

La producción de la economía social desde el Programa Nacional de Microcréditos. El caso de SEHAS.

Lobos Damián.

Cita:

Lobos Damián (2010). *La producción de la economía social desde el Programa Nacional de Microcréditos. El caso de SEHAS. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/640>

Paper a ser presentado en el “V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política – Integración, Diversidad y Democracia en tiempos del Bicentenario” Julio 2010, Buenos Aires Argentina.

De lo local a lo regional

Producción de la regionalización subprovincial en Córdoba

Christopher Kiessling (UCC)

Damian Lobos (UCC)

Córdoba, Junio 2010

De lo local a lo regional

*Producción de la regionalización subprovincial en Córdoba*¹

Christopher Kiessling - Damian Lobos

The estate does not exercise power: its powers (always in the plural) are activated through the agency of definite political forces in specific conjunctures. It is not the state that acts; it is always specific sets of politicians and state officials located in specific parts and levels of the state system.
(Jessop, 2008; 37)

La producción de los espacios políticos es un proceso social que pone en entredicho las instancias jurisdiccionales clásicas de los Estados. La mayor manifestación de esto se encuentra en la emergencia de las formaciones regionales (tanto sub- como inter-nacionales) y los novedosos dispositivos de coordinación intergubernamental e interjurisdiccional que las mismas producen, lo que nos llama a un replanteo de las escalas apropiadas para la regulación de la actividad social.

Esta ponencia aborda la problemática de la construcción de espacios regionales en el ámbito sub-nacional de la Provincia de Córdoba. Se presenta de manera comparada cómo en dos regiones, Colón y Santa María, los actores políticos participan en la construcción material y simbólica (imaginarios económicos) de la comunidad regional.

Discutiendo la regionalización

Para abordar los aspectos claves del estudio de los procesos de regionalización hay que comenzar entendiendo los caracteres que adopta la acción estatal sobre el territorio. Aquí es donde uno advierte la presencia de una fascinante discusión teórica en torno a las modalidades que el poder estatal ejerce sobre el espacio.

Como ya caracterizamos en otro lugar (Arrieta, Kiessling y Lobos, 2009), la *Región* es aquel emergente político que, como categoría analítica, ha logrado problematiza el clásico y perenne paradigma *Estado-territorial*

¹ Este trabajo es una versión preliminar de un estudio más extenso en actual producción, se ruega a los lectores NO CITAR este documento y remitirse al trabajo posterior de próxima publicación.

(dominación racional-legal en la tradición weberiana). Esta dislocación consiste en hacer presente que el control territorial no es un presupuesto de la dominación económico-social que sólo puede ser ejercida por la acción del Estado, dados sus principios fundantes (monopolio de la coacción física y jurídica); sino que es un requerimiento de existencia de la forma Estado, que implica procesos conflictivos de articulación, formación de intereses antagónicos y modalidades concretas de resolución.

El trasfondo de la emergencia de este novedoso paradigma es la discusión acerca de cuál es la modalidad que ejerce el poder estatal en su relación con la realidad económico-social en un espacio dado: *dominación racional-legal o regulación*.

El primer paradigma es el que ha entendido a los procesos de regionalización y descentralización en términos de 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*.

Lo que se argumenta desde el segundo paradigma es que las formas institucionales históricas (formaciones jurídicas y simbólicas concretas) sólo pueden responder a la regulación de realidades sociales concretas e igualmente históricas, produciendo conflictos/contradicciones sistémicas cuando el dinamismo social produce cambios en la realidad material no previsto en las instituciones existentes.²

En este sentido la regionalización no debería ser entendida (so pena de absurda o engañosa simplificación) como un mecanismo de *descentralización administrativa*, sino como uno de esos espacios de conflictividad política, institucionalmente delimitados, desde los cuales emergen las nuevas creaciones institucionales de los agentes sociales. Así es como se arriba a una visión más integral y compleja de la problemática de la regionalización como

2 De la observancia sistemática de estos desacoplamientos entre instituciones y materialidades sociales y económicas es resultante la llamada Teoría de la Crisis, que tiene como principal paradigma el discurso reformista-neoliberal del Consenso de Washington. En la tradición de la sociología crítica Calus Offe (Ingovernabilidad. Sobre la renacimiento de teorías conservadoras de la crisis, en "Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales". Ed. Sistemas, Madrid, 1996) y Bob Jessop (From Thatcherism to New Labour: Neo-Liberalism, Workfarism, and Labour Market Regulation, published by the Department of Sociology, Lancaster University at: <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc131rj.pdf>) son sus principales representantes; mientras que en la económica crítica es destacable los desarrollos de la llamada Teoría de la Regulación (ver: R. Boyer. "Crisis y Regímenes de crecimiento: una introducción a la teoría de la regulación". Miño y Dávila editores, Buenos Aires. 2007)

hecho político; “*En los procesos de reconfiguración espacial y territorial como la regionalización, se produce una tensión en la articulación entre las nuevas modalidades de configuración espacial que implica la región y los límites a la misma enmarcados en las configuraciones estatales preexistentes*” (Arrieta, Kiessling y Lobos, 2009; 5-6)

