

# Las narrativas escalares y la producción del espacio; reconfiguraciones y resistencias en torno a la política de regionalización subprovincial cordobesa \*

*Damian Andres Lobos* \*\*

---

## Resumen

En la actualidad asistimos a la emergencia de una gran cantidad de procesos políticos y económicos de re/des articulación de las matrices espaciales tradicionales. Desde la regionalización supranacional y las regiones transfronterizas, hasta el ciberespacio y una creciente metropolización, las relaciones económico-políticas del siglo XXI parecen estar especialmente signadas por una novedosa puesta en cuestión del espacio como objeto y como sujeto del modelo de producción capitalista.

---

\* Este trabajo es el cierre de un ciclo de debates y problematizaciones personales y colectivas provenientes de mi participación en el grupo de investigación “Redes regionales de governance; democracia y desempeño”. Agradezco particularmente los aportes realizados por Victor Mazzalay y Hernán Camps, y subrayo la trascendental contribución de mi compañero en esta empresa, el (doble) Lic. Cristopher Kiessling. Párrafo aparte a los intercambios y afectos de familiares, cercanos y amigos, sin los cuales nada de lo hecho sería posible.

\*\* Licenciado en Ciencia Política (UCC, Córdoba – Argentina). Maestrando del programa *Planejamento e Gestão de Território* por la UFABC (Santo André) y becario CAPES (Brasil).

---

Código de referato: SP.166.XXVIII.13.

*STUDIA POLITICÆ*



Número 28 ~ primavera-verano 2012/2013

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,  
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

En el presente artículo se busca hacer frente al dilema político y económico del re-escalamiento desde el análisis de las discursividades existentes. Con miras a ello se inicia la exposición presentando el concepto de escala como un espacio de disputa político-hegemónica sobre el carácter espacial de la dinámica política. A continuación se introduce la noción de narrativa de la globalización como una forma de articulación discursiva de los objetos y sujetos políticos, para luego presentar las principales narraciones actuales en torno al espacio económico. Finalmente se presenta el caso de la política de regionalización de la provincia de Córdoba en torno al análisis de las narrativas intervinientes en el marco normativo provincial de la misma y en dos Comunidades Regionales (Colón y Santa María). Se finaliza con algunas conclusiones particulares del caso analizado.

**Palabras clave:** regionalización – gobiernos locales – espacio – narrativas.

### Abstract

Nowadays, we assist to the emergence of a large amount of political and economic processes of re/disarticulation of the traditional spatial matrixes. From supra-national regionalization and cross-border regions, to cyberspace and increasing metropolization, economic and political relations in the twenty-first century seem to be particularly marked by a new problematization of space as an object and subject of the capitalist mode of production.

This article seeks to address the political and economic dilemma of re-scaling based on discourse analysis. With this in mind, the exposition is started by presenting the concept of scale as a space of hegemonic-political dispute about the spatial nature of the political dynamic. Then it introduces the notion of the narrative of globalization as a form of discursive articulation of objects and political subjects, and the main narratives about the current economic space. Finally, the case of the regionalization of the Province of Córdoba is exposed with an analysis of the narratives related to the regulatory framework present in Cordoba and in two regional communities (Colón and Santa Maria). It finishes with some conclusions on this case-study.

**Key words:** regionalization; local governments; space; narratives.

## I. Escala y globalización: el conflicto discursivo del espacio

**L**A relación entre la totalidad económico-social y su dimensión netamente espacial es un campo abierto recientemente en las ciencias sociales. Sólo después de la crítica (y posterior crisis) de los esquemas políticos y económicos centrados en el Estado nacional es que se hace posible el retiro parcial de la venda que la teoría política clásica —con el

maestro Weber a la cabeza— impuso a las conceptualizaciones sobre el espacio como resultante, condicionante, reproductor y lugar primigenio y principal de conflicto en las relaciones sociales (Brenner, Jessop, Jones y MacLeod, 2003).

En un primer momento el rol del espacio yacía subsumido al macro-concepto de dominación racional-legal y, por consiguiente, al paradigma *Estado-territorial*. Según éste el carácter espacial de la economía queda totalmente circunscripta a “aquel Estado (entendido en sus órganos, poderes, divisiones administrativo-jurídicas, etc.) que, como actor/sujeto político particular, en el ejercicio de sus funciones jurídicamente delimitadas y haciendo uso de la racionalidad organizativa, modifica las escalas políticas de su actividad administrativa” (Kiessling y Lobos, 2010).

Actualmente concurrimos al nacimiento del debate sobre el espacio como momento social intervenido e interventor de la dinámica social. La aparición de nuevas aproximaciones que dejan de lado visiones neutralistas y naturalistas <sup>1</sup> de la producción del espacio lo demuestran. Ejemplo de ello son los abordajes espaciales desde los enclaves culturales (Claval, 2001), las formas identitarias (Martínez González, 2007); (Pepin Lehalleur, 2006), las relaciones de cooperación e intercambio (Mazzalay, 2011), entre muchos otros.

Alain Lipietz propone asumir a la espacialidad como una parte integrante e indivisible de la realidad social. En ese sentido advierte que “*every practice and social relation figures within a concrete totality that is always already given and that determines that relation as its condition of existence. This totality, to the extent that it has materiality, carries a spatial dimension.*” (Lipietz, 1994)

Desde este punto de vista se propone entender a la dimensión espacial de la realidad social en una dialéctica de condicionante-condicionado de la totalidad social, y, consecuentemente, como la capacidad de transformar esa totalidad, al tiempo que es su contexto de transformación. En este último sentido es que Lipietz diferencia entre lo que él entiende por *región económica*, como un espacio-en-sí donde se articulan coherentemente modos

---

<sup>1</sup> Bob JESSOP (2004) critica la noción de los “territorios económicos naturales” con la que se intenta explicar el resurgimiento de los antiguos bloques comerciales postsoviéticos tras la finalización de la Guerra Fría, diciendo que los TEN “son espacios económicos que han sido *naturalizados* discursivamente, así como construidos económica y políticamente (...) Más que buscar un elusivo criterio económico objetivo para definir una región, se debería tratar a las regiones como un fenómeno emergente socialmente construido”.

y formas de producción con sus respectivos regímenes de acumulación, y el *armazón regional*, como un espacio-para-sí donde las clases dominantes del bloque hegemónico local concentran los aparatos ideológicos y políticos con los que logran regular algunos conflictos de escala local (Lipietz, 1994).

Dentro del campo de estudio de la teoría del estado el concepto de *escala* hace referencia a una región económica, mientras que el re-escalamiento es la construcción político-hegemónica de un armazón regional. El objeto último de todo proceso de re-escalamiento es la generación de coherencia estructural entre procesos diversos (identitarios, económicos, culturales, políticos, etc.), tomando como pivote las configuraciones espaciales que los articulan entre sí (Jessop, 2004). A la variedad de escalas en disputa en un proceso de re-escalamiento se le suma la coexistencia de formaciones complejas y enredadas de diferentes manifestaciones escalares en un mismo espacio. Las expresiones del conflicto político por la dominación espacial se manifiestan en un doble plano de (1) discursividades escalares diferenciadas y (2) materializaciones institucionales de las resoluciones históricas. Así, las políticas y discursos de re-escalamiento implican visiones diferenciadas de los patrones políticos y económicos de distribución del poder a nivel espacial.

En el presente trabajo se dará centralidad a la disputa discursiva por el re-escalamiento político a nivel subnacional, con lo cual los conceptos de lo local y lo regional se entenderán como correlacionados. Para abordar el plano discursivo del conflicto espacial se avanza sobre el concepto de narrativa escalar y sus dos principales manifestaciones a nivel local/regional.

