

DERECHO PÚBLICO, PROVINCIAL Y MUNICIPAL

Aportes de la provincia de Córdoba en términos de coordinación intergubernamental a un debate nacional sobre la materia

POR MARCELO BERNAL(*)

Sumario: I. Introducción al tema.- II. Especificidades del caso Córdoba.- III. La reforma constitucional de 1987.- IV. La coordinación intergubernamental en Córdoba.- V. Consideraciones finales.- VI. Referencias.

Resumen: el presente trabajo tiene como objetivo analizar el modelo de coordinación intergubernamental existente en la provincia de Córdoba entre el gobierno provincial y sus 427 gobiernos locales, con la finalidad de poner en valor algunos aportes originales que pueden contribuir a un debate general sobre las relaciones intergubernamentales en nuestro país. El diseño cordobés destaca con respecto al conjunto de las provincias al institucionalizar y consolidar en el tiempo mecanismos de coordinación hoy inexistentes en otras provincias, ni entre ellas, ni con el gobierno nacional, apoyados en un marco constitucional y normativo también superador de la media. Por ello, y sin pretender que dicho modelo subnacional sea ideal, este propone instituciones y mecanismos de coordinación que representan un valioso aporte para paliar el severo déficit de coordinación existente en el país, en donde priman los vínculos informales y las negociaciones personalizadas entre diferentes niveles de gobierno.

Palabras claves: federalismo - federalismo subnacional argentino - coordinación intergubernamental - constitucionalismo cordobés

Contributions of the province of Córdoba in terms of intergovernmental coordination to a national debate on the matter

Abstract: the objective of this paper is to discuss the existing intergovernmental coordination model in the province of Córdoba between the provincial government

(*) Abogado, Universidad Nacional de Córdoba. Magister en Relaciones Internacionales, Centro de estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba. Magister en Gestión Pública Local, Universidad Carlos III, Madrid. Doctor en Derecho, Universidad Nacional de Cuyo. Prof. de grado y posgrado, Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Siglo XXI y Universidad Nacional de Catamarca. Director de equipos de investigación. Autor de numerosas publicaciones especializadas.

and its 427 local governments in order to value some original contributions that can contribute to a general debate on the intergovernmental relations in our country. The Cordovan design stands out with respect to the provinces as a whole by institutionalizing and consolidating over time coordination mechanisms that do not exist today in other provinces, neither between them nor with the national government, supported by a constitutional and regulatory framework that is also above average. For this reason, and without claiming that said subnational model is ideal, it proposes institutions and coordination mechanisms that represent a valuable contribution to alleviate the severe coordination deficit existing in the country, where informal ties and personalized negotiations prevail between different levels of government.

Keywords: *federalism - Argentine subnational federalism - intergovernmental coordination - Cordoban constitutionalism*

I. Introducción al tema

El federalismo argentino atraviesa un conjunto de problemas estructurales, algunos recientes y otros de vieja data, que afectan su adecuado funcionamiento. Siendo meramente enunciativo, podemos destacar como factores críticos a una reforma constitucional llevada a cabo en el año 1994 que produjo un rediseño y una actualización necesaria y pertinente del viejo modelo dual, orientando sus instituciones a modelos relacionales más próximos a los modernos diseños cooperativos, pero que lamentablemente se ha quedado encerrada en su propio texto. Muchos de los institutos previstos y de los nuevos arreglos institucionales no han sido puestos en práctica, algunos solamente de manera parcial y otros han sido subutilizados.

Dentro de estos arreglos pendientes destaca la ausencia de un acuerdo fiscal federal con base en una ley convenio que debería haber sido aprobada a más tardar a fines del año 1996, con el acuerdo conjunto del Congreso federal y de las 24 jurisdicciones. En consecuencia, seguimos rigiéndonos por una vieja norma, del año 1988, la que ha sido continuamente revisada a modo de remiendos con los sucesivos acuerdos fiscales que se rubricaron desde aquella fecha entre el gobierno nacional y las provincias.

Por su parte, institutos pensados para generar equilibrios territoriales de poder han sido desaprovechados o subutilizados, tales como las nuevas competencias de las provincias para crear regiones orientadas al desarrollo económico y social, la posibilidad de firmar acuerdos interprovinciales y de carácter trasnacional, la propiedad de los recursos naturales por parte de las provincias, e incluso, podríamos incorporar en este listado al instituto de la autonomía municipal, que en muchas provincias argentinas atraviesa momentos muy delicados.