Poder, agencia y Estado

Lo que subyace a este debate son conceptualizaciones diferentes sobre el poder y la soberanía. En su Enfoque Estratégico Relacional (EER) Bob Jessop conceptualiza al poder (siguiendo a Poulantzas y alejándose sustancialmente de la noción weberiana de dominación de las organizaciones, muy propia del institucionalismo en todas sus formas) destacando su carácter relacional, según el cuál sólo los sujetos (quienes pueden ejercer el acto) pueden darle existencia material a la dominación en cualquiera de sus formas. El poder expresa relaciones sociales entre los hombres, mediadas por intereses concretos. Esta práctica social del poder (cercano al concepto foucaultiano de este último) se ve condicionado por las estructuras -o instituciones- que le dan su carácter concreta a las formaciones sociales concretas. Lo relevante es que la resultante de esta relación estructura-agente no es una reproducción de la primera hacia el segundo, sino una simbiosis productiva entre ambos;

- Por un lado las estructuras no son externas a las estrategias de los agentes que las producen, por lo que adoptan lo que Jessop denomina selectividad estructural, es decir que su morfología y atributos particulares responde a los conflictos sociales concretos en el contexto (pasado o presentes) en el que fueron creadas y a la forma en la que los mismos fueron resueltos.³ (Bermúdez, Groisman y Mazzalay, 2007)
- En el otro extremo, la acción de los actores, constreñida externamente por los marcos estructurantes en los cuales se desarrolla, tiene una doble opción (orientadas 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

³ Se puede encontrar un ejemplo claro de este proceso de creación histórica de selectividades y de su relevancia en la producción material y discursiva del estado moderno en Bob Jessop El Estado y las Selectividades de Género. Un Análisis desde el Realismo Crítico (EDUCC, Córdoba, 2007)

selectividad estructural de la forma social responde 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 y Jessop, 2008)

Las selectividades estructurales condicionan también la emergencia del conflicto al configurar marcos de acción que privilegian ciertos actores, identidades, estrategias y horizontes, pero incluso con esta limitación del campo de acción el carácter eternamente contradictorio y contingente de toda formación social hace que la ilusión de la perpetuación de las estructuras sea no más que una fantasía.

Y es que la clave de la relación entre estructura (en nuestro caso el Estado) y agencia es que la contradicción no es un atributo de la estructura (como plantea la noción *Estado-territorial*), sino que es la respuesta espacio-temporal concreta de las relaciones de poder institucionalmente configuradas. 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)

Lo simbólico en la producción del Estado

En un análisis espacial del Estado existen, según Brenner, Jessop, Jones y MacLeod, tres dimensiones básicas a considerar: El espacio en *sentido estrecho*, el espacio en *sentido integral* y el espacio en *sentido de representaciones*. El primero de ellos refiere a la manera distintiva bajo la cual cada Estado materializa territorialmente el poder político. Esta dimensión incluye la problemática de la forma de Estado, el carácter de las fronteras y su ubicación, así como las relaciones intergubernamentales ad intra del Estado. El segundo refiere a las formas institucionales de intervención en lo social y económico en diferentes escalas, territorialmente definidas o no. El tercero de los mismos refiere a los imaginarios sociales, como discursos, prácticas y formas de interpretación del espacio estatal, de la relación entre la sociedad y el Estado; en síntesis la construcción de lo espacial en sentido "imaginario".

Considerar las representaciones sociales como interés de estudio no implica el abandono absoluto de las consideraciones objetivas. Jessop propone el concepto de Economía Política Cultural (EPC) como una alternativa a las nociones materialistas de la economía política. En la EPC la construcción social es entendida en su sentido integral, como combinación contingente y contextual de elementos materiales (o extrasemióticos) con otros semióticos. Así es como las configuraciones sociales pueden ser reproducidas sin depender necesariamente de los aspectos materiales que le dan fundamento; “los objetos técnicos y económicos (se conciben) como construidos socialmente, históricamente específicos, más o menos arraigados socialmente en redes más extensas de relaciones sociales y conjuntos institucionales, más o menos corporeizados a nuestro cerebro y con la necesidad de continuar con el trabajo de “remiendo” social para su reproducción” (Jessop, 2007: 78). Es así como las prácticas semióticas articulan los factores materiales de una manera determinada, a la que Jessop llama “imaginario económico”.

Con este desarrollo Jessop interpreta una relación dialéctica que une a la estructura económica con las selectividades semióticas que emanan de los discursos, significaciones y prácticas del actor social. En ese proceso, expresado en la unidad de acción de la realidad, es donde el sujeto adquiere agencia en los procesos de construcción social.

En conclusión, para el estudio de la producción de lo territorial en la dominación estatal lo que hay que destacar son dos aspectos que no se han tomado debidamente en cuenta en los estudios clásicos sobre el tema de la regionalización;

1. la *escala* no es nunca una instancia administrativa, sino una *construcción social producto típico de luchas sociales* e instancia productora y reproductora de una cierta jerarquía anidada.⁴

2. *los actores* que realizan el proceso de reconfiguración espacial (en este caso regionalización) nunca puede ser (retomando el concepto de poder

⁴ Según D. Campell “jerarquía anidada” es aquella secuencia evolutiva que incluye diversos mecanismos en distintos niveles de funcionamiento con relaciones jerárquicas y con modos de retención selectiva en cada nivel. (Llamas; 2004)

arriba explicitado) el estado en ninguna de sus instancias, sino los *sujetos concretos que ponen en funcionamiento los poderes estatales*.

Metodología aplicada

Este paper centra su atención en las representaciones de los intendentes y presidentes comunales sobre la regulación social del territorio. Para ello se centra en la observación en la construcción semiótica que realizan los principales actores de las Comunidades Regionales de Colón y Santa María, tomadas como Unidad de Análisis.

Para realizar el análisis comparativo entre las mismas se realizaron entrevistas semi estructuradas a 35 intendentes y presidentes comunales de ambas Comunidades Regionales.⁵ A partir de la lectura íntegra de las entrevistas se consideraron ejes analíticos emergentes para la interpretación de las fuentes, los cuales consistieron en (a) la representación de los gobernantes locales acerca de la forma en la que la ley de regionalización afecta la autonomía municipal, (b) las consideraciones sobre la departamentalización como base territorial para la regionalización y (c) la percepción de problemas comunes que justifiquen la aparición de una nueva forma de regulación socio-territorial. Mediante la lectura de estas guías interpretativas se realizó una descripción de cada Comunidad. Esta descripción inicial permitió luego superar el análisis casuístico para pasar a un análisis comparado que permita inferir algunas consecuencias sobre el proceso de regionalización en la Provincia de Córdoba.

La finalidad práctica de este trabajo es describir las representaciones sobre la vinculación entre la Comunidad Regional como objeto institucional y la agencia de los gobernantes locales como impulsores del proceso de regionalización.

El objetivo analítico más amplio de esta presentación es la aplicación del instrumental analítico de la Economía Política Cultural en la escala de los procesos políticos y económicos locales. Este trabajo pretende así proponerse

⁵ El trabajo de campo se realizó en el marco del proyecto de investigación *Estructuras regionales de Gobernanza. Democracia y desempeño* (PICT N°33749), asentado en la Universidad Católica de Córdoba t coordinado por el Dr. Víctor Mazzalay

como base empírica para el uso futuro del modelo explicativo en el marco de temáticas similares.

Regionalización normativa en Córdoba

El espíritu de la Ley orgánica de regionalización de la Provincia de Córdoba N° 9206 se enmarca dentro de un proceso de descentralización llevado adelante desde el año 90, en el cual se regularon tanto competencias y funciones desde el nivel provincial hacia los municipios.

La Provincia de Córdoba esta conformada administrativamente por 26 departamentos y constan 427 gobiernos locales, 249 municipios y 178 comunas⁶. Según lo establecido por la Ley N° 9206, en cada departamento de la Provincia de Córdoba se encuentra establecida una Comunidad Regional.

Conforme a lo planteado en la Ley, se observa que queda plasmada la regionalización del territorio de Córdoba pero, sin producir modificaciones en la cantidad actual de municipios y comunas. Ahora bien, la Ley no define qué son las comunidades regionales, sólo menciona los fines, organización y modalidades que las mismas poseen conforme a las competencias otorgadas por el Poder Ejecutivo de la Provincia de Córdoba.

La Ley N° 9206 presenta tres características importantes para la formación de Comunidades Regionales, a saber:

- a) Autorizar y reconocer más de una Comunidad Regional en un mismo departamento, fijando la competencia territorial de cada una de ellas;
- b) Autorizar que se integren a una Comunidad Regional de un Departamento, municipalidades o comunas de otros Departamentos vecinos, previo consentimiento expreso de la Comunidad Regional de la que se pretenda formar parte, y
- c) Autorizar que una Municipalidad o Comuna se integre a más de una Comunidad Regional, previo consentimiento expreso de la Comunidad Regional de la que se pretenda formar parte.

Las CR, tienen como objetivo colaborar en la efectividad de la gestión tanto de la Provincia los Municipios, y Comunas en las regiones y facilitar la descentralización y transferencia de competencias. El sentido que subyace a la conformación de la CR, se sustenta en la utilidad de la misma como una herramienta para alcanzar la mejora de

⁶ Información extraída del sitio web del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec). <http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/18/z010302.xls>.

la eficiencia en la Administración Pública provincial. Así, se puede indicar que la intención original de los legisladores no es la conformación de un nuevo nivel de gobierno, sino tomar una medida de carácter administrativo.

Análisis de los casos

Comunidad Regional Santa María

El departamento de Santa María se encuentra al sur de la Ciudad de Córdoba. De acuerdo a los datos del censo de 2001 tiene una población de 83.083 habitantes. Ocupa una superficie de 3427km². Alta Gracia es la ciudad cabecera y concentra más de la mitad de los habitantes del departamento.

Una de las características más sobresalientes de la comunidad regional Santa María (de aquí en adelante CRSM) es su división entre municipios de tamaño mediano, entre los que se destacan Alta Gracia, Despeñaderos y Malagüeño, entre otros, y comunas de menor tamaño, cuya fundación es posterior a 1983. Este condicionante espacial resulta aparentemente muy significativo para explicar las dificultades en la conformación de la comunidad. Como varios presidentes comunales e intendentes indican, la conformación de la comunidad regional resultó de un proceso conflictivo que a la postre condicionó su funcionamiento y performance en la actualidad. En sentido ilustrativo se pueden citar las declaraciones de uno de los presidentes comunales:

“Uno de los grandes problemas siempre en la comunidad digamos que el departamento Santa María tiene tres grandes municipalidades que son Alta Gracia, Malagüeño, Despeñaderos y otros más chicos como Monte Ralo, como Lozada, como Toledo (...) que un poco absorben a las comunas chicas entonces siempre en los grandes proyectos quedamos siempre relegados entonces un poco había un poco de celos en la comuna con compartir proyectos con los grandes municipios” (Intendente por Unión Vecinal)

De lo señalado anteriormente, se puede sugerir aparentemente la existencia de un conflicto al interior de la CRSM entre los municipios más

grandes y las comunas. Un presidente de una comuna que entiende esta problemática de la CRSM de la siguiente manera:

Porque para mi las regiones se deberían formar según las áreas económicas y también tener presente que no es igual las comunas a los municipios, las comunas son muy discriminadas, la ley de coparticipación las discrimina dándoles solo un 3 % del total de la trota a repartir, ya desde el vamos en las comunas la gente es ‘kelper’. (presidente comunal de Unión por Córdoba)

En relación más directa con la representación de la CRSM, existe un acuerdo tácito mayoritario en no considerar a la misma como un nuevo nivel de gobierno, con funciones delegadas y con autonomía en sus decisiones, sino como un organismo de coordinación entre el gobierno provincial y los gobiernos locales. Igualmente resulta significativo que una gran cantidad de gobernantes locales se alejen de esta disyuntiva, considerando a la CRSM como “otra estructura”, oscilando entre aquellos que le reconocen efectividad política real y aquellos que la entienden como una instancia supra-estatal, que puede (o no) obstaculizar las decisiones de otros niveles gubernamentales.⁷

La concepción opuesta de la comunidad regional como un nuevo nivel de gobierno es claramente marginal debido a que los presidentes comunales y los intendentes suelen mostrarse reacios a ceder la autonomía municipal en aras de un beneficio común que aparece en abstracto, en oposición a sus necesidades materiales de gestión;

“Lo más importante es lo que hace ha cada comuna en su vida diaria y las regiones están separadas de eso” (presidente comunal por Unión por Córdoba)

En el marco de estas consideraciones, hay dos discursos contrapuestos al interior de la CRSM sobre lo que la misma representa. En primer lugar, hay un grupo de intendentes y presidentes comunales que representan a la comunidad regional como un lugar de discusión, como un espacio de apertura discursiva

⁷ De los 20 presidentes comunales e intendentes entrevistados el 50% señala que la Comunidad Regional según la ley 9206/04 es un “organismo de coordinación / no nuevo nivel de gobierno”; el 30% lo denominó “otra estructura” y el 5% como un “nuevo nivel de gobierno con autonomía decisoria”

para fortalecer relaciones fundadas en la cercanía espacial de los municipios y comunas. Un presidente comunal señala lo siguiente al respecto:

“Sí, sirvió, nos unió, la comunidad regional nos unió a todos, si bien tenemos distintos lugares, distintas zonas nos sirvió para conocer cada problema de cada uno y conocernos porque a veces ni nos conocíamos” (Intendente de Unión Por Córdoba)

Asimismo, esta representación de la comunidad regional generalmente incluye destacar las relaciones de horizontalidad al interior de la comunidad regional, como un elemento positivo, aunque algunos actores consideran necesaria la existencia de alguna autoridad. En este sentido existe un ámbito de actuación (regulación) determinado para la CRSM; encontrar soluciones a los problemas considerados “comunes”.

Otra representación de la CRSM diferente a la anterior la interpreta en forma negativa, destacando su carácter agonal, como espacio político de disputa y confrontación que no permite generar soluciones para las localidades. Esta posición es sostenida por algunas comunas pequeñas que observan su participación en la CRSM disminuida en relación con algunos municipios, o por municipios que en la conformación de la comunidad regional estuvieron enfrentados con los dirigentes que finalmente afrontaron la dirección de la misma. Dos declaraciones son ilustrativas al respecto:

“No hay una importancia de la Comunidad regional en el desarrollo de la localidad, además en muchas ocasiones la Comunidad se termina transformando en un lugar donde se debaten intereses políticos por cargos, y eso termina perjudicando a todos.” (Presidente Comunal por la UCR)

“... no veo el motivo de haber estado un año para conformarla porque fue un litigio en nuestro departamento conformar la comunidad. Eh...creo que para lo único que sirvió fue para medir fuerzas políticas dentro de los propios intendentes...” (Presidente Comunal por la UCR)

A esta representación colectiva se le suma la recurrente alusión a la inexistencia de problemas comunes; al no existir un campo de actividad propio de la instancia regional ésta debería brindar soluciones a la gestión cotidiana de los gobiernos locales. Ante la falla en este objetivo, la respuesta es la crítica y el alejamiento de estos actores respecto de proceso de regionalización.

Como ya se ha señalado anteriormente, para la constitución de la Comunidad Regional se adoptó un criterio de tipo departamental. En las entrevistas a los intendentes se preguntó si consideraban que esta era la mejor forma de organización de la comunidad regional. Aquí también hay una división entre quienes aprueban el criterio utilizado y quienes no. Sin embargo, se puede señalar también que hay un acuerdo generalizado en considerar como un criterio válido y efectivo las actividades económicas de las localidades. Este criterio, en algunos intendentes y presidentes comunales, es prioritario y excluyente, mientras que en otros sirve como acompañamiento del criterio departamental. Esta frase resume la problemática del espacio en la construcción regional.

“Santa María si Ud. se fija no tiene la forma de Córdoba que es cuadrado ni tampoco es alargado como Juárez Celman o tan extenso como Río Cuarto y por eso tiene esos problemas que le mencionaba como que Toledo tiene más relación con Pilar o Río Segundo que con nosotros y la Cumbrecita ya de por sí por algo lo trasladaron a Calamuchita.” (Presidente comunal por la Unión Vecinal)

Considerando la problemática de la autonomía municipal, se puede señalar que la gran mayoría de los intendentes y presidentes comunales destacan el valor de la misma. Aún manifestando divergencias en relación con las características que presenta la región, se comparte una defensa férrea de la autonomía local.

Esta valoración positiva de la autonomía municipal implica un significado diferente para cada representación discursiva de la CRSM. La defensa de la autonomía no significa lo mismo para un actor que posee una visión positiva de

la Comunidad Regional que para otro actor que descrea de los aportes efectivos de la misma.

En los intendentes y presidentes comunales que representan la Comunidad Regional como un espacio de apertura discursiva y de relaciones de cercanía, hay una valoración de la CRSM como ámbito de resolución de problemas comunes, en el marco de las atribuciones municipales. Para tratar estos problemas se debe dotar de herramientas a los municipios; la Comunidad Regional constituye una herramienta de cooperación intermunicipal para esta finalidad. Es decir que existe una emergencia de novedosos espacios regulatorios que han de ser cubiertos por la Comunidad Regional como estructura administrativa, en tanto que su justificación se encuentra en las atribuciones y competencias del municipio en su espacio particularizado. Un intendente se expresa en este sentido de la siguiente manera:

“De las competencias municipales o comunales (a delegar) ninguna, porque uno ha sido siempre defensor de las autonomías, recién hablábamos de descentralización y si uno lee lo que está escrito, con la globalización uno de los elementos positivos para poderla manejar son los gobiernos municipales, no existen otros 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...”

(Intendente por la UCR)

Lo contrario se da en el caso de los intendentes y presidentes comunales que entienden a la Comunidad Regional como un ámbito agonal de disputa político-partidaria. Éstos, al no interpretar la necesidad de la comunidad regional en tanto espacio regulatorio, observan que lo que existe es un conjunto de municipios autónomos con problemáticas y dinámicas propias. La creación de la CRSM no es más que una medida unilateral, innecesariamente impuesta por una instancia de gobierno superior que viene a problematizar la concepción institucional de autonomía municipal.

“Esto de transmitir fondos a las comunidades regionales atenta contra la autonomía, porque me están impidiendo a mí dar una mejor calidad de vida a los

vecinos. Están creando organizaciones supraestatales con poder político, que no se ve reflejado en acciones políticas” (Presidente comunal de la Unión Vecinal)

Otro aspecto relevante sobre estas construcciones imaginarias diferenciadas es la identificación propia construida respecto a la comunidad regional. En el primer caso algunos intendentes usan el vocablo “nosotros” para referirse a la CRSM, mientras que los segundos significan a la misma en torno a un “ellos”.

“En las reuniones de la comunidad regional prácticamente compartimos estos conceptos de regionalizar el departamento, de diversificar su actividad económica...” (Intendente por la UCR)

“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!”
(Presidente comunal por Unión por Córdoba)

Comunidad Regional Colón

El departamento Colón (o Comunidad Regional Colón, en adelante CRC) tiene un grupo importante de municipios que forman parte de lo que se ha dado en llamar el conurbano cordobés. Es por ello que parte de los límites de la misma tienen contacto físico directo con los límites del ejido urbano de la capital provincial. Tiene una población de 205.030 habitantes, una superficie de 2.588 km² y tiene al municipio de Jesús María como ciudad cabecera (censo 2001)

Un primer aspecto relevante indicado por la totalidad de los intendentes encuestados es que la CRC tiene una polarización de los desarrollos económicos muy marcada. La división que se nos presentó entre un área de producción netamente agrícola-ganadera (también referenciada como el campo, el note o el bajo) y otra con un perfil más turístico (el alto). A estos dos perfiles se sumó en algunos casos un tercero de producción industrial, principalmente integrado por municipios que desarrollan actividades de producción liviana emparentada con el desarrollo ganadero y agrícola. Esto queda plenamente expresado en las aclaraciones del siguiente intendente;

“(...) habría que zonificar el análisis del departamento, porque hacia el norte es evidentemente agrícola-ganadera. En el caso que sería el nuestro (...) evidentemente tiene una característica de conurbano los perfiles de nuestras comunidades tiene una mezcla de perfiles de ciudad dormitorio y entre desarrollo económico de empleados públicos ya sea de municipales o provinciales. Tenemos un segmento que tiene que ver con el desarrollo turístico y otro que tiene que ver con el desarrollo de aves, avícola o con manufacturas determinadas como puede ser chacinados o como el caso nuestro de producción porcina” (Intendente del Frente Cívico)

Esta zonificación económica hizo que varios intendentes y presidentes comunales cuestionaran la conformación de la CRC siguiendo el criterio de la conformación territorial departamental ya existente en la provincia, aduciendo que criterios como las relaciones de cercanía y vecindad, las materias a regular o la afinidad económica o política pudieron acelerar y optimizar la construcción regional.

“(...) 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 si hay que dividir por comisiones de trabajo” (Intendente por el Frente Cívico)

“(...) si bien hace falta la cooperación, unir las voluntades de todo un departamento en cuanto a problemas son muy diferentes (...) es buena, en una de esas, una división más para el tratamiento de temas específicos” (Intendente por Unión por Córdoba)

“Acá tenemos (...) realidades económicas distintas, tendríamos por lo menos que haber sub-dividido 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

KIESSLING - LOBOS
De lo Local a lo Regional

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” (Presidente Comunal por Unión por Córdoba)

“(...) 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 entado a todos los intendentes y haberles dicho con quién tienen afinidad unos y otros (...)” (Intendente por la URC)

A diferencia de la CRSM, en Colón la visión generalizada de la Comunidad Regional como un organismo de coordinación entre el gobierno provincial y los gobiernos locales prácticamente no encuentra voces en disidencia.⁸ Dentro de esta representación se han identificado dos perfiles; algunos la ven como una forma particular de política provincial (participativa y no delegativa), mientras que otros perciben en la misma una forma de construcción de poder de presión desde abajo. Es decir que mientras unos la interpretan como un aparato del cuál el estado provincial hace uso para imponer su disciplinamiento y sus políticas, los otros la ven como un instrumental de los gobiernos locales para adquirir visibilidad y poder.

“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 por la UCR)

⁸ De los 15 presidentes comunales e intendentes entrevistados el 76,9% señala que la Comunidad Regional según la ley 9206/04 es un “organismo de coordinación / no nuevo nivel de gobierno” visiones diferentes suman el porcentaje faltante.

KIESSLING - LOBOS
De lo Local a lo Regional

“(…) la idea primaria de esta regionalización (…) ha sido una intentona para hacer desaparecer muchas comunidades, muchas comunas. Esto ha sido lo fundamental que estaba escondido en el fondo de la ley” (Presidente Comunal por Unión Vecinal)

En cuanto a los ámbitos de regulación se hace primeramente presente el hecho de que durante las primeras gestiones de la CRC existió la decisión política de aprovechar el espacio para resolver las históricas disputas por los ejidos municipales. Con la nueva demarcación de límites el departamento dejó de tener zonas grises, debido a que el consenso giró en torno a que los ejidos de los gobiernos locales entran en colindancia entre si.

Con la desaparición de la jurisdicción provincial en el territorio del departamento Colón - campo de acción principal de la Comunidad Regional según la norma – nace un nuevo espacio de conflicto discursivo en torno a la pertinencia de la CRC. La idea generalizada es que la eliminación de las zonas grises deja vaciada de fundamentos la existencia de una Comunidad Regional.

“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 por Unión por Córdoba)

Otras autoridades locales representan a la comunidad regional como una instancia política cuyo ámbito de competencia trasciende la existencia de las zonas grises. Dentro de esta apreciación se pueden diferenciar los que consideran que existen problemas regionales y aquellos que no: los primeros tienen una visión de la CRC como una necesaria instancia de regulación y producción política alternativa a la gestión local, mientras que los segundos la colocan en una perspectiva más instrumental entendiendo que el municipio o comuna la utiliza para resolver problemas que le son propios.

“La Comunidad Regional es un ente de gobierno importantísimo que todos los gobiernos deberán dar mucha bolilla, porque es un ente que va formando, porque vos salís del espectro de tu comunidad y te va abriendo hacia varios círculos con realidades distintas y eso te va abriendo la mente, eso te va generando ideas nuevas”(Intendente por la UCR)

“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 de que porque a veces les ha pasado a ellos que ningún ha surgido 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”(Presidente Comunal por Unión por Córdoba)

Aquí la autonomía municipal es también vista como un valor, pero se la entiende más en un sentido jurídico que social. El municipio o comuna es autónomo por derecho propio, pero limitaciones financieras, políticas y de escala hacen que no sea plenamente eficiente en la gestión de su comunidad, por lo cual los procesos asociativos como la creación de la CRC son una posibilidad de descomprimir obligaciones y dar mejor respuesta a sus demandas sociales. El carácter deliberativo de la estructura institucional de la CRC es un valor en sí mismo que, conjuntamente con su capacidad de construcción inter subjetiva (sin autoridad de por medio), aseguran la autonomía municipal. El discurso parecería consistir en que no hay contradicción entre Comunidad Regional y autonomía municipal porque la política de las comunidades regionales no apunta a un nuevo espacio de regulación, sino a configurar cierta relación particular entre el municipio y la provincia.

Análisis comparado

Desde lo antes dicho se desprenden algunas conclusiones primarias que se presentan a modo de sucinto análisis comparado. Se analizan tres aspectos que se consideran interesantes.

En primer lugar queda explicitada la naturaleza conflictiva de las re-demarcaciones institucionales. En ambos departamentos se hicieron presentes ciertas relaciones conflictivas, de caracteres diversos, en el seno de las cuales se daban los intercambios entre los actores políticos; la oposición municipio/comuna en Santa María y la confrontación de perfiles económicos en Colón.

Estas formaciones materiales previas (la diferencia entre comunas y municipios y los distintos perfiles productivos) sobre las que se quiso imponer a la Comunidad Regional como novedosa instancia de regulación alcanzan su genuina relevancia si se las entiende como construcciones materializadas, provenientes de disputas semióticas previas y plasmadas en sesgos institucionales.

En este sentido es notable cómo en el primer caso es ésta división el principal foco explicativo de otras variables de las construcciones simbólicas en torno a las Comunidades Regionales. Así es como se nos dibuja el discurso identitario de un “nosotros” entre los actores comunales que parece responder a las siguientes características; (1) se niega la existencia de problemas comunes que requieran una solución regional, (2) se resalta la centralidad del actor local en el proceso de descentralización y (3) se cuestiona a la Comunidad Regional por su carácter de dispositivo impuesto desde la provincia y se la deja de lado en las consideraciones de producción política.

Que la oposición comuna/municipio sea conflictiva y sesgue la producción semiótica de la CRSM y no en la CRC podría ser explicado por la mayoría de comunas por sobre municipios (6 m y 18 c), por las grandes diferencias poblacionales entre una y otra forma y por las distancias existentes entre gobiernos locales, en el caso del primer departamento. En Colón las distancias son mínimas (al punto de la existencia de una alta colindancia urbana en el foco Villa Allende, Unquillo, Saldán, Salsipuedes), son mayoría los municipios por sobre las comunas (14 m y 6 c) y la diferencia poblacional media es menos importante.

En contraposición absoluta a esta situación, en Colón la existencia de la división entre el alto y el bajo crea un consenso importante a la hora de desestimar el criterio departamental para la Comunidad Regional (tomando centralidad, obviamente, la alternativa del criterio económico). Dejando este

aspecto de lado, la oposición agrícola/turística no habla ni de la interpretación de la presencia de problemas comunes, ni de la naturaleza de la CRC. Si se nos pidiera arriesgar una hipótesis diríamos que es plausible que el factor partidario esté jugando un papel clave en este caso. Más simple aún, la alta uniformidad productiva de Santa María podría explicar la poca relevancia del sesgo económico.

El segundo aspecto destacado es que en Santa María las interpretaciones positivas de la CRSM destacan sólo su carácter instrumental para la solución e intercambio de experiencias en torno a las necesidades locales, mientras que en Colón parece existir una conciencia generalizada sobre una mayor relevancia política de la CRC (ya sea una estrategia política de la provincia o un espacio de construcción de poder). El hecho del rol de la CRC en la delimitación de los nuevos ejidos municipales pareciera generar una doble respuesta por parte de los actores locales; primeramente se la acepta como realidad concreta con efectividad política y, luego, se la pone en cuestión sobre hacia dónde dirigir sus potencialidades. Los que no le encuentran rédito político son quienes desestiman su relevancia con la eliminación de las zonas grises, los otros la instrumentalizan simbólicamente a su favor (hacia lo regional como nuevo espacio de regulación o hacia las necesidades locales). También en este punto se propone al factor partidario como relevante.

Por último se destaca que el discurso de la autonomía municipal ha sido articulado en el seno de una configuración simbólica más compleja en torno a los procesos de regionalización, en ambos casos. A diferencia de lo que se pudo pensar en un primer acercamiento a la temática la semiosis de los intendentes consultados parece hacer uso de la autonomía municipal para fundamentar la participación del municipio en el proceso de regionalización, no para oponerse en tanto espíritu corporativista.

BIBLIOGRAFÍA

ARRIETA S., KIESSLING C. y LOBOS D. *Comunidades regionales, regulación social y autonomía municipal*. Ponencia de panel de alumnos para el 9º congreso nacional de la SAAP. Santa Fe. 2009

BRENNER N., JESSOP B., JONES M., MACLEOD G. Introduction: State Space in Question en *State/Space: A Reader*. Blackwell Publishing. Oxford. 2003.

GROISMAN D., BERMÚDEZ N. y MAZZALAY V. *Introducción* en JESSOP: "Capitalismo(s): discurso y materialidad en las formaciones sociales capitalistas contemporáneas". Educc. Córdoba. 2007

JESSOP B. "El estado y las selectividades de Género. Un análisis desde el Realismo crítico" en *Capitalismo(s): discurso y materialidad en las formaciones sociales capitalistas contemporáneas*. Educc. Córdoba. 2007

JESSOP B. *The Development of the SRA* en "State Power". Lancaster University Press. Cambridge (UK). 2008

JESSOP B. *Capitalismo(s): discurso y materialidad en las formaciones sociales capitalistas contemporáneas*. Traducción y notas: Daniel Groisman y María Natalia Bermúdez. Educc. Córdoba. 2007.

KEATING M. The invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe en *State/Space: A Reader*. Blackwell Publishing. 2003.

MAZZALAY V. *Estructuras de gobernanza en el desarrollo local-regional: coordinación socio-política en Córdoba*. Tesis de Doctorado. Universidad Nacional de Cuyo. 2009

PARMIGIANI DE BARBARÁ, M. *Estado, Sociedad y Región – Un análisis neoinstitucional de la Región Centro de la República Argentina.* Ed. Ciencia, Derecho y Sociedad - Biblioteca Jurídica y Social. Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba. 2001

WEBER M. *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva.* 2da. ed. 15a. reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México, D.F. 2004.