## II. Narrativas escalares de la globalización

Por narrativa se entiende, siguiendo a Ewick y Silbey, una articulación de nociones del mundo, de los sujetos y de la realidad circundante de las que se sirven a los agentes sociales para referenciar sus prácticas, objetivos e identidades. Los tres componentes de toda narrativa son (a) una apropiación selectiva de fuerzas y eventos pasados, (b) una sucesión temporal con un comienzo, un medio y un fin; y (c) una graficación relacional de los eventos y las fuerzas, y una estructura elevada que permite extraer algunas lecciones causales y elevadas (Ewick y Silbey, 1995 en Jessop, 1999).

Partiendo de esta definición se propone abordar las narrativas en torno a los modelos políticos de re-escalamiento del espacio subnacional. En torno

a los mismos se identifican dos narrativas principales, nacidas y propagadas en el imaginario europeo de la posguerra y que toman como referencia a la metanarrativa de la globalización; a la ya identificada por la bibliografía como narrativa empresarial (Harvey, 2007; Jessop, 1999) se le suma otra de tipo gerencial.

### *Narrativa empresarial*

La primera narrativa es la denominada por Jessop (1999) como empresarial y se encuentra principalmente articulada con las nuevas teorías de la governance. En torno a la misma los eventos subrayados son la debacle del estado fordista y la subsiguiente internacionalización del capital y del proceso productivo todo. Con la caída del Estado fordista caen también los patrones de producción y consumo mercadointernistas. El estado nacional se ve impedido de contener —en su dinámica de circulación controlada debido a sus rigideces normativas y compromisos corporativos— al capital acumulado de esta primaria industrialización y su tendencia al flujo (Lefebvre, 2003). Aparece así la necesidad de generar nuevos imaginarios para la actividad económica (principalmente en torno al pujante sector financiero).

Según August Cameron y Ronen Palan (1999) la *economía privada nacional* (*nacional private economy*) es el nuevo espacio de regulación e intervención territorial directa del Estado en la economía, que se opone al nuevo espacio económico transnacional (*offshore economy*), donde el imaginario de su intervención es mínima y no se haya territorializado. La economía privada nacional recibe las tendencias de la globalización no directamente, sino mediadas por la hegemonía discursiva de la “competitividad” como paradigma de la administración, discurso cuya profundización llama a la promoción de la competitividad interna, entre entes políticos y administrativos subnacionales. En ese sentido el capital transnacional entra en relación con las autoridades locales y regionales por las mejores condiciones de inversión en competencia (estructuradas en torno a características espaciales, de recursos y fiscales), relevando de esta obligación al estado nacional (Cameron y Pala, 1999).

La resonancia diferencial que tal discursividad tiene sobre el actor local o regional tiene algunas particularidades. En primer lugar queda claro que el sujeto ante el cual se debe responder desde la gestión local/regional es el capital transnacionalizado y a su imperativo de competitividad. Luego cabe resaltar que la idea y la práctica de la governance traen consigo un esquema de relacionamiento entre escalas muy flexible, por cuanto las obligacio-

nes no están normativamente dadas y se entrecruzan constantemente. Los patrones de estos relacionamientos están más signados por requisitos estratégicos y espacio-temporalmente situados que por segmentaciones administrativo-normativas de la actividad estatal.

### *Narrativa gerencial*

La segunda narrativa es la que se denomina gerencial y se propone que la misma emerge del mismo contexto y se correlaciona fuertemente en varios supuestos de la anterior, pero sus resultantes de prácticas espaciales son sustancialmente distintas. La selectividad de eventos en este caso subraya más los patrones de consumo que los regímenes productivos, en donde se destacan la tecnificación de la vida diaria (y el consiguiente *aumento en la calidad de vida*) y la profundización del mercado de servicios. Por el lado de lo público se hace hincapié en la crisis fiscal y política del Estado de bienestar y/o keynesiano; la primera por un alto nivel de gasto público sostenido durante dos décadas y la segunda por una mala administración —o gestión ideológica populista— en términos de dar respuesta a las demandas ciudadanas. Los caminos seguidos son lógicos; la disminución del gasto y el aumento de la tecnificación administrativa de la gestión pública.

Esta narrativa coloca a los actores locales y regionales en un lugar muy importante. Tomando como sujeto al ciudadano-cliente de la escuela del rational choice se identifica al Estado local como el más cercano y capaz de responder a las demandas sociales (Olson, 1971). Esto, sumado a la crisis fiscal del Estado nacional, crea las condiciones del desarrollo de políticas de descentralización. Estas últimas hacen aumentar las obligaciones gerenciales del Estado local y/o regional —tesis gerencial— y disminuir su espacio de producción política en aras de un esquema de relaciones escalas verticalista y rígidamente planificado —tesis de la nacionalización— (Brugué y Gomá, 1998)

### *Resonancia de las narrativas de la globalización en América Latina*

La metanarrativa de la globalización como la nueva *realidad empírica* a la que el Estado de la postguerra debiera amoldarse de allí en más no fue reproducida de modo espejo en América Latina <sup>2</sup>. La mediación entre las narrativas escalares europeas y los contextos latinoamericanos vino de la

---

<sup>2</sup> La falta de lineamientos económicos y políticos sostenidos en el tiempo —debido a las constantes interrupciones al sistema político—, los bajos niveles (comparados) de

mano de la ideología de la reforma económica, ampliamente reproducida por los Estados del subcontinente.

Los procesos de reforma latinoamericanos no fueron diagramados directamente para modificar el modelo productivo del país (como en el caso europeo), sino para repositonar a lo público con un carácter netamente estatal y a lo privado en su nuevo sentido internacionalizado. Así es como las dos narrativas escalares se logran ver expuestas en los dos enfoques de reforma económica que Bresser Pereira (1995) encuentra en los 80 y principios de los 90 en América Latina. La narrativa empresarial va de la mano del enfoque neoliberal o del consenso de Washington, mientras que la narrativa de la gerencia se asemeja a la visión pragmática o centrada en la crisis fiscal.

El siguiente cuadro esquematiza estas dos narrativas en torno a sus principales atributos espaciales.

Cuadro 1: Narrativas de la globalización, enfoques latinoamericanos y atributos espaciales

	<b>Narrativa Empresarial (enfoque neoliberal)</b>	<b>Narrativa Gerencial (enfoque pragmático)</b>
<b>Foco</b>	Internacionalización de la circulación del capital	Nuevos patrones de demanda social
<b>Selección de eventos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Crisis del fordismo</li> <li>· Internacionalización del proceso productivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Tecnificación de la vida</li> <li>· Crisis fiscal y política del Estado de bienestar</li> </ul>
<b>Lineamientos conceptuales</b>	Perspectivas de la governance	Escuela de la rational choice
<b>Sujeto</b>	Agente económico externo	Ciudadano-cliente
<b>Objetivo del agente local</b>	Imperativo de la competitividad	Proveedor de servicios
<b>Esquema de relaciones escalares</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Flexible</li> <li>· Indefinido</li> <li>· Estratégico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Rígido</li> <li>· Normativo</li> <li>· Planificado</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

consumo y la disputa entre sectores agrarios e industriales, ponen en duda la existencia (antes de la década de los 80) tanto de un régimen fordista de acumulación como de un mercado nacional consolidado dentro de las fronteras de los Estados latinoamericanos. En este sentido, menos aún pudiera pensarse en la producción autónoma de narrativas escalares similares a las europeas en este contexto.

### III. Presentación del caso de análisis y explicitaciones metodológicas

#### *Caso de estudio*

Con miras a poner en juego estos herramientas conceptuales se presenta a continuación el caso de la política provincial de regionalización de Córdoba. La misma se encuentra plasmada en la Ley 9206 del año 2005 y consiste en la creación, por parte de la provincia de Córdoba, de entes político-administrativos de carácter territorial —las Comunidades Regionales— con miras a un re-escalamiento del territorio provincial.

Lo que se discute en el siguiente desarrollo es la existencia, conveniencia y competencia de una nueva escala intermedia entre la provincia y los municipios y comunas, la llamada región. La dialéctica estructura-agente que plantea el Enfoque Estratégico Relacional (Jessop, 2008) aporta la idea de que las estrategias en general —y la producción discursiva en particular— de los gobiernos locales que participan del proceso decisorio en las Comisiones de las Comunidades Regionales no pueden ser enteramente explicadas por los marcos normativos e institucionales que rigen el esquema regional desarrollado por la provincia (plasmado en la ley 9206). No es posible esta reducción analítica (característica de la gran mayoría de los análisis sobre el tema), porque son estas mismas estrategias y discursos de los actores involucrados las que buscan modificar ese esquema en beneficio de los intereses de los intendentes y presidentes comunales<sup>3</sup>.

En este sentido se propone la hipótesis de que las características de los actores intervinientes —la provincia como articuladora global del proceso de regionalización y los gobiernos locales como articuladores particulares de cada región— hacen emerger narrativas diferenciadas y, con ello, desacoples y entrecruzamientos de procesos de re-escalamiento diferenciados en la regionalización provincial de Córdoba.

#### *Elecciones metodológicas*

Como marco temporal del objeto de estudio —política provincial de regionalización de Córdoba— se toma desde la aprobación de la ley 9206

---

<sup>4</sup> En este sentido la agencia no debiera ser entendida sólo como la producción de cierto tipo de modificación/sesgo en las estructuras de (re)producción, sino también como un subproducto específico de esas selectividades estructurales que se desean cambiar. En palabras de Jessop: “*it is impossible to conceptualize structural constraints outside specific time horizons and spatial scales of action because any constraint could be rendered inoperable through competent actors’ choice of longer-term and/or spatially more appropriate strategies*” (JESSOP, 2008; 44).



de Regionalización de la provincia de Córdoba en 2005 (segundo año de la segunda gestión del gobernador José Manuel de la Sota), hasta la finalización de la gestión del gobernador Juan Schiaretti en 2011. El ciclo 2005-2011 no sólo toma en consideración dos gestiones gubernamentales, sino que referencia cabalmente el marco temporal que materialmente se requirió para la aplicación plena de los lineamientos de la ley 9206 (como se verá en el caso de los conflictos por la constitución de la Comisión Regional de Santa María).

Para analizar la política provincial de regionalización de Córdoba desde la perspectiva de las disputas entre narrativas escalares se expondrá primero la narrativa (llamada global) que ejerce la provincia de Córdoba en torno a su política. Posteriormente se analizarán en profundidad dos casos de departamentos/regiones, como disputas narrativas particulares inmersas dentro de la política global. Se concluirá con un análisis comparado cruzado.

Esta forma de abordar el caso de estudio permite observar tanto la imposición de escalaridades en torno a la verticalidad de los agentes intervinientes (provincia - municipios), como las formas de resistencia escalar de los actores locales de cada departamento/región.<sup>4</sup>

El universo de estudio son las narrativas de la provincia y de las autoridades locales sobre la rearticulación escalar del emergente regional.<sup>5</sup> Para identificar la narrativa de la provincia se analiza la ley de regionalización n° 920. Para los casos de los dos departamento/región se utilizará una base de datos de entrevistas a Intendentes y Presidentes Comunales, a quienes se les aplicó un cuestionario semiestructurado en profundidad.<sup>6</sup> En este último caso la decisión metodológica de centrar el análisis en las autoridades loca-

---

<sup>4</sup> Siguiendo a Bob Jessop, es en el marco de este tipo de constreñimiento estructural en el cual los actores (locales) desarrollan sus estrategias relacionales, con las cuales buscan producir aquellas modificaciones a las selectividades del objeto institucional en cuestión (la región) que más les convengan, según sus preferencias.

<sup>5</sup> En los casos de estudio no se encontró una conceptualización unificada en torno a este proceso, por lo cual se relevaron nociones muy disímiles (tales como *región*, *comunidad regional*, *departamento*, *cooperación inter-municipal* y otras) que son tomadas en el presente estudio como variantes estratégico-conceptuales para el discurso de la *región*.

<sup>6</sup> Los datos utilizados en el presente trabajo pertenecen a la base de datos del proyecto PICT 3374 "Redes regionales de Governance. Democracia y desempeño" dirigido por el Dr. Víctor Mazzalay y radicado en la Facultad de Ca. Política y Relaciones Internacionales - UCC. Para mayor información revisar el apéndice de este trabajo.

les se debió a su posición estructural de decisores colectivos en sus respectivas Comisiones Regionales.<sup>7</sup>

En el primer caso basta con la realización de un análisis de contenido de la ley ya mencionada, pero en el segundo la metodología se complejiza bastante. Con miras a la composición de un compendio sistemático y abarcativo de las discursividades particulares (de cada autoridad local) y colectivas (de la comunidad regional toda) en torno a la producción del espacio regional en los departamentos/regiones, se decide realizar una doble estrategia. La misma comienza con la identificación de la presencia o ausencia de los componentes del poder regional que identifica Michael Keating (1997) en el discurso de cada gobierno local, para luego realizar un análisis de contenido de las narrativas en torno a la discursividad colectiva (tomando al departamento/región como una unidad). De este modo se obtendrá no sólo la presencia/ausencia diferencial de los componentes del poder regional en los discursos (y con ello de las percepciones de efectividad material-institucional de la región), sino también la existencia/ausencia de una escala regional autónoma de regulación y de su tipología particular de *governance* en los imaginarios de las autoridades locales.<sup>8</sup> Esta maniobra analítica implica una doble triangulación; primero se identifica la presencia o no de determinados ítems conceptuales en torno a las lecturas comprensivas de las entrevistas realizadas a las autoridades locales, para luego otorgarle a la relectura de las mismas una nueva aproximación más global desde las nociones de disputa hegemónico-narrativa.

### *Atributos del poder regional de Keating*

Para la identificación de selectividades regionales en cada caso se toma como base las definiciones que propone Keating en el apartado de la región como actor en su trabajo *“The invention of region: political restructuring and territorial government in Western Europe”* (1997), las cuáles son reconceptualizadas y complejizadas para articularse con el marco teórico de escala y región antes expuesto. En este sentido se considera que la presencia de una región como espacio en sentido integral (Brenner, Jessop, Jones y MacLeod, 2003) implica la presencia de los siguientes componentes en los discursos de los agentes estatales;

---

<sup>7</sup> Artículo 11 de la ley 9206.

<sup>8</sup> Asumiendo la fuerte correlación de los siete atributos de Keating, cabe destacar que su independencia para este estudio será sólo asumida en su aspecto analítico-conceptual y nunca en un sentido empírico o material.

- Instituciones: consiste en la percepción de la existencia (actual o potencial) de redes, relaciones, prácticas y canales de acción generalizados entre los actores regionales, que se condigan con los objetivos y finalidades del espacio regional. Lo importante en este sentido no son tanto las formas que adopten las prácticas regularizadas, sino su efectividad imaginada por los actores que las ponen en práctica.
- Capacidad para formular política: pone el acento en la eficacia política (planificación satisfactoria) de los mecanismos y sistemas institucionales de decisión para las finalidades y objetivos del espacio regional.
- Competencias: objetos particulares de regulación y governance en torno a los cuales la región tiene o debiera tener plena autonomía de acción.
- Coordinación horizontal (o poder de integración): las regiones, al ser niveles intermedios tanto territoriales como funcionales, requieren de mecanismos y habilidades que promuevan la integración y una cooperación regular y racionalizada entre las corporaciones, la sociedad civil y los entes gubernamentales implicados. Las restricciones políticas de los nuevos espacios administrativos hacen de este poder de integración el factor principal para la efectividad estratégica de la planificación regional.<sup>9</sup>
- Recursos Financieros: la identificación y asignación de recursos financieros son un aspecto clave de la autonomía regional. La delimitación de materias tributarias (a ser cedidas por el municipio o la provincia) y la creación de sistemas de asignación y distribución de recursos centralizados (coparticipación regional en la 9206 y aportes provinciales y locales varios) son sus principales ejes de debate.
- Coordinación vertical (o sistema intergubernamental): mecanismos, lógicas y prácticas de relaciones verticales entre niveles de gobierno.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> En el siguiente análisis de los casos se toma al poder de integración como la capacidad (o incapacidad) de la coordinación intergubernamental local horizontal (es decir entre los intendentes y presidentes comunales entre sí).

<sup>10</sup> En este caso se lo toma como la capacidad (o incapacidad) de la coordinación intergubernamental entre el nivel local y el nivel provincial y nacional.

- Relaciones con el mercado: a la producción semiótica del perfil económico de la región —y de los lineamientos políticos y económicos que este objetivo conlleva— se la denominará relaciones con el mercado. Este es el ítem donde está más claro el vínculo entre los discursos particulares de lo regional y la narrativa de la globalización.

#### **IV. Política provincial de regionalización en Córdoba**

Una de las características más relevantes de la provincia de Córdoba es que es la provincia argentina con mayor cantidad de gobiernos locales reconocidos. Según datos recientes de INDEC la provincia cuenta con 427 gobiernos locales, de los cuales 249 son municipios y 178 comunas (menos de dos mil habitantes), divididos administrativamente en 26 departamentos. A las dificultades que estos enormes números traen a la coordinación horizontal (gobiernos locales entre sí), se suma una casi imposible coordinación vertical (gobiernos locales y gobierno provincial) unificada que logre dar respuesta a 249 realidades diferentes. Para complejizar el panorama la provincia de Córdoba no tiene un perfil económico claramente definido, sino una gran diversidad de actividades productivas que provienen de su enorme cantidad y variedad de recursos. A las clásicas agricultura y ganadería y el pujante sector turístico como las más relevantes, se suman la industria (principalmente en el área urbana de su ciudad capital y zonas aledañas) y las actividades extractivas. Esto, sumado a la hiper-municipalización mencionada, hace prácticamente imposible pensar en una producción escalar única y homogénea desde el estado provincial hacia las espacialidades locales.

Con miras a saldar estos constreñimientos y a lograr llevar adelante planificaciones territoriales tendientes a la inserción internacional de los recursos (naturales y técnicos) cordobeses, el gobierno provincial (a cargo de J. M. De la Sota como gobernador con mayoría automática en la legislatura) aprueba en el año 2005 la Ley 9206 de Regionalización de la Provincia de Córdoba.

##### ***Ley 9206 de Regionalización de la Provincia de Córdoba***

La misma, en su artículo 1 declara lo siguiente; “*REGIONALÍZASE el territorio de la Provincia de Córdoba sin modificar el actual sistema de Departamentos y, a ese efecto, créanse tantas regiones como Departamentos actualmente existen*”. Esta enunciación pone de manifiesto la emergencia

de una propuesta de re-escalamientos administrativos de los departamentos de la provincia de Córdoba. La ley se propone crear una entidad político-administrativa nueva en cada región/departamento, la cual tendrá como órgano político una Comunidad Regional (CR).

Las CR son aquellas entidades decisorias no definidas por la ley, pero ampliamente caracterizadas en sus objetivos, funciones, jurisdicción y sistema de gobierno <sup>11</sup>. La jurisdicción y espacio de competencia de las CR sería todo el territorio de su región/departamento, con excepción del territorio contenido en los ejidos municipales y comunales (con salvedad de convenios previos para casos puntuales). <sup>12</sup> Es decir, las denominadas *zonas grises* de previa competencia provincial, para lo cual la provincia delega el poder de policía (sólo en aquellas materias propias de la competencia de los gobiernos locales) en dicho territorio. <sup>13</sup>

Aquí se observa claramente cómo la producción de una nueva escala implica la delegación de atribuciones que pertenecían a la escala político-administrativa superior. La selección estratégica de ceder competencias tiene por objetivo último una re-diagramación del mapa estatal a nivel territorial; al ceder las zonas grises el Estado provincial otorga unicidad económico-política al espacio departamental (previamente signado por la infranqueable multitud de municipios y comunas) creando así las condiciones materiales y discursivas para una nueva escala económica.

### *Narrativa escalar presente en la Ley 9026*

El perfil empresarial de la narrativa de la regionalización de la provincia de Córdoba queda expuesto en los objetivos y funciones de la Comunidad Regional. Los primeros son “*contribuir a hacer más efectiva la gestión de la Provincia y de los Municipios y Comunas en las regiones, generar polos de desarrollo, facilitar la descentralización de funciones y la transferencia de competencias y lograr las demás finalidades establecidas en el Artículo 175 de la Constitución Provincial*”. <sup>14</sup> Mientras que las funciones, expresadas en el artículo 10 inciso e), son la “*La planificación y genera-*

---

<sup>11</sup> Artículo 3. El artículo 4 agrega al principio departamental la posibilidad de alterar tanto la delimitación de las CR como su conformación, excepciones sólo fundadas en características económicas, geográficas y de desarrollo de la zona.

<sup>12</sup> Artículo 7.

<sup>13</sup> Artículo 8.

<sup>14</sup> Artículo 9.

*ción del desarrollo de la Región, la ejecución de planes y proyectos a ese efecto, el control del territorio, el control del mantenimiento de las vías de comunicación, el control del manejo de las aguas, el control de la protección del medio ambiente, 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*". Para ello las atribuciones reconocidas a las CR son el ejercer jurisdicción normativa (delimitada por sus objetivos, las restricciones constitucionales, la normatividad municipal y comunal y la no contradicción con la misma ley) y territorial (proveer servicios, generar políticas y cobrar impuestos, en el marco de las mismas restricciones) en su espacio de competencia.<sup>15</sup> Es decir que el objeto último de las CR es la *gestión competitiva* y "racionalizada" del territorio subprovincial, con miras a su inserción económica en un contexto de economía global.

Este mandato es depositado en una Comisión Regional, gobierno de las CR, integrada por todos los intendentes y presidentes comunales —autoridades ejecutivas locales— del territorio de la región/departamento y el legislador departamental —autoridad legislativa provincial—. Se explicita la creación de una Mesa Ejecutiva y una Sindicatura, al tiempo que se establece un sistema democrático de participación universal de los integrantes de la Comisión y mayoría simple en la toma de decisiones.<sup>16</sup> En este sentido podría decirse que la principal regla sobre la cual se imprime este proceso de regionalización es el cruce de atribuciones y objetos de administración.

## **V. Política de regionalización subprovincial en Córdoba; los casos de las Comunidades Regionales de Colón y Santa María**

### ***Justificación de los casos seleccionados***

Las regiones/departamentos seleccionados para este estudio son Colón y Santa María. Las mismas (como se expone en este apartado) comparten algunos atributos estructurales, pero se diferencian fuertemente en otros.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Artículo 10; inc a), b), c) y d).

<sup>16</sup> Artículos 11, 12, 13 y 14.

<sup>17</sup> Para una caracterización más pormenorizada de Colón y Santa María remito al lector a la producción del proyecto PICT 33749.

Los principales atributos compartidos por la CRC y la CRSM son: (1) ser las únicas regiones/departamentos colindantes territorialmente con la ciudad de Córdoba, capital provincial (Colón hacia el norte y Santa María hacia el sur); (2) tener un importante y similar patrón de diversidad de actividades económicas<sup>18</sup>; (3) encontrarse entre los departamentos cordobeses con menor superficie territorial<sup>19</sup>; y, (4) formar parte de las regiones/departamentos con mayor cantidad de gobiernos locales.<sup>20</sup> Estos aspectos destacados hablan de dos espacialidades regionales de muy reducida escala territorial, con una articulación compleja entre los modos de producción urbana y rural, y caracterizadas por una alta fragmentación político-administrativa. En este sentido cobran principal relevancia regional, para el análisis de ambos casos, las problemáticas de colindancia interlocal, la coordinación en la provisión de servicios, las disputas político-partidarias y la selectividad en la distribución y promoción de la ganancia entre sectores económicos.

Las diferencias principales son; (1) la resultante política de la gestión de las zonas grises en el seno de las comunidades regionales, (2) una marcada diferencia en el tipo de gobiernos locales que concentran<sup>21</sup>, y que (3) a la simple colindancia de ejidos municipales se le suma, en la región/departamento Colón, que la pedanía Río Ceballos tiene una fuerte colindancia urbana con el área urbana de la Municipalidad de Córdoba, formando el llamado Gran Córdoba (Villa Allende, Saldán y Unquillo), lo que no se da en Santa María donde sólo existen colindancias de ejidos municipales y zonas grises.

A continuación se expondrán los resultados del análisis de las entrevistas sobre la evaluación del primer año de las Comunidades Regionales para cada departamento/región, seguido de un sucinto análisis comparado que incluye al actor provincial desarrollado más arriba.

---

<sup>18</sup> Tomando la incidencia de cada actividad sobre el PBG al 2003 tenemos que en Colón el turismo tiene un 15,6 %, la industria un 19,2 % y las actividades agropecuarias un 20,5 %, mientras que en Santa María el turismo se lleva un 18,4 %, la industria un 12,3 % y la actividad agropecuaria un 19,7 % (Mazzalay, 2012).

<sup>19</sup> CRC tiene 2.588 km<sup>2</sup> y CRSM 3.427 km<sup>2</sup>, siendo la media de superficie de los departamentos en la provincia de Córdoba de 6.359 km<sup>2</sup>

<sup>20</sup> Colón con 20 y Santa María con 24, ambos muy por encima de la media de 17.

<sup>21</sup> En torno al departamento Colón se concentran 14 municipios y 6 comunas, mientras que en Santa María las comunas son mayoría con 18 gobiernos locales, encontrándose solamente 6 municipios.

### *Región / departamento Santa María*

El primer aspecto destacado en las evaluaciones de los gobiernos locales sobre la CRSM fue la problemática conformación del ente regional:

*“Surgió, en su puesta en marcha, un período en donde había una división marcada entre cómo se debía hacer el gobierno de la Comunidad. Algunos pensábamos que lo podíamos integrar con un Presidente, un Secretario, un Vicepresidente y Vocales. Y otros pensaron en coordinadores, y esa división hizo que no nos pusiéramos de acuerdo.(...) Al final se decidió por dos coordinadores, un tesorero, un secretario, varios vocales, un síndico y todo lo demás. Esto no era lo recomendable, porque ya se había producido una división interna”* (Pte. Comunal de CRSM)

Como surge de este comentario se observa un conflicto en torno al tipo de dinámica decisoria y a la posición que debiera ocupar cada minoría en la Comisión Regional. Mientras que un grupo político sostiene un esquema institucional jerárquico e integralista, afín al modelo de gobierno propuesto por la ley provincial de regionalización, otro conjunto de autoridades locales propone con un sistema de representación y gobierno bicéfala.

La polaridad de intereses, sumado a los acuerdos políticos previos, resolvieron por el segundo esquema de poder. La práctica de esta modalidad de Comisión Regional terminó por desgastar, primero, las relaciones entre los gobiernos locales y, luego, a la institución misma de la Comisión Regional:

*“no veo motivo de haber tardado un año para conformarla porque fue un litigio en nuestro departamento conformar la comunidad (...) creo que para lo único que sirvió fue para medir fuerzas políticas dentro de los propios intendentes (...) entonces hemos perdido el interés unos cuantos en participar. Se llega a un punto donde se va a sesionar con la cantidad de personas que haya, antes tenía que estar el 50 %. Hoy ya si van cuatro, ya”* (Pte. Comunal de CRSM).

Un cambio de autoridades año y medio después de su conformación dejó a una de las dos coordinaciones acéfalas, lo que dio lugar a la creación de una nueva mayoría y a la unificación de la Comisión en un solo cuerpo jerárquico. Este antecedente no implica un mero conflicto resuelto, dado que en torno al mismo se generó una inscripción institucional <sup>22</sup> re-

---

<sup>22</sup> En este sentido, se registró una muy baja consideración del atributo regional “capacidad” de integración (41,18 %) en las evaluaciones de las autoridades respondientes.



levante, la cual terminó condicionando fuertemente los patrones de intercambio y relacionamiento de los gobiernos locales.<sup>23</sup>

La falta de integración horizontal trajo como resultante una configuración de identidades políticas opuestas entre las autoridades locales en torno a los distintos aspectos de la conformación regional. Así es como se observan dos narrativas escalares colectivas muy enfrentadas en los principales puntos de debate (competencias, recursos, coordinación vertical y horizontal). Las mismas yacen principalmente expresadas en un *nosotros* y un *ellos* que regula la distribución de posiciones políticas de las autoridades locales en el seno de la Comisión Regional. A continuación vemos expuesto lo anterior en dos posiciones sobre las competencias y el rol ejecutivo de la Comunidad Regional:

*“En las reuniones de la comunidad regional prácticamente compartimos estos conceptos de regionalizar el departamento, de diversificar su actividad económica, de la complementariedad (...) [la diversidad de perfiles productivos dentro de la CRSM] no se contraponen si pensamos en el primer principio de la complementariedad, o sea que las reuniones del ente yo lo considero más que una oficina para tramitar o gestionar es un foro donde vamos y hablamos cada uno de nosotros, de nuestras problemáticas de manera que no tenemos discrepancias, pensamos que somos complementarios”* (Intendente de CRSM)

*“Ceder cosas a la Comunidad Regional, no, al contrario... tengo que tener más cosas acá, nosotros vamos para ser municipio. ¡No les voy a dar nada a ellos!”* (Pte Comunal de CRSM)<sup>24</sup>

Se destacan unas primeras líneas de caracterización de estas dos propuestas políticas de producción espacial. La primera de ellas se nuclea en torno a los órganos institucionales de la CRSM (en este caso la nueva Comisión Regional), y explicita una noción colectiva del proceso po-

<sup>23</sup> Dentro del Enfoque Estratégico Relacional la acción de los actores, constreñida externamente por los marcos estructurantes en los cuales se desarrolla, tiene una doble opción (orientada por un cálculo estratégico); la adecuación de la misma a la estructura social o el ejercicio de su potencial estructurante o *inscripción estructural*. La primera opción se realizará cuando la selectividad estructural de la forma social responda a los intereses del actor, la segunda se da ante la incongruencia entre estos dos imperativos, con el correlato de la creación de un espacio para que entren en competencia proyectos políticos alternativos. (BERMÚDEZ, GROISMAN y MAZZALAY, 2007).

<sup>24</sup> El subrayado nos pertenece.

lítico y entiende al contexto de re-escalamiento como una intervención política y económica racionalizada sobre una región económica (región-en-sí). La segunda se posiciona desde la marginalidad de las instituciones creadas por la ley 9206, desestimando a éstas desde una identidad localista reaccionaria y entendiendo a todo este contexto como la imposición externa —sea la provincia, sea las fuerzas regionales— sobre un espacio interno (el local). Podríamos decir que la primera responde a una narrativa más cercana a una visión empresarial de lo regional,<sup>25</sup> mientras que la otra niega la existencia de la región desde una visión gerencial localista.

Es ciertamente en torno a la discusión sobre la escala económica que debe primar en dónde estas dos posiciones manifiestan sus principales matices. Este aspecto salta a la luz cuando las autoridades son consultadas sobre las competencias y atribuciones que debe asumir la Comunidad Regional:

*“(...) esta organización [la Comunidad Regional] se basa en una organización que propone un organismo supramunicipal que se entiende que tiene que tener un organismo jurídico muy amplio y abundante que no lo tiene nadie (...) las Comunidades Regionales tienen sobre las zonas grises jurisdicción regional, donde la Comunidad Regional debería, por ejemplo, dictar normativas impositivas, para regular todas las actividades que se desarrollan fuera de las radios municipales y eso no existe, existe en la voluntad, en la idea y en la ley, pero es más declarativa que realmente ejecutiva (...)”* (Int. de CRSM)

*“Todo lo de la regionalización, de establecer los radios municipales, tratar de una vez por todas de eliminar las famosas zonas grises que tiene el territorio, a mí me parece que nos han ido, los problemas en sí, llevando a fijarnos metas y objetivos”* (Int. de CRSM)

---

<sup>25</sup> Haciendo uso de la oposición de modelos espaciales productivistas caracterizada por Alain LIPIETZ (2004) como “area productiva especializada” y “sistema especializado local”, se podría intentar argumentar que esta propuesta de generar (desde la Comunidad Regional) prácticas de complementación productiva entre las distintas actividades económicas responde a una noción de modelo productivista muy propia de los ámbitos de la explotación turística e industrial de bajo impacto (porque asegura recursos y beneficios para una alta flexibilidad/producto). Esta visión claramente choca con la idea de competitividad por profesionalización, más universalizada en el sector agrario (centro en economías de escala). Hacer uso del imperativo institucional y simbólico de *la región* en este primer sentido puede pensarse como una estrategia de inscripción institucional de la CR en torno a los intereses del sector urbano por sobre el rural.

*“De las competencias municipales o comunales (a delegar) ninguna, porque uno ha sido siempre defensor de las autonomías, recién hablabamos de descentralización y si uno lee lo que está escrito, con la globalización uno de los elementos positivos para poderla manejar son los gobierno municipales, no existen otro niveles, todos los autores dicen que los límites de las naciones son muy difusos actualmente y los provinciales también y que el futuro político de seguir la tendencia económica mundial es a partir de los municipios...”* (Int. de CRSM)

Si bien se puede hablar de un consenso generalizado sobre la existencia de competencias propias por parte de la Comunidad Regional como ente institucional,<sup>26</sup> el contenido de las mismas se halla en disputa.

- Por el lado de la gestión de las zonas grises existe un debate abierto entre quienes quieren eliminarlas (del mismo modo que se hizo en Colón y en otros departamentos) y quienes quieren asumir su regulación dentro de la coordinación conjunta de la Comunidad Regional.
- Por el lado de las competencias de orden más ejecutivo se encuentra ampliamente aceptado que la CRSM debe dar respuesta a los déficits de servicios de los gobiernos locales, ya sean éstos por problemáticas de incidencia común (basura, medio ambiente) o por actividades de bajo costo presupuestario (tribunal de faltas, dispensarios, etc).

Lo que yace por detrás de todo esto es una fuerte discusión sobre hacia dónde deben enfocarse los esfuerzos de la Comunidad Regional: hacia una nueva escala regional o hacia la escala local. En el primer caso se interpreta que el emergente económico regional (región-en-sí) requiere la producción de una escala de regulación política nueva (región-para-sí) que atienda a su particular dinámica de acumulación. En el segundo yacen divididas las posiciones sobre una narrativa de lo local como la única escala que puede dar respuesta a las necesidades de la libre circulación del capital, y otra centrada en el rol proveedor de lo local.

En resumen, al tiempo que se encuentra una importante disputa escalar (entre localistas y regionalistas) el carácter empresarial de la gestión se encuentra bastante generalizado. En disidencia a esta mayoría se encuentra un pequeño sector localista y gerencialista.

---

<sup>26</sup> 71 % de las autoridades locales evaluaron que la CRSM tiene *competencias* autónomas de toda otra escala político-institucional.

### ***Región/departamento Colón***

En el análisis de las narrativas colectivas encontradas en los discursos de las autoridades locales de la región/departamento Colón se percibe una fuerte crítica a la conformación institucional de la CRC según la ley 9206. Así lo ejemplifican los siguientes extractos sobre la demarcación territorial de los límites regionales y las críticas al criterio departamental:

*“(...) nos pasa en la comunidad regional que las realidades de las comunidades que colindan hacia el norte no son las mismas de las que comienzan el territorio hacia el inicio (...) hay problemas que pueden ser comunes, pero el desarrollo económico son distintos (...) Ahora pero dentro de la problemática que va a tener la provincia analizando todas las Comunidades Regionales me parece que ahí sí hay que dividir por comisiones de trabajo”* (Intendente de CRC)

*“(...) se hace difícil de ordenar una Comunidad Regional con esta dispersión de problemas; que en una punta tenemos un sector que no tiene afinidad con la cabecera del departamento y que mi problema debe ser muy parecido al problema de X. Yo creo que la regionalización se tendría que haber realizado y haberse sentado a todos los intendentes y haberles dicho con quién tienen afinidad unos y otros (...)”* (Intendente de CRC)

*“Acá tenemos (...) realidades económicas distintas, tendríamos por lo menos que haber subdividido el departamento lo que acá llamamos el alto y el bajo (...) De Calera, Villa Allende, Saldán, o sea a lo mejor entre ellos, lo nuestro sería Unquillo, Río Ceballos, Salsipuedes hasta La Granja de ahí el alto, el bajo y Calera Villa Allende que están también más pegados a la ciudad de Córdoba es distinto”* (Pte. Comunal de CRC).

Se destacan dos aspectos; en principio se encuentra una unicidad discursiva que critica al departamental como un criterio de demarcación válido para la escala regional, pero luego se subraya una fuerte apropiación selectiva del rol que tiene la polarización económica como articuladora espacial. Se podría hablar de la existencia de un enfrentamiento corporativo horizontal por parte de las autoridades locales de la CRC contra el modelo de regionalización del estado provincial. En este sentido no es de sorprender ni el alto nivel asignado a la Comunidad Regional como espacio de integración horizontal (9 de 15, para un 60 %), ni tampoco el bajo nivel asignado como sistema de coordinación vertical (5 de 15, para un 33 %).

Por otro lado, es en torno a las propuestas de criterios alternativos al departamental en donde encontramos las principales diferencias narrativas. En las citas de arriba se explicitan diversas propuestas en este sentido, tales como la de creación de comisiones de trabajo, las relaciones interpersonales de afinidades y los perfiles socioeconómicos. Si se intentara transpolar lo dicho al lenguaje de la medicina se diría que existe un importante consenso en torno a las consideraciones sobre la enfermedad (el cuestionamiento al principio departamental) y sobre el diagnóstico (la polaridad de prácticas productivas), pero el criterio único desaparece a la hora de pensar el tratamiento (propuesta de territorializaciones regionales alternativas).

Al momento de evaluar la regionalización devenida de la ley 9206, aparecen reiteradas menciones a experiencias previas de coordinación sobre temas puntuales y la existencia de entes interlocales en funcionamiento (ente radical, ente de emergencia hídrica, reuniones de la mesa prov-municipios, etc.). Se puede hablar de la existencia de una fuerte dinámica de coordinación e intercambio previa y actual entre los gobiernos locales del departamento Colón, incluso al margen de la CRC.

*“(...) nosotros creemos mucho en los procesos asociativos de los municipios que involucran distintas temáticas que ponen a gran escala problemas menores o de los municipios. Problemas de un municipio, que parecieran menores pero que sumados en escala, trabajados en conjunto, nosotros entendemos que son de más fácil solución, y de una mayor optimización de los recursos en tanto compartir los problemas y buscar alternativas de solución.”* (Intendente de CRC)

Esto último deviene en la emergencia de una identidad comunitaria generalizada entre las autoridades locales, como se explicita en el siguiente comentario:

*“Es una Comunidad muy participativa. Somos un grupo de intendentes que, a pesar de tener realidades muy distintas comulgamos en la participación, y somos muy homogéneos a pesar de ser de tres partidos distintos y que si en realidad vos te pones a ver es muy fuerte políticamente. Estamos los radicales que somos históricos, los radicales jóvenes y los del justicialismo peronistas, pero que en definitiva cuando nos sentamos a la mesa vemos los problemas de cada uno y tratamos de llevarle a la provincia los problemas en serio (...)”* (Intendente de CRC)

Es desde esta afinidad y reciprocidad mutua, sumadas a esta última narrativa del cooperativismo, que las autoridades locales de la región/depar-

tamento Colón logran articular al Comité Regional como un genuino espacio institucional de producción política deliberativa y horizontal.

Es bajo este contexto macro que se hace posible la identificación y resolución del principal objetivo político de la CRC: la eliminación de las zonas grises. Los lineamientos de esta planificación regional consistieron en la producción de consensos entre las autoridades locales para delimitar límites municipales y comunales colindantes entre los gobiernos locales. Cada gobierno local debía entrar en diálogo con sus pares más cercanos para decidir (a) sobre la redemarcación concertada de sus fronteras ya colindantes, o (b) sobre el acuerdo de la extensión mutua de sus ejidos hasta la eliminación de las zonas de incidencia provincial. El objetivo último consistió en hacer desaparecer la presencia territorial de la provincia en el departamento Colón. El rol de la CRC para este objetivo fue el uso de las prerrogativas institucionales —pleno poder de policía— que las Comunidades Regionales tienen sobre los territorios de jurisdicción provincial. Asimismo, para la demarcación de las líneas de frontera también se recurrió al asesoramiento técnico del que la misma dispone por ley.

Este proceso (que duró aproximadamente un año) tuvo una resolución por demás satisfactoria para los actores implicados. Al tiempo que se eliminaban los espacios que generaban mayores disgustos a los gobiernos locales, emergió un nuevo imperativo de articulación entre ellos; la coordinación de políticas territoriales entre intendentes y presidentes comunales, sin la injerencia directa de la escala provincial.

Con posterioridad aparece una fuerte contradicción: con la eliminación de las zonas grises la Comunidad Regional su principal objeto de regulación. Así es como se observa la emergencia de un progresivo debate sobre el nuevo rol de la CRC en la configuración actual (y, eventualmente, de su necesidad). La idea generalizada (pero en este caso no universalizada) es que la eliminación de las zonas grises deja sin fundamentos a la existencia misma de la Comunidad Regional tal como la misma se encuentra expresada en la ley provincial.

*“Las comunidades Regionales actuaban tomando decisiones donde quedaba el radio fuera, que no dependía de ningún municipio. Al aprobarse en poco tiempo los nuevos radios, estas comunidades quedan sin margen de acción. Salvo casos muy puntuales ¿que van a decidir? y van a pasar ya a ser una decisión municipal o comunal que de la comunidad regional”* (Intendente de CRC)

De todos modos esto no implica la eliminación de la CRC, sino la necesidad de (re)pensar nuevos usos y competencias para la misma. Cuando

las autoridades locales tuvieron que enumerar las nuevas competencias de la Comunidad Regional salió a la luz la principal narrativa presente entre las mismas: las colaboraciones para la gestión local en un sentido gerencial.

*“Tiene importancia porque la Comunidad Regional más allá de que tenemos autonomía (...) cada comuna tiene que dependerse de sus propios medios pero lograr consensuar o medianamente tirar una idea de lo que puede ocurrir en un pueblo y el resto opinan (...) porque a veces les ha pasado a ellos que [determinado problema ha ocurrido] en ese pueblo y bueno, uno ahí va acordando criterios para que no ocurra si lo hizo mal el otro; y si lo hizo bien copiar el ejemplo de quien lo hizo bien”* (Pte. Comunal de CRC)

Se encuentra, en este punto, una noción de espacio regional que debiera servir de soporte cooperativo y colectivo para el mejor desarrollo de la gestión local. No se encuentra presente la idea de competitividad o inserción global de la escala regional, sino que la producción escalar de un espacio de diálogo en torno a las necesidades de los gobiernos municipales y comunales. Es decir, una narrativa gerencial centrada en la escala municipal y comunal.

## **VI. Consideraciones finales en torno al caso analizado**

A continuación se propone destacar algunas posibles líneas de interpretación comparada de los aspectos estudiados en los casos.

Lo primero para decir es que la regionalización de la provincia de Córdoba fue una propuesta del gobierno provincial para sesgar la política local hacia un modelo gubernamental de tipo empresarial, promocionando una escala económico-política regional supra-local. El esquema discursivo en este sentido es por demás explícito en el cuerpo mismo de la ley 9206, articulando de manera particular una diversidad de elementos jurídicos, económicos y socio-espaciales para producir un armazón regional particular.

La clara resultante del análisis de las evaluaciones de dos Comunidades Regionales estudiadas es que no se consiguió llegar a dicha hegemonía escalar. En Santa María una facción aplicó las nociones empresariales en sus narrativas particulares, pero en el seno de la misma se debatía sobre si la escala más propicia para estos objetivos era la escala regional o la local (municipio/comuna). Enfrentados a éstos apareció otra facción más cercana a una narrativa gerencial totalmente asentada en una escala local. En cam-

bio, en Colón sí se logró concretar una hegemonía espacial, pero de características totalmente enfrentadas a la propuesta provincial; una narrativa gerencial de escala local.

En el siguiente cuadro se busca exponer estas incongruencias:

Cuadro 2: Disputa hegemónica por la escala y la narrativa escalar en la regionalización de Córdoba. Agentes analizados

Nivel de Gobierno	Agente	Narrativa	Escala
Provincial	Provincia de Córdoba	Empresarial	Regional
Municipal/ Comunal	Región/ departamento Santa María		
Municipal/ Comunal	Región/ departamento Colón	Gerencial	Local

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, las formas particulares que adoptó el proceso de re-escalamiento a nivel de las Comunidades Regionales analizadas, y la efectividad política de las mismas, provinieron de inscripciones institucionales diferenciales en cada caso. La disputa política que impidió la conformación inicial de la CRSM, y generó una división fundante en el seno de los actores intervinientes, hizo de la misma una entidad poco pensada y poco apropiada por las autoridades locales. Mientras tanto, los antecedentes de cooperación y la identidad comunitaria nacida de la crítica generalizada a la ley marco, propició una CRC con fuerte incidencia en cuanto a coordinación y efectividad política en lo que fue el proceso de eliminación de las zonas grises.

De esto surge que la ley no creó formas o prácticas de cooperación e intercambio novedosas a nivel horizontal; los rasgos distintivos de cada CR analizada responden más a inscripciones institucionales previas y a las estrategias de sus actores intervinientes.



Por último, se plantea la duda sobre cómo se hubieran articulado las fuerzas intervinientes ante una propuesta regional con recursos políticos y económicos más regulares y consolidados. La amplia mayoría de las autoridades locales entrevistadas han manifestado la falta de horizonte regional derivada de la falta de recursos.<sup>27</sup> Ciertamente todo el aparato normativo e institucional que puso en funcionamiento la aplicación de la ley 9206, sumado a mínimas expectativas de acceso a recursos, dejó muchas dudas y desconfianzas en las autoridades locales hacia el proyecto de regionalización.



## Bibliografía

- BRENNER, N.; JESSOP, B.; JONES, M.; y MACLEOD, G. (2003) *Introduction: State Space in Question, State/Space: A Reader*. Oxford: Blackwell Publishing.
- BRESSER PEREIRA, L. (1995) "Reformas económicas y crecimiento económico: eficiencia y política en América Latina" en BRESSER PEREIRA, L.; MARAVALL, J. M. y PRZEWORSKI, A., *Las reformas económicas en las nuevas democracias: un enfoque socialdemócrata*. Madrid: Alianza.
- BRUGUÉ, Q.; y GOMÁ, R. (1998) "Gobierno Local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización" en BRUGUÉ, Q. y GOMÁ, R. (Coord.), *Gobiernos Locales y políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- CAMERON, A.; y PALAN, R. (1999) "The Imagined Economy: Mapping Transformations in the Contemporary State". *Millennium - Journal of International Studies*, 28: 267-288.
- CLAVAL, P. (2001) "El enfoque cultural y las concepciones geográficas del espacio". *Boletín de la A.G.E.*, 34: 21-39
- GROISMAN, D.; BERMÚDEZ, N.; y MAZZALAY, V. (2007) "Introducción" en JESSOP, B. *Capitalismo(s): discurso y materialidad en las formaciones sociales capitalistas contemporáneas*. Córdoba: Educc.
- HARVEY, D. (2007) "De la gestión al empresarialismo: la transformación de la gobernanación urbana en el capitalismo tardío" en HARVEY, D., *Espacios del Capital*. Madrid: Editorial AKAL.
- JESSOP, B. (1999) "La ciudad Empresarial: ¿Reinvención de las localidades, rediseño de la gobernanación económica o reestructuración del capital?" en JESSOP, B. *Crisis del Estado de Bienestar*. Santa Fe de Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- . (2004) "La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas". *Revista Eure* 89, Vol 39: 25-41

<sup>27</sup> El atributo regional *recursos financieros* sólo fue identificado por el 21 % de las autoridades de Santa María y por el 8 % de las de Colón.

- JESSOP, B. (2008) "The Development of the SRA", en JESSOP, B. *State Power*. Cambridge: Lancaster University Press.
- KEATING, M. (1997) "The invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe". *Environment and Planning C: Government and Policy* 15: 383-398.
- KIESSLING, K.; y LOBOS, D. (2010) "De lo local a lo regional: Producción de la regionalización subprovincial en Córdoba", paper presentado en el "V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política – Integración, Diversidad y Democracia en tiempos del Bicentenario" Julio 2010, Buenos Aires.
- LEFEBVRE, H. (2003) "Space and the State", en *State/Space: A Reader*. Oxford: Blackwell Publishing.
- LIPIETZ, A. (1994) "The national and the regional: Their autonomy vis-à-vis the capitalist world crisis", en R. PALAN and B. GILLS (eds.) *Transcending the State-Global Divide*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- . (2004) "El postfordismo y sus espacios: las relaciones capital-trabajo en el mundo". *Serie Seminarios Intensivos de Investigación – Documentos de Trabajo N° 4. Programa PIETTE del CONICET*. (On line). Buenos Aires: UBA. (Consulta 27/09/2011), <http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/seminarios/s4lipietz.pdf>
- MAZZALAY, V. (2011) "Estructuras de gobernanza en el desarrollo local-regional: coordinación socio-política en Córdoba". Córdoba: EDUCC.
- . (en prensa) "Regionalización sub-nacional en Argentina: efectos de la interdependencia subjetiva y las relaciones entre actores sobre la cooperación intermunicipal".
- OLSEN, M. (1971) "The logic of collective action: public goods and the theory of groups" Cambridge: Harvard University Press.
- PEPIN LEHALLEUR, M. (2006) "En búsqueda de sociedades regionales. Inserción social y construcción de la pertenencia territorial", en O. HOFFMANN, & F. SALMERÓN CASTRO, *Nueve estudios sobre el espacio. Representación y formas de apropiación*. México D.F.: IRD.
- PÉREZ LIÑAN, A. (2007) "El método comparativo: Fundamentos y desarrollos recientes". Documento de Trabajo # 1 - Julio de 2008. (On line). (Consultado 22/06/2011), [http://www.politicacomparada.com.ar/material/09/documentos/doc-trabajo\\_n1.pdf](http://www.politicacomparada.com.ar/material/09/documentos/doc-trabajo_n1.pdf)
- SOMERS, M. R. (1994) "The narrative construction of identity: A relational and network approach". *Theory and Society*, 4 Vol 23: 605-649

Fecha de recepción: 07/09/2011.

Fecha de aceptación: 23/01/2013.

## APÉNDICE

Los datos utilizados en el presente trabajo pertenecen a la base de datos del proyecto PICT 3374 “Redes regionales de Governance. Democracia y desempeño” dirigido por el Dr. Víctor Mazzalay y radicado en la Facultad de Ca. Política y Relaciones Internacionales - UCC.

### Autoridades locales entrevistadas

Región / departamento Santa María		Región / departamento Colón	
Alta Gracia	Potrero de Garay	Cerro Azul	Mi Granja
La Bolsa	Dique Chico	Colonia Caroya	Saldán
Bower	Villa del Prado	Colonia Vicente Agüero	Salsipuedes
La Rancherita	Falda del Carmen	El Manzano	Tinoco
Los Cedros	La Pisanita	General Paz	Tirolesa
Malagueño	Monte Ralo	Jesús María	Unquillo
Anisacate	Lozada	Juárez Celman	Villa Allende
Despeñaderos	Villa Los Aromos	La Granja	
San Clemente	Villa Parque Santa Ana	Malvinas Argentinas	

Del relevamiento realizado mediante entrevistas a las autoridades locales se obtuvo un nivel de representación superior al 80 % en ambos casos. De las autoridades locales del departamento Santa María, campo realizado entre mayo y diciembre de 2007, se tienen datos de 18 autoridades locales, sobre un total de 24. En cuanto a las autoridades del departamento Colón, relevado entre junio de 2008 y mayo de 2009, se obtuvieron respuestas de 17 actores sobre un total de 20

Cuadro de totales de atributos de poder regional para cada Comunidad Regional

	Colón (16)		Santa María (18)	
Instituciones	10 (63 %)	63,00 %	8 (47 %)	47,00 %
Capacidad para formular políticas	8 (53 %)	53,00 %	8 (50 %)	50,00 %
Competencias	12 (75 %)	75,00 %	12 (71 %)	71,00 %
Poder de integración	9 (60 %)	60,00 %	7 (39 %)	39,00 %
Recursos Financieros	1 (8 %)	8,00 %	3 (21 %)	21,00 %
Sistema intergubernamental	5 (33 %)	33,00 %	7 (41 %)	41,00 %
Relaciones con el mercado	4 (27 %)	27,00 %	9 (53 %)	53,00 %

**Tabla 1: Atributos del poder regional identificados en los discursos de las autoridades locales de la región/departamento Colón**

	Institu- ciones	Capacidad de formular políticas	Compe- tencias	Poder de Integración	Recursos Financieros	Sistema Interguber- namental	Relaciones con el mercado
CRC- Com1	1	1	1	1	0	1	0
CRC- Com2	0	1	1	1	0	1	0
CRC- Com3	1	1	1	1	1	1	0
CRC- Com4	0		1	0			
CRC- Com5	0	0	0	0	0	0	0
CRC- Com6	0	0	1	0		0	0

CRC-Mun1	1	0	1	1	0	0	0
CRC-Mun10	1	0	1		0	0	1
CRC-Mun2	1	0	0	0	0	0	0
CRC-Mun3	1	0	0	1	0	0	0
CRC-Mun4	0	0	0	0	0	0	0
CRC-Mun5	0	1	1	1	0	1	1
CRC-Mun6	1	1	1	0	0	0	1
CRC-Mun7	1	1	1	1	0	1	0
CRC-Mun8	1	1	1	1		0	0
CRC-Mun9	1	1	1	1	0	0	1

**Tabla 2: Atributos del poder regional identificado en los discursos de las autoridades locales de la región/departamento Santa María**

	Instituciones	Capacidad de formular políticas	Competencias	Poder de Integración	Recursos Financieros	Sistema Intergubernamental	Relaciones con el mercado
CRSM-Com1	0	1	1	0	1	0	1
CRSM-Com10	0	0	0	0	0	0	0
CRSM-Com11	1	1	1	1	0	0	1
CRSM-Com12	1	1	1	1		1	0
CRSM-Com13	0	0	0	0	0	0	1
CRSM-Com2	0	0	0	0	0	0	0
CRSM-Com3	1	0	1	0	0	0	1
CRSM-Com4	1	1	1	1	1	1	1

CRSM-Com5	0	1	1	0	0	0	0
CRSM-Com6				1			
CRSM-Com7	0	0	0	0	0	0	0
CRSM-Com8	1	1	1	0		1	0
CRSM-Com9	1		1	0	0	0	1
CRSM-Mun1	1	1	1	1	1	1	1
CRSM-Mun2	0	0	0	0	0	1	0
CRSM-Mun3	1	1	1	1		1	1
CRSM-Mun4	0	0	1	1	0	1	0
CRSM-Mun5	0	0	1	0	0	0	1