A su vez, el Senado ha incumplido el mandato de dicha reforma para cumplir un rol clave construyendo una agenda federal para el país, legislando para abordar asimetrías, distribuir adecuadamente bienes públicos en el territorio y generar balances de poder que aún están pendientes.

En paralelo, el país atraviesa en las últimas dos décadas un profundo proceso de recentralización de los recursos fiscales en manos del gobierno federal, junto con una marcada tendencia a redireccionarlos a las provincias con base en criterios discrecionales, principalmente obra pública, subsidios a los servicios y ayuda social. Este factor ha sido fuertemente distorsivo de un diálogo federal y se ha enmarcado mayormente en la idea de acumular apoyos para la agenda del gobierno central en el Congreso y en los sucesivos turnos electorales.

Como deuda estructural el país denota profundas asimetrías entre los socios de la relación federal en términos de población, territorio, recursos económicos, infraestructura y en la distribución de bienes públicos esenciales como educación, salud y seguridad. Agravan aún más este cuadro de situación las recurrentes crisis económicas que aquejan fuertemente a muchas economías regionales, profundizándose, en consecuencia, los procesos de migraciones internas.

Debería mencionarse como saldo favorable desde 1994 la consolidación de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires (CABA), aunque aún siguen pendientes convenios entre el Congreso de la Nación y la Legislatura de la CABA que culminen el traspaso de las fuerzas policiales y de los tribunales federales remanentes a la orgánica de esta última.

El abordaje y resolución de los problemas descriptos exige previamente identificar y paliar un problema estructural del federalismo argentino consistente en su severo déficit de relaciones intergubernamentales (en adelante RIG), es decir, cómo se relacionan e interactúan entre sí nuestros diferentes niveles de gobierno (nacional-provinciales-CABA-municipios).

La interdependencia es inevitable y significativa en todas las federaciones. De dicha afirmación se infiere que el grado de descentralización de funciones y competencias, la concurrencia de estas y el nivel de dependencia financiera de los gobiernos subnacionales con respecto al gobierno central configuran un entramado de vínculos interdependientes propios y característicos de las fisiologías de los nuevos federalismos. El formato de interacción entre los socios, el mayor o menor grado de descentralización de funciones y la correspondencia fiscal entre recursos y competencias representan la agenda más actual en la materia.

Las RIG tratan de las interacciones cruciales entre diferentes niveles de gobierno, lo que implica siempre temas de naturaleza política, fiscal y administrativa

relativos a la construcción del Estado. Las RIG son vehículos de negociación política que producen patrones capaces de colocar grupos con menor poder político en confrontación con otros, cada uno en la lucha para elevar su posición (Souza, 2002, pp. 433-434). Como tales vínculos involucran esferas de autoridad y de poder respecto de políticas territoriales, el tipo de arreglo resultante puede inducir más negociación, negociación y cooperación más horizontal, o bien, tratar conflictos en torno a relaciones más verticales y jerárquicas (Falleti, 2010).

El juego federativo depende de coaliciones e inducciones de las esferas superiores de poder, así como de procesos de coordinación intergubernamental que estimulen la adhesión cooperativa de los gobiernos subnacionales. En este sentido, las RIG son cruciales para implantar políticas públicas, generar responsabilidad compartida, ayudar a los gobiernos subnacionales a cumplir sus demandas y evitar el juego de empuje entre los entes (Mendoza y Grin, 2020, p. 23).

Argentina es un Estado federal con un marcado déficit en cuanto a la cantidad, estabilidad, diseño y modalidades de funcionamiento de sus (escasas) instituciones de coordinación interjurisdiccionales. En mayor o menor medida, el conjunto de los federalismos actuales y exitosos se nutren de numerosas instancias de negociación y de diálogo especializado de carácter multinivel (1). La inexistencia de un organismo que nucleee de manera vertical al presidente y a los gobernadores o de modo horizontal solo a los gobernadores, junto con la débil experiencia de los Consejos Federales en Argentina no alcanzan a llenar ese vacío.

Estos Consejos nacieron en la etapa desarrollista, y terminaron de consolidarse en los años noventa del siglo pasado, en el marco del proceso de reformas del Estado impulsado por Menem. Los Consejos son espacios de articulación de políticas sectoriales entre el gobierno nacional, las provincias y la CABA que cuentan con un largo recorrido y una cuestionada eficacia. Estos espacios tienden a servir de puente ante las fallas de coordinación del sistema político, aunque muchos de ellos han funcionado de manera intermitente, se han fusionado, o directamente desaparecieron.

Tampoco existen en el país demasiadas instancias de coordinación horizontales entre las provincias. Algunos acuerdos interjurisdiccionales se han materializado en convenios específicos, principalmente en la década del cincuenta y, posteriormente, en el proceso de recuperación democrática, pero actualmente

(1) En el análisis comparado, solamente en el caso alemán (un federalismo con alta densidad de vínculos intergubernamentales) diferentes estudios llevados a cabo recientemente han identificado 330 organismos de cooperación vertical entre Federación y *Länders*, y 1074 órganos de cooperación horizontal entre *Länders*.

escasean en cantidad y relevancia, siendo fuertemente desalentados por el poder central.

Como consecuencia agregada de los procesos brevemente descriptos, en nuestro federalismo tienden a primar las relaciones informales entre presidentes y gobernadores, en donde los primeros manejan un enorme poder de fuego negociador, condicionando de manera estructural la naturaleza de dichos vínculos y permitiendo al nivel superior de gobierno fijar la agenda política nacional, de naturaleza incrementalmente impuesta, unilateral y unidireccional, mientras que los gobernadores tienden a reproducir estas prácticas con sus intendentes, ahogando la posibilidad de consolidar en el país el instituto constitucional de la autonomía municipal.

En el presente trabajo se intentará destacar y poner en valor algunas particularidades del federalismo subnacional vigente en la provincia de Córdoba que presentan interés para el tema abordado, ya que escapa de la mediana de como vehiculizan sus vínculos interjurisdiccionales (verticales y horizontales) el resto de las provincias. La autonomía municipal, el asociativismo intergubernamental, los procesos descentralizadores en materia sanitaria y educativa, los principios constitucionales de la coordinación intergubernamental y la regionalización tienen en el caso cordobés especificidades y un mayor desarrollo que los vuelven únicos en su tipo en el federalismo subnacional argentino.

Sin ser considerado como un dechado de virtudes, existen en dicho modelo acuerdos interpartidarios, años de trabajo colaborativo y adecuados marcos normativos que posibilitan diálogos y negociaciones intergubernamentales canalizados de modo institucional, fenómeno hoy exclusivo de esta provincia y que podrían servir, con sus adecuados ajustes, como alternativa viable a las modalidades predominantes en términos de relaciones interjurisdiccionales en el país.

II. Especificidades del caso Córdoba

Según Iturburu, en Argentina existen 1165 municipios y 1086 gobiernos locales sin estatus municipal de dependencia provincial. A esto se suman los gobiernos locales creados por municipios, cuya cantidad se desconoce, pero se estima que superan ampliamente los 300; por ello, se puede especular con que el número total de gobiernos locales argentinos se acerca a los 2600 (Iturburu, 2012, p. 416).

La provincia de Córdoba cuenta con 427 (cuatrocientos veintisiete) gobiernos locales divididos por su escala en ciudades, municipios y comunas, casi el 25% del total nacional. Más del 30% de estas poblaciones tiene menos de 500 habitantes, mientras que la ciudad Capital concentra el 39,3% de la población provincial (1.565.112) según el Censo 2022.

La particular centralidad geográfica de Córdoba y las sucesivas corrientes migratorias que se han sucedido desde la Colonia y en la etapa de ampliación de la frontera productiva del país, han dotado a su territorio de numerosos asentamientos poblacionales de diferentes escalas y sujetos también a disímiles problemáticas. La defensa del federalismo y de los principios autonómicos propios de los gobiernos locales tiene una antigua tradición en la provincia, y en cada asentamiento poblacional existe vida política municipal, una agenda local de gobierno y un municipio consciente de sus misiones y finalidades.

Por todo ello, es en Córdoba donde de manera pionera se han iniciado gran parte de los avances y conquistas del municipalismo del país y es donde con mayor vigor se han implementado políticas de desarrollo de genuino contenido local. A ello han contribuido una particular idiosincrasia de defensa del localismo, el protagonismo de los actores políticos locales y el aporte intelectual de las cátedras de derecho público de sus universidades (Bernal, 2017, p. 55).

No es casual que haya sido esta provincia una de las primeras en incorporar el instituto de la autonomía municipal en 1923, y en encabezar de manera más reciente la sanción de una multiplicidad de cartas orgánicas que han brindado márgenes de autonomía local aún inexistentes en otras provincias. Tampoco es azaroso que la provincia haya sido de las que encabezaron los procesos de reformas constitucionales con posterioridad a la recuperación democrática de 1983.

III. La reforma constitucional de 1987

La vuelta a la democracia en 1983 significó la recuperación plena de las libertades políticas y de la dinámica propia de los partidos, generando una ebullición de procesos hasta entonces demorados, tales como la necesaria actualización de los textos constitucionales a nivel nacional y de las provincias. El derecho público de las provincias vivía una etapa de eferescencia y, en dicho período, buena parte de ellas modernizarían sus textos constitucionales⁽²⁾ conforme una nueva agenda en construcción incipiente de lo que actualmente se denomina el nuevo constitucionalismo latinoamericano (Bernal, 2017, p. 49).

La reforma constitucional de 1987 fue contemporánea a la emergencia de grandes cambios geopolíticos en el orden global y a los procesos de recuperación democrática de decenas de países alrededor del planeta. En paralelo, la emergencia y consolidación de un mundo crecientemente complejo, interdependiente e interrelacionado, generaba por aquel entonces tendencias encontradas con un fuerte

(2) De manera contemporánea, reformaron sus constituciones las provincias de Jujuy (1986), La Rioja (1986), Salta (1986), San Juan (1986), San Luis (1987) y Catamarca (1988).

impacto en los territorios, interpelando al Estado Nación en sus capacidades para gestionar la tensión entre lo local y lo global que los nuevos escenarios producían.

Centrando el análisis en la reforma cordobesa de 1987, como todo proceso constitucional, el cordobés fue producto de una transacción entre diversos sectores políticos de la sociedad, todavía conmovida por los excesos de la dictadura y por la accidentada vida institucional provincial de las décadas previas a 1983. Una Córdoba que buscaba nuevos horizontes y que encontraba en el bipartidismo un modo en el cual expresarse con cierta comodidad, pero que, aún con ese predominio, se bifurcaba en voces que expresaban una sólida renovación generacional e ideológica (González, 2017, p. 7).

Con la reforma de 1987, la cordobesa es de las primeras constituciones en incorporar el derecho internacional de los derechos humanos, define la consagración de un Estado Social de Derecho, profundiza sustantivamente en el reconocimiento de nuevos derechos y garantías, promueve la democracia participativa, establece una serie de políticas especiales para el Estado provincial y sienta las bases de un federalismo de concertación, junto con un municipalismo vigoroso, a partir de un capítulo especialmente dedicado al régimen municipal.

Señala Carnota (2017, p. 20) que las inclusiones del Estado social y del federalismo de concertación hacen que Córdoba se enrola en una postura principista o valorista dentro del constitucionalismo contemporáneo. La Constitución será ingeniería —o arquitectura— del poder, pero también portará definiciones. Signará la forma política (el Estado Social de Derecho) y las relaciones al interior del Estado federal (el federalismo de concertación).

En igual sentido, Hernández (2009, p. 457) afirma que es una fortaleza la modernización alcanzada por nuestro derecho público provincial, hacia un constitucionalismo social definitivamente concretada en la reforma de 1987, y que la misma fue precursora de la reforma constitucional federal de 1994, en el tránsito hacia la tercera etapa del constitucionalismo: el de la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos.

La Constitución cordobesa en su propio preámbulo consagra la necesidad de afianzar los derechos de la provincia y asegurar la autonomía municipal.

Siguiendo a Hernández (2011),

(...) se deben mencionar como integrantes del plexo jurídico constitucional que establece las bases del federalismo y del régimen municipal algunas disposiciones, entre las que destacan el Art. 1º sobre el Estado Social de Derecho, el Art. 2º sobre la forma de gobierno representativa,

republicana y democrática, el Art. 9º sobre participación, el Art. 11 sobre recursos naturales, los Art. 13 y 14 sobre la indelegabilidad de funciones y de responsabilidades de los funcionarios públicos, el Art. 15 sobre publicidad de los actos de gobierno y el importante Art. 16 que establece una denominada cláusula federal. (p. 207)

Debe destacarse este último artículo (cláusula federal) como una fortaleza que ