Graglia (2004)

¹⁰ Estos componentes integran el índice de desarrollo regional para la gestión (Adaptación del índice de desarrollo local para la gestión – IDLG -) (Arnoletto y otros, 2004). El artículo 22 de la ley orgánica de regionalización prevé la aplicación de esta herramienta.

¹¹ También aquí se sigue a Graglia (2004).

Legalmente, no se trata de “zonas de nadie” ni de “zonas grises”, como común y erróneamente se dice. Son zonas sujetas a la jurisdicción territorial provincial. La provincia tiene la obligación de gobernarlas y administrarlas. Pero hacerlo centralizadamente, desde la ciudad capital, resulta ineficiente e ineficaz. Entonces, vale la pena descentralizar regionalmente.

A su vez, ese problema prioritario se explica a partir de dos causas:

- **La indefinición de las regiones como espacios geográficos (o unidades espaciales):**

La Provincia de Córdoba no contaba con regiones con competencias territoriales claramente determinadas, lo que resulta indispensable a los fines de la descentralización regional.

- **La ausencia de sujetos receptores de la descentralización provincial a escala regional:**

El 66 % de las municipalidades y comunas tiene menos de dos mil habitantes. La Provincia de Córdoba tiene 179 comunas (poblaciones de menos de dos mil habitantes) y 248 municipalidades (poblaciones de más de dos mil habitantes), es decir, 427 gobiernos locales¹². Sin embargo, el 43 % de las municipalidades tiene menos de 2.000 habitantes (jurídicamente siguen siendo municipalidades en virtud de una disposición transitoria de la reforma constitucional de 1987).

2.3 La alternativa posible

Según la ley orgánica N° 9.206, se regionaliza el territorio de la Provincia de Córdoba a los fines del artículo 175 de la Constitución Provincial¹³. Sin reglamentar desde la Constitución Provincial de 1987, ese artículo sostiene lo siguiente:

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

Dicho artículo debe interpretarse junto con el artículo 174. Según éste, la administración pública debe estar dirigida a satisfacer las necesidades de la comunidad con eficacia, eficiencia, economicidad y oportunidad, para lo cual busca armonizar los principios de centralización normativa, *descentralización territorial*, *desconcentración operativa*, jerarquía, coordinación, imparcialidad, sujeción al orden jurídico y publicidad de normas y actos.

Claramente, desde el enfoque provincial, la regionalización es una herramienta a los fines de la descentralización de competencias y recursos provinciales. Luego, tanto la

¹² En suma, **representan más del 20 % del total de los gobiernos locales de la República Argentina.**

regionalización como la descentralización son medios a los fines de satisfacer las necesidades sociales más eficiente y eficazmente¹⁴.

A esos fines, la política de regionalización en marcha trata de remover ambas causas mediante la creación de regiones departamentales y el reconocimiento de comunidades regionales de gobiernos locales, respectivamente¹⁵.

En este sentido, la ley provincial N° 9.206 habilita a todas las municipalidades y comunas para que conjuntamente sean gestoras de competencias y recursos provinciales “fuera” de sus radios y “dentro” de sus regiones¹⁶.

En definitiva, *la regionalización le sirve a la Provincia para cubrir el territorio provincial “fuera” de los radios municipales y comunales a través de la gestión asociada de las municipalidades y comunas de una región departamental*¹⁷.

Desde la perspectiva provincial, la regionalización en marcha cumplirá con su objetivo principal si la provincia descentraliza regionalmente competencias y recursos provinciales, ganando eficiencia y eficacia en la satisfacción social.

La regionalización supone, desde el enfoque provincial, políticas de descentralización y, desde el enfoque local, políticas de integración que también apunten al desarrollo a escala regional como sostén del desarrollo local.

Desde nuestra interpretación, para las municipalidades y comunas asociadas en comunidades regionales, en primer término, la regionalización representa la oportunidad de hacerse cargo de competencias y recursos para realizar obras y prestar servicios provinciales, sumando, de esa manera, **nuevos poderes de decisión y acción provenientes de la provincia**. Vista desde los gobiernos locales, la descentralización regional de la provincia es un proceso de “empoderamiento”, es decir, de asunción de poderes¹⁸. La gestión de un proyecto de desarrollo requiere poder político. En este caso, la organización que la Ley denomina comunidad regional, no tiene capacidad otorgada para ser gobierno en el sentido politológico del término. No obstante, como sostiene Boisier, el poder político no es un stock inmutable y su distribución no obedece a un juego de suma cero entre los distintos niveles de gobierno. El

¹³ Ver la segunda parte del artículo 2 (Límites territoriales) y el artículo 9 (Objetivos) de los Títulos I (De la regionalización) y V (De los objetivos y funciones), respectivamente.

¹⁴ La descentralización que plantea el artículo 175 de la Constitución Provincial es complementaria de la descentralización “a escala local”, es decir, de la transferencia de competencias y recursos de la provincia a una municipalidad o a una comuna en particular. Para descentralizar “a escala local”, no hace falta regionalizar el territorio provincial. En cambio, la regionalización es necesaria para descentralizar “a escala regional”.

¹⁵ Otras alternativas consideradas por el Gobierno Provincial fueron la ampliación de los radios urbanos hasta colindar unos con otros y la delegación del poder de policía provincial a municipios y comunas individualmente. La alternativa seleccionada superaba a la primera en factibilidad política, a la segunda en efectividad y ambas en capacidad real de intervención.

¹⁶ Ver Funciones delegadas por la provincia en la “zona provincial”.

¹⁷ Sin dudas, esa es una oportunidad del proceso de regionalización en marcha.

poder se transfiera, pero principalmente se crea mediante el consenso social y la concertación de las fuerzas políticas (Boisier: 2003).

Además, la regionalización representa la oportunidad de **ganar eficiencia y eficacia centralizando regionalmente competencias y recursos locales**¹⁹.

2.3.1 Regiones departamentales

Como se ha dicho, la ley orgánica N° 9.206 crea una nueva región por cada departamento existente.

Se puede cuestionar esta opción de la ley orgánica N° 9.206. No la de regionalizar la provincia (asignatura pendiente desde la reforma constitucional de 1987) sino la de crear tantas regiones como departamentos. Se puede decir que los departamentos responden a una división política antigua, que nada (o poco) tiene que ver con la realidad cultural, social y económica del territorio cordobés²⁰.

A favor de la opción de la ley orgánica N° 9.206, se puede argumentar que ésta crea regiones político-administrativas (no regiones socio-económicas) y, a los fines de determinar las competencias territoriales de cada una de ellas (lo que resulta indispensable), “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 geográficos de las regiones creadas, provocando soluciones siempre artificiales. Tal vez, una salida intermedia hubiera sido crear las nuevas regiones agrupando dos o más departamentos existentes.

Desde nuestra interpretación, la opción de la ley, no siendo la mejor, es la más posible. Imperfectamente, pero define espacial o geográficamente cada una de las regiones creadas.

2.3.2 Comunidades regionales de gobiernos locales

A los fines de descentralizar regionalmente, se requiere crear un sujeto receptor de la descentralización regional, fijándole una competencia (tanto territorial como material) y un

¹⁸ Ver Funciones delegadas por la provincia en las “zonas provinciales” y en los “radios urbanos”.

¹⁹ Ver Funciones delegadas por las municipalidades y comunas en los “radios urbanos”.

²⁰ Se puede citar, como ejemplo, a los departamentos del oeste de la provincia (Traslasierra). Los departamentos San Alberto, San Javier, Pocho y Minas podrían ser considerados como una región (la región Traslasierra). Sin embargo, la ley de regionalización ha creado cuatro regiones (una por departamento): la región San Alberto, la región San Javier, la región Pocho y la región Minas. También se pueden citar, como ejemplos, a los departamentos del norte o del sur. Ischilín, Río Seco, Sobremonte, Totoral y Tulumba podrían ser una región mientras que General Roca, Juárez Celman, Presidente Roque Sáenz Peña y Río Cuarto podrían ser otra región. Sin embargo, la ley ha creado cinco y cuatro regiones, respectivamente.

gobierno. Ese sujeto es la comunidad regional, siendo ésta, como se ha dicho, la segunda innovación de la ley de regionalización.

Como se ha expresado, la ley de regionalización crea la región departamental como espacio territorial y, a los fines de descentralizar regionalmente, reconoce como receptora de la descentralización a una comunidad regional gobernada por una asociación de municipalidades y comunas de esa región departamental, un organismo intermunicipal en los términos del artículo 190 de la Constitución Provincial.

Obviamente, en el marco del régimen de autonomía municipal de la Provincia de Córdoba²¹, la provincia no podía (ni puede) disponer que las municipalidades o comunas integren forzosamente las comunidades regionales. Por lo tanto, las municipalidades y comunas pueden integrar (o no) una comunidad regional.

La ley de regionalización pudo crear dependencias provinciales en las regiones departamentales, subsedes del gobierno provincial y producir una desconcentración administrativa u operativa, por ejemplo. Sin embargo, opta por una descentralización política o territorial, es decir, por transferir poder de decisión y acción a los gobiernos locales pero no individualmente sino conjuntamente, es decir, asociados en comunidades regionales.

2.3.3 Regiones y comunidades

Claramente, las *regiones departamentales* y las *comunidades regionales* no son iguales. Esta diferenciación es vital de cara al futuro de la regionalización en marcha. Veamos.

- Las *regiones* departamentales son *espacios geográficos* iguales a los departamentos existentes. Es un concepto espacial o geográfico. Las comunidades regionales a crearse, en cambio, son *personas jurídicas* integradas voluntariamente por gobiernos locales de una misma región departamental.
- Las *regiones departamentales* son creadas por decisión del gobierno provincial. Los gobiernos locales no decidieron crearlas, no tienen atribuciones para hacerlo ni para modificarlas. La creación de las regiones es una atribución del gobierno provincial y forma parte de una política provincial. Las comunidades regionales, en cambio, deben ser constituidas e integradas por decisión de los gobiernos locales. La Ley Provincial crea regiones, al hacerlo define un espacio, pero la Ley no puede dotar a ese espacio de acción, esto es un habilidad, una potestad y una capacidad de los gobiernos locales. (Cáceres; 2004: 13). Una vez constituidas e integradas por éstos, el gobierno provincial debe

²¹ Ver artículos 180 a 194 de la Constitución Provincial.

reconocerlas e inscribirlas²². La provincia no puede obligar a una municipalidad o a una comuna a integrar (o no) una u otra comunidad regional porque esto violaría las autonomías municipales y comunales.

REGIONES DEPARTAMENTALES	COMUNIDADES REGIONALES
<i>Son espacios geográficos</i>	<i>Son personas jurídicas</i>
<i>Son creadas por el gobierno provincial y pueden ser reconocidas por los gobiernos locales</i>	<i>Son constituidas e integradas por los gobiernos locales y deben ser reconocidas por el gobierno provincial</i>

Constitucionalmente, no podría ser de otra manera. Las municipalidades y comunas no podrían crear ni modificar los límites de los departamentos o regiones porque ésta es una atribución provincial. La provincia no podría constituir ni integrar las comunidades regionales porque ésta es una atribución de los gobiernos locales. Las regiones departamentales creadas son el sustento territorial de las comunidades y éstas son el sustento jurídico de aquellas.

La diferenciación no es trivial. Como se ha dicho, en principio, la ley reconoce una región por departamento y una comunidad por región. Pero, hipotéticamente, podrían presentarse otras tres situaciones:

- Regiones departamentales sin comunidades regionales constituidas e integradas por gobiernos locales asociados.
- Comunidades regionales más “pequeñas” que las regiones departamentales correspondientes.
- Comunidades regionales más “grandes” que las regiones departamentales correspondientes.

La primera hipótesis supone que los gobiernos locales de una región departamental no se asocian y, consiguientemente, no constituyen ni integran la comunidad regional prevista. Entonces, habría región departamental pero no habría comunidad de gobiernos locales asociados.

Las hipótesis segunda y tercera han sido prevista en los incisos del artículo 4° de la ley orgánica N° 9206.

- Según el inciso a), el Poder Ejecutivo podrá reconocer más de una comunidad regional en una misma región departamental²³. Así, tendríamos una comunidad regional con una

²² Según la primera parte del artículo 5°: “Las Comunidades Regionales a las que esta Ley se refiere, se inscribirán en un Registro especial que al efecto llevará el Ministerio de Gobierno (...)”.

competencia territorial “más pequeña” que la región departamental correspondiente. En este caso, el Poder Ejecutivo deberá fijar la competencia territorial de la Comunidad Regional (porque, como se ha dicho, no concuerda con la región). ¿Cómo?. La ley adopta una opción que puede ser criticada. Según el último párrafo del artículo 4º, “*el territorio de competencia de cada Comunidad Regional comprenderá la superficie total de los circuitos electorales correspondientes a los Municipios y Comunas que la integren*”.

- También puede ser que la comunidad regional sea territorialmente “más grande” que la región departamental correspondiente. Por ejemplo, si una municipalidad o una comuna de una región departamental se integrasen a la comunidad regional de otra región departamental. Esta situación ha sido prevista en los incisos b) y c) del artículo 4º, los que, desde nuestra perspectiva, deben ser interpretados simultáneamente. Según el inciso b), el Poder Ejecutivo puede autorizar que se integren a la comunidad regional de una región departamental, municipalidades o comunas de otra u otras regiones departamentales *vecinas*. Según el inciso c), el Poder Ejecutivo puede autorizar que una municipalidad o comuna se integre a más de una comunidad regional²⁴. En el primer caso, la municipalidad o comuna que se integra a otra comunidad regional deja de pertenecer a la comunidad regional de origen. En el segundo caso, la municipalidad o comuna que se integra a otra comunidad regional no deja de pertenecer a la comunidad regional de origen²⁵. En estos casos, la ley no ha previsto el método ni el criterio a los fines de fijar la competencia territorial.

En la práctica, se han constituido e integrado veintitrés comunidades regionales de gobiernos locales, respetando los límites de los departamentos existentes, reconociéndolos como nuevas regiones. Sin embargo, esta realidad puede variar en el mediano o largo plazo.

2.4 Competencias de las comunidades regionales en las regiones departamentales

Considerando, como se dijo, que las comunidades regionales son gobernadas por asociaciones intermunicipales, nos preguntamos: ¿Cuáles son (o pueden ser) las competencias a ejercer por ellas?. Al respecto, debemos diferenciar las *materiales* y las *territoriales*. Las

²³ Con imprecisión técnica, la ley sigue usando el vocablo “departamento”. Si bien, como se ha dicho, los límites territoriales del departamento y la región son los mismos, la figura creada es la región y, por consiguiente, correspondería usar este vocablo.

²⁴ Si bien el inciso c) no lo dice claramente, se puede interpretar que una municipalidad o una comuna puede integrar dos comunidades regionales pero que también sean *vecinas* o colindantes.

²⁵ Este supuesto ha sido cuestionado porque una misma municipalidad o una misma comuna participaría en el gobierno de dos o más comunidades regionales, lo que podría resultar incompatible. El Intendente de una municipalidad o el Presidente de una comuna podrían participar en el gobierno y la administración de dos regiones departamentales desde sendas comunidades regionales.

primeras son las *funciones* que las comunidades regionales pueden ejercer, mientras que las segundas son las *zonas* donde deben ejercerlas.

Respecto a las *funciones* que pueden ejercer, las comunidades regionales tienen competencias delegadas, sea por la provincia o sea por las municipalidades o comunas.

A su vez, respecto a las *zonas* donde deben ejercer las competencias delegadas, la ley orgánica N° 9.206 toma dos referencias²⁶, a saber:

- Por una parte, el *territorio de la región departamental*
- Por la otra, las *zonas de prestación efectiva y permanente de los servicios municipales y comunales*.

Sobre esa base, se pueden diferenciar, a los fines analíticos, dos tipos de territorios:

- El territorio de la región departamental menos las zonas de prestación efectiva y permanente de los servicios municipales y comunales, al que llamaremos “**zonas provinciales**”²⁷.
- El territorio de prestación efectiva y permanente de los servicios municipales y comunales, al que llamaremos “**radios urbanos**”, siguiendo la denominación de la ley provincial N° 9.206²⁸.

Si combinamos las funciones (delegadas por la provincia o por las municipalidades y comunas), por una parte, y, por la otra, las zonas provinciales y los radios urbanos, se pueden distinguir tres tipos de competencias materiales y territoriales:

- **Funciones delegadas por la provincia en la zona provincial**
- **Funciones delegadas por la provincia en los radios urbanos**
- **Funciones delegadas por las municipalidades y comunas en los radios urbanos**

²⁶ Ver el artículo 7° (Competencia territorial) del Título III (De la jurisdicción).

²⁷ Comúnmente llamadas “zonas grises”.

²⁸ En el artículo 7 y en los incisos a) y d) del artículo 10 se dice “radios urbanos”, mientras que en el inciso c) del artículo 10 se dice “zonas urbanas”. El radio urbano (o zona urbana) de la ley provincial N° 9.206 y los radios municipales o comunales de la Constitución Provincial y la ley orgánica municipal N° 8.102, no son iguales. Veamos. Según la primera parte del artículo 185 de la Constitución Provincial, la competencia territorial de las municipalidades comprende la zona a beneficiarse con los servicios municipales, mientras que, según el artículo 194, la ley determina las competencias materiales y territoriales de las comunas. Sobre esas bases, la ley orgánica municipal N° 8.102, sostiene, en el artículo 7°, que el radio de las municipalidades comprenderá la zona en que se presten total o parcialmente los servicios públicos municipales permanentes (inciso 1) *más la zona aledaña reservada para las futuras prestaciones de servicios* (inciso 2). Asimismo, según el artículo 188° (segunda parte), el radio de las comunas comprenderá la zona beneficiada por cualquier servicio de carácter permanente *más la zona aledaña de futura ampliación*. Como se ve, según la Constitución Provincial y la ley orgánica municipal N° 8.102, en Córdoba los radios tanto municipales como comunales se integran mediante dos zonas, a saber: la *zona de prestación efectiva y permanente*, por una parte, y la *zona de prestación futura*, por la otra, de servicios municipales o comunales.

Por lo tanto, se debe advertir que la ley provincial N° 9.206 bien ha modificado la ley orgánica municipal N° 8.102 o bien ha incluido “dentro” de la competencia de las comunidades regionales una parte de los radios municipales o comunales, a saber: la zona de prestación futura. Los inconvenientes a futuro se podrían evitar si, al tiempo de constituir las comunidades regionales, cada municipalidad o comuna integrante define su respectivo radio, solucionando, de esa manera, un viejo problema del régimen municipal cordobés.

<i>Funciones y zonas</i>	<i>En las “zonas provinciales”:</i>	<i>En los “radios urbanos”:</i>
<i>Funciones delegadas por la provincia</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Poder de policía provincial en materias de competencia municipal o comunal (artículo 8 e inciso d) del artículo 10)</i> 	
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Competencias, obras o servicios provinciales (primera parte del inciso c) del artículo 10)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Competencias, obras o servicios provinciales (segunda parte del inciso c) del artículo 10)</i>
<i>Funciones delegadas por las municipalidades y comunas</i>		<ul style="list-style-type: none"> • <i>Competencias, obras o servicios municipales o comunales (inciso b) del artículo 10)</i>

2.4.1 Funciones delegadas por la provincia en las “zonas provinciales”

En este ámbito (es decir, en el territorio de la región departamental menos los radios urbanos), la competencia material de las comunidades regionales incluiría:

- El ejercicio del poder de policía provincial en materias de competencia municipal y comunal²⁹ (según el artículo 8° y el inciso d) del artículo 10°), por ejemplo en materia de salubridad, control de la construcción, etc.³⁰. De esa manera, la ley reglamenta y aplica la segunda parte del artículo 185 de la Constitución Provincial de 1987 que dice: “*Por ley el Gobierno Provincial delega a los municipios el ejercicio de su poder de policía, en materia de competencia municipal en las zonas no sujetas a su jurisdicción territorial*”. Pero no lo hace a las municipalidades individualmente sino conjuntamente.
- El ejercicio de otras funciones de competencia provincial que le delegue el gobierno provincial (según el primer supuesto del inciso c) del artículo 10), 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 este supuesto, la provincia delega *competencias (funciones, obras o servicios) provinciales* (no materias municipales ni comunales).

²⁹ Ver el artículo 186 e la Constitución Provincial.

³⁰ Con imprecisión técnica, el artículo 8° de la ley provincial N° 9.206 sostiene: “EL Gobierno de la Provincia, por esta ley, delega en las Comunidades Regionales el ejercicio del poder de policía en las materias de su competencia, (...)”. En verdad, el gobierno provincial delega el ejercicio del poder de policía en las Comunidades Regionales pero no en las materias de *su* competencia (o sea, de competencia de las comunidades regionales) sino en la materia de la competencia municipal o comunal.

En este ámbito, las comunidades regionales pueden ejercer competencias delegadas por la provincia (tanto el poder de policía provincial en materias de competencia municipal o comunal como obras y servicios provinciales). Pero no puede haber competencias delegadas por las municipalidades y comunas, sencillamente porque éstas no pueden delegar funciones más allá de los radios municipales o comunales.

2.4.2 Funciones delegadas por la provincia en los “radios urbanos”

En ese ámbito (es decir, en las zonas de prestación efectiva y permanente de los servicios municipales y comunales), la competencia material de las comunidades regionales incluiría:

- El ejercicio de las funciones de competencia provincial que le delegue el gobierno provincial (según el segundo supuesto del inciso c) del artículo 10°), por ejemplo infraestructura o servicios en educación, salud o seguridad a realizar o prestar dentro del o los “radios urbanos” de la región. Adviértase que, en este supuesto, no es necesario que las municipalidades o comunas de la comunidad regional o de la región departamental lo acepten, sencillamente porque se trata de competencias provinciales³¹.

Obviamente, la provincia no va a descentralizar el poder de policía provincial en materias municipales o comunales “dentro” de los “radios urbanos” porque las municipalidades y comunas ya tienen esas competencias.

2.4.3 Funciones delegadas por las municipalidades y comunas en los “radios urbanos”

En ese ámbito (es decir, en las zonas de prestación efectiva y permanente de los servicios municipales y comunales), la competencia material de las comunidades regionales también incluiría:

- El ejercicio de las funciones municipales o comunales que las municipalidades o comunas le deleguen mediante convenios (según la segunda parte del artículo 7° e inciso b) del artículo 10°), 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, etc. Adviértase que, en este supuesto, es

³¹ La provincia puede delegar a una comunidad regional que mantenga las escuelas “dentro” de los “radios urbanos” de una municipalidad de la región departamental (integrante o no de la comunidad regional) sin que ésta lo acepte, porque ese servicio es de competencia de la provincia.

necesario que las municipalidades o comunas de la comunidad regional lo acepten, sencillamente porque se trata de competencias municipales o comunales³².

Obviamente, las municipalidades o comunas no pueden delegar sus competencias “fuera” de sus radios urbanos.

2.5 Gobierno de las comunidades regionales en las regiones departamentales

Según el artículo 11°, cada comunidad regional será gobernada por una Comisión formada por todos los Intendentes y Presidentes de las municipalidades y comunas y por el Legislador provincial electo por el departamento correspondiente a la región (los legisladores provinciales electos por distrito único participarán de la comunidad regional correspondiente, de acuerdo con el domicilio registrado ante el Juzgado Electoral provincial al oficializarse la lista de candidatos, pero “al efecto de la planificación regional”, es decir, sin integrar la Comisión de Gobierno de la comunidad regional). Además, la Comisión podrá designar un administrador rentado que no sea Intendente ni Presidente. La ley no obliga a que se designe un administrador ni a que, en el caso de designárselo, éste sea rentado. Simplemente habilita ambas posibilidades.

De acuerdo con el proyecto aprobado por la Legislatura, la Comisión designaría de su seno una Mesa Ejecutiva y una Sindicatura. Pero el Poder Ejecutivo vetó esta parte del artículo 11° sosteniendo “*la necesidad de dejar librado a la propia dinámica de la Comunidad Regional la concepción de su estructura orgánica y su conformación, dotándola de flexibilidad necesaria según las circunstancias de tiempo, modo y lugar, por medio del dictado de su reglamento interno*”³³. Así, el Poder Ejecutivo provincial “*considera pertinente que sea este último instrumento el que establezca en definitiva las modalidades de ejercicio de las funciones ejecutivas, deliberativas y de control de la Comisión que gobierna la Comunidad*”.

Claramente, la Comisión sintetiza todas las funciones de gobierno (ejecutiva y deliberativa) y también de contralor de la comunidad regional. Pero, a los fines de ejercerlas, debe establecerse un órgano ejecutivo, un órgano deliberativo y un órgano de contralor a integrar por los Intendentes Municipales, Presidentes Comunales y el respectivo Legislador provincial. Así se debe interpretar la primera parte del artículo 13° que sostiene: “*La Comisión Regional en su primera reunión, dictará su propio reglamento interno, en el que se*

³² Las municipalidades y comunas no pueden delegar a una comunidad regional la recolección de residuos sólidos “dentro” del “radio urbano” de una municipalidad de la región departamental (integrante o no de la comunidad regional) sin que ésta lo acepte, porque ese servicio es competencia de la municipalidad.

³³ Veto Parcial a la Ley 9.206 respecto de la supresión del 2° párrafo del art. 11, 27 de diciembre de 2004.

*dispondrán las funciones, facultades y obligaciones de cada uno de sus integrantes, (...)”.*³⁴ Sobre esa base, después de aprobar el reglamento interno, podrán elegir sus primeras autoridades.

Parece recomendable que la Comisión en pleno se reserve las funciones deliberativas, principalmente la de modificar el reglamento interno y también la de juzgar políticamente a los miembros de los demás órganos (ejecutivo y de contralor), delegando a una *Mesa* las funciones de administración y a una *Sindicatura* las funciones de auditoria. Sería deseable que los reglamentos internos resguardasen como principio la **pluralidad política e institucional** en la integración del órgano ejecutivo y también del órgano de contralor, asegurando la representación de Intendentes y Presidentes de todos los partidos políticos.

La Comisión en pleno se deberá reunir, ordinariamente, al menos una vez por mes sin necesidad de convocatoria³⁵ y, extraordinariamente, por convocatoria del Presidente o de un tercio de sus miembros. La Comisión en pleno deliberará con la mitad más uno de sus miembros y adoptará sus decisiones por el voto de la mayoría de los presentes.

La segunda parte del artículo 14° incorpora la figura de las mayorías calificadas a prever por el reglamento interno.

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.

³⁴ Se puede seguir, como ejemplo, los estatutos de la Asociación de Municipios y Comunas del oeste cordobés.

³⁵ Parece exagerado, sobre todo considerando que habrá un órgano ejecutivo.

3. El presupuesto participativo como incentivo

Como se ha expresado anteriormente la sanción de la ley provincial N° 9.206 ha puesto en marcha un proceso de regionalización en la Provincia de Córdoba sin antecedentes.

Además, por primera vez, el Gobierno Provincial ha decidido elaborar un presupuesto participativo trienal (2006 - 2008).

Sobre esas bases y para facilitar la constitución de las comunidades regionales, el Gobierno impulsó un proceso de asistencia técnica a las comunidades regionales en proceso de constitución, con el propósito de definir las prioridades a considerar por la Provincia en la elaboración del presupuesto trienal (2006 – 2008).

A los fines de facilitar dicho proceso, en el marco del Convenio de cooperación entre la Universidad Católica de Córdoba (UCC) y el Ministerio de Gobierno, en cooperación con la Fundación Konrad Adenauer, el Instituto de Ciencias de la Administración (ICDA) asistió técnicamente a las Comunidades Regionales en proceso de constitución. Entre las actividades propias de la asistencia, se realizaron ocho seminarios y veintitrés talleres regionales.

Durante los ocho seminarios realizados los Intendentes Municipales y Presidentes Comunes participantes pudieron debatir sobre las fortalezas y debilidades de las respectivas regiones y, principalmente, sobre las amenazas y oportunidades del proceso de regionalización en marcha.

En lo referente a las amenazas del proceso de regionalización, los participantes destacaron el individualismo, el conflicto político entre partidos (dificultad para arribar a consensos) y el posible incumplimiento por parte del Gobierno Provincial de las expectativas generadas por el proceso de regionalización en marcha. Las comunas de los Departamentos más chicos no vieron amenazas al proceso de regionalización y manifestaron una capacidad de trascender los colores partidarios al momento de gestionar regionalmente. Mientras que las comunas que pertenecen a Departamentos más grandes y desarrollados, manifestaron un temor: “que los más grandes *avancen* sobre los más chicos”, como así también la pérdida de autonomía local.

En lo referente a las oportunidades del proceso de regionalización identificaron, principalmente, el trabajo mancomunado y el consiguiente fortalecimiento de las comunidades regionales como actores relevantes e interlocutores del Gobierno Provincial. En ese sentido,

los participantes percibieron que el proceso de regionalización implicaría un cambio en el estilo de la gestión pública:

- Institucionalización de una nueva forma de relación con el Gobierno de la Provincia
- Fortalecimiento institucional del asociativismo intermunicipal.

Pese al generalizado desconocimiento acerca de los contenidos de la ley N° 9.206 y de las posibilidades y transformaciones que implica el proceso de regionalización en marcha, los participantes valoraron positivamente la propuesta del Gobierno Provincial de considerar las prioridades regionales en el tratamiento del presupuesto trienal. Además advirtieron que esta instancia ofrece una oportunidad de trabajo conjunto valiosa en términos de aprendizaje, en la medida en que se ponen en marcha los mecanismos de cooperación al interior de cada una de las comunidades al momento de determinar qué es prioritario para cada Región.

Por otra parte, y en la segunda fase de la asistencia técnica, se realizaron veintitrés talleres, durante los cuales los Intendentes Municipales y Presidentes Comunales participantes pudieron identificar y concertar cuáles son las prioridades de cada región departamental, que la Provincia debería considerar en la elaboración del presupuesto 2006 – 2008. Pero además, ha facilitado la elaboración de agendas regionales de problemas prioritarios distinguiéndose los problemas a atender con recursos provinciales, por una parte, y con recursos regionales³⁶, por la otra, lo que, indudablemente, las ha fortalecido desde el punto de vista institucional.

El proceso en marcha ha favorecido la constitución de veintitrés comunidades regionales sobre veintiséis regiones departamentales, lo que puede ser considerado como altamente positivo, sobre todo teniendo presente la participación activa de 283 Intendentes Municipales y Presidentes Comunales, es decir, el 77.75% del total de Municipalidades y Comunas integradas (373).

³⁶ Entre los objetivos de la Asistencia Técnica se destaca la determinación de los objetivos políticos de la región (agenda política regional) a partir del análisis de los problemas regionales, su priorización y la determinación de recursos (de toda índole) necesarios para abordarlos.

Conclusión: De regiones político – administrativas a regiones socio – económicas.

Amenazas y oportunidades

Sin dudas, la regionalización en marcha representa una trascendental oportunidad, para los gobiernos tanto de la provincia como de las municipalidades y comunas, los presentes y también los futuros, por supuesto. Pero también amenazas que deben previstas a los fines de evitarlas y facilitar el éxito del proceso.

Para la provincia, la regionalización es una oportunidad para cubrir el territorio provincial “fuera” de los radios municipales y comunales a través de la gestión asociada de las municipalidades y comunas de una región departamental.

Para las municipalidades y comunas, la regionalización es una oportunidad para asumir nuevos poderes provenientes de la provincia (por ejemplo construcción o mantenimiento de rutas, infraestructura o servicios de educación, salud, seguridad, cobranza de impuestos provinciales, etc.) y para ganar eficiencia y eficacia centralizando competencias y recursos municipales o comunales (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). Ahora bien, *la regionalización en marcha vale la pena si las municipalidades y comunas asumen nuevos poderes o ganan eficiencia y eficacia centralizando competencias municipales o comunales*³⁷.

Para las comunidades regionales, la regionalización en marcha significa la oportunidad de diseñar y gestionar políticas de desarrollo, es decir, de gobernar de cara al bien común de una sociedad regional en un territorio también regional, sin caer en los riesgos de la burocracia administrativa y la partidocracia política³⁸.

Desde nuestra interpretación, cuando la comunidad regional y la región departamental correspondiente no fueran iguales, a iniciativa del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo debería redefinir los límites territoriales de la región.

En ese sentido creemos que *las regiones deben seguir la suerte de las comunidades (y no al revés)*. Esto significa que las municipalidades y comunas, autónomamente, a partir de las decisiones políticas de sus gobiernos locales, van a ir constituyendo e integrando las comunidades regionales. Si coinciden con los límites territoriales de los departamentos existentes, los legitimarán. Si no coinciden, la provincia (más precisamente, el Poder

³⁷ Durante los ocho seminarios realizados en el marco de la asistencia técnica los Intendentes y Presidentes Comunales debatieron sobre debilidades y fortalezas de la región como así también oportunidades y amenazas del proceso de regionalización.

³⁸ Para esto será sumamente importante poner en marcha el Índice de Desarrollo regional para la gestión que disponen los artículos 22 y 23 del Título XII.

Legislativo) debería re-crear las regiones y consiguientemente los departamentos (también como circunscripciones electorales). Si las municipalidades y comunas de una región departamental deciden integrar dos o más comunidades o si deciden integrar la comunidad regional de otra región departamental, están decidiendo ser parte integrante de otra región (y por lo tanto de otro departamento). La ley debería reconocer esa dinámica. Así, incrementalmente, las regiones dejarían de ser una división político-administrativa (como lo son inicialmente) y pasarían a ser una realidad cultural, social y económica.

ÁPENDICE

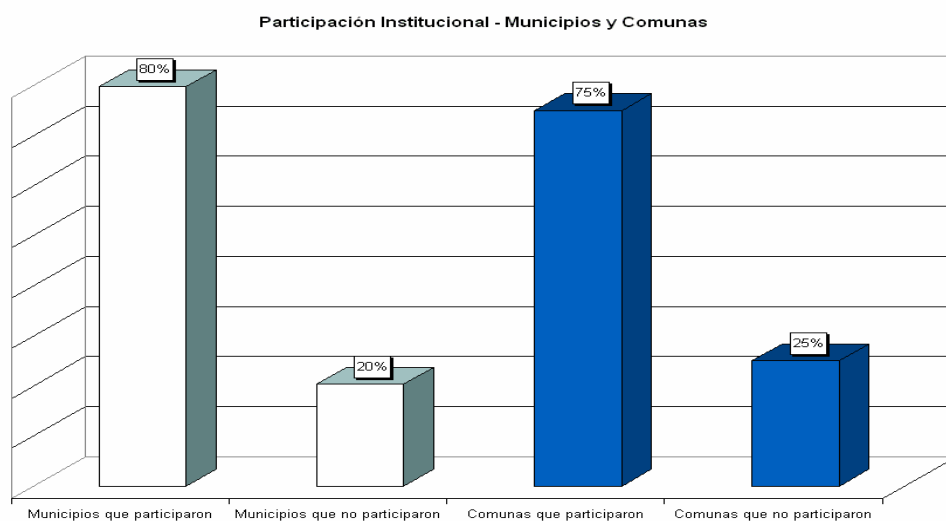


Gráfico N° 1

Fuente: ICDA - PROFIM

Composición Institucional

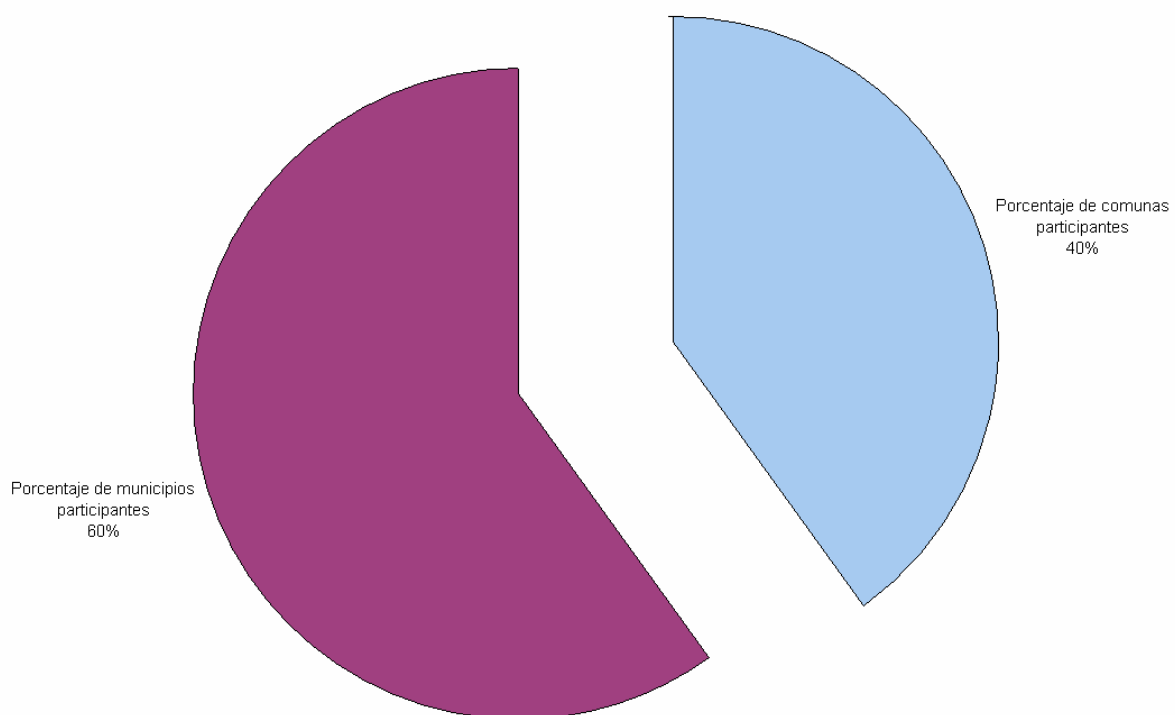


Gráfico N° 2

Fuente: ICDA - PROFIM

Nivel de participación de cada Comunidad Regional

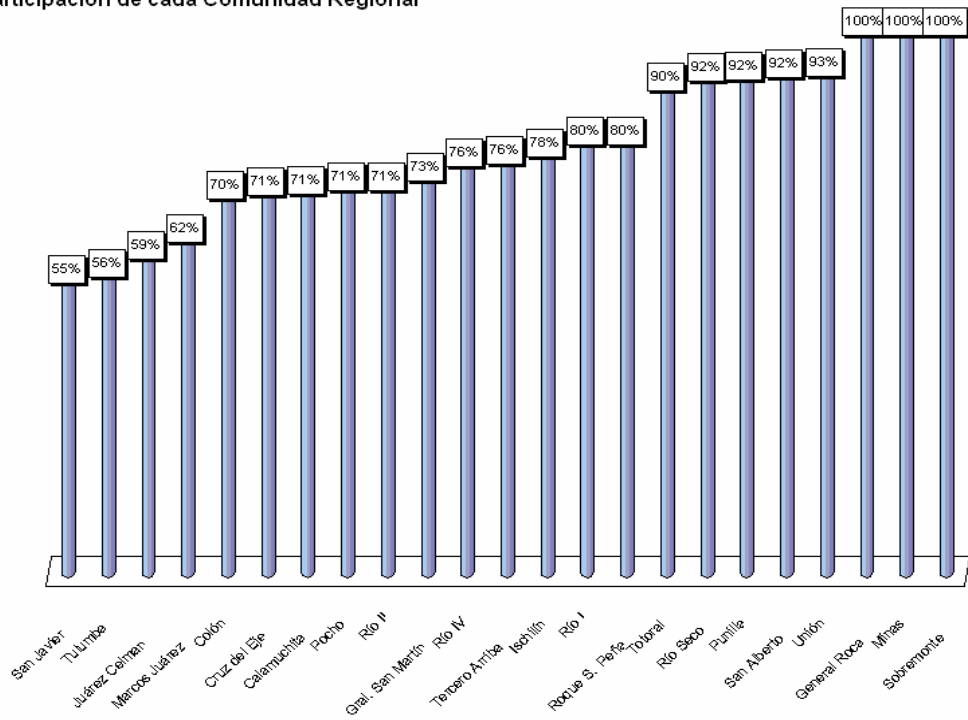


Gráfico N° 3

Fuente: ICDA - PROFIM

COMPOSICIÓN POLÍTICA DE LAS LOCALIDADES INTEGRADAS EN 23 COMUNIDADES REGIONALES

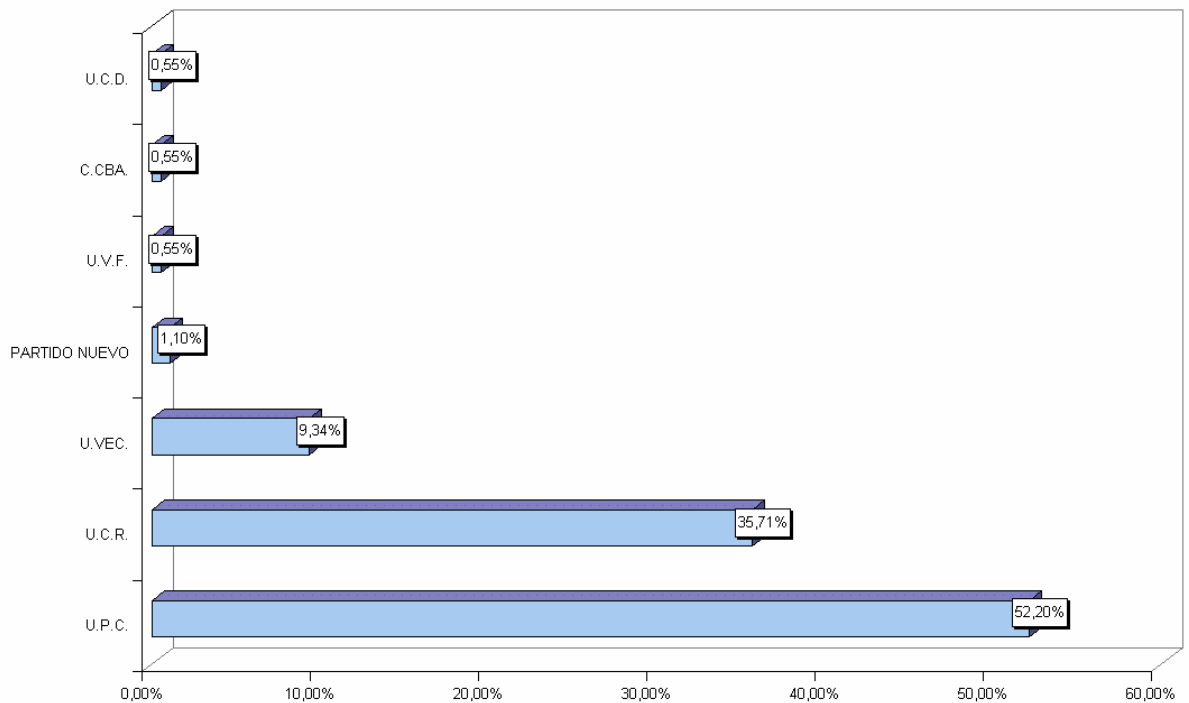


Gráfico N° 4

Fuente: ICDA - PROFIM

Nivel de participación por partido político

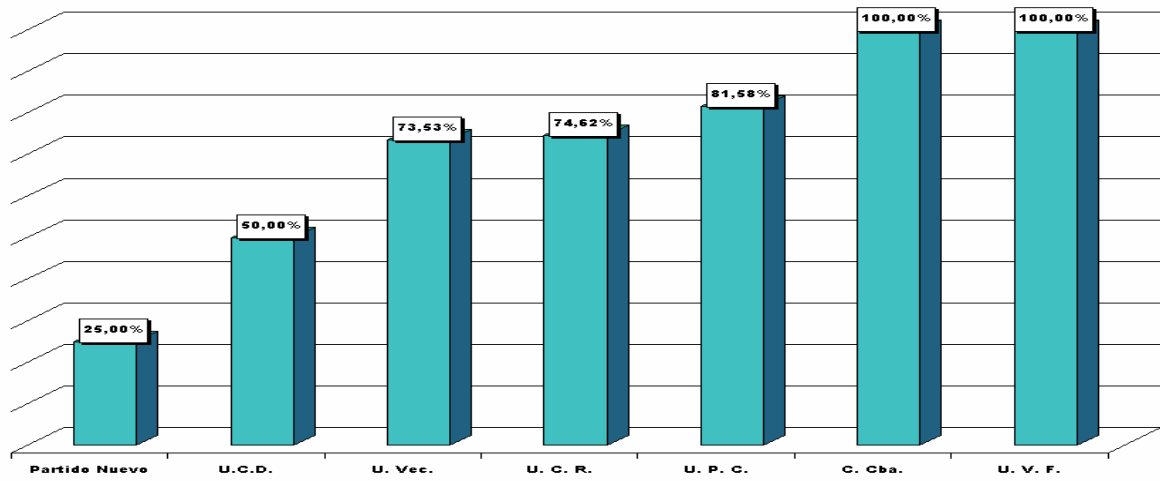


Gráfico N° 5

Fuente: ICDA – PROFIM

Comunidad Regional		PROCESO DE ASISTENCIA TÉCNICA								
		Municipalidades que participaron	Municipalidades que no participaron	Municipios Totales	Comuna que participó	Comuna que no participó	Comunas Totales	Total participante	TOTAL Localidades	Nivel de participación por CR
1	Calamuchita	7	3	10	10	4	14	17	24	71%
2	Colón	10	4	14	4	2	6	14	20	70%
3	Cruz del Eje	4	0	4	8	5	13	12	17	71%
4	General Roca	8	0	8	5	0	5	13	13	100%
5	Gral. San Martín	11	4	15	0	0	0	11	15	73%
6	Ischilín	2	0	2	5	2	7	7	9	78%
7	Juárez Celman	10	3	13	0	4	4	10	17	59%
8	Marcos Juárez	12	6	18	1	2	3	13	21	62%
9	Minas	1	0	1	7	0	7	8	8	100%
10	Pocho	1	0	1	4	2	6	5	7	71%
11	Punilla	11	2	13	12	0	12	23	25	92%
12	Río IV	15	6	21	7	1	8	22	29	76%
13	Río I	7	1	8	13	4	17	20	25	80%
14	Río Seco	2	0	2	9	1	10	11	12	92%
15	Río II	13	4	17	2	2	4	15	21	71%
16	Roque S. Peña	7	0	7	1	2	3	8	10	80%
17	San Alberto	5	0	5	7	1	8	12	13	92%
18	San Javier	2	3	5	4	2	6	6	11	55%
19	Sobremonte	1	0	1	3	0	3	4	4	100%
20	Tercero Arriba	10	3	13	3	1	4	13	17	76%
21	Totoral	4	1	5	5	0	5	9	10	90%
22	Tulumba	5	1	6	0	3	3	5	9	56%
23	Unión	21	2	23	4	0	4	25	27	93%
Total		169	43	212	114	38	152	283	364	78%

Tabla N° 1

BIBLIOGRAFÍA

Arnoletto E., Cáceres P. y otros, (2004) “Índice de Desarrollo Local para la Gestión”, Editorial de la Universidad Católica de Córdoba

Boisier, S. (2003) ¿Y si el Desarrollo fuese una emergencia sistémica?, en Revista del CLAD. Reforma y Democracia N° 27. Caracas

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.

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

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

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

Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba Nro 9. 2006

Primer Informe de Avance de Asistencia Técnica a las Comunidades Regionales (2005) PROFIM-ICDA-UCC

Resolución N° 30 del Ministerio de Gobierno, Coordinación y Políticas Regionales. Septiembre de 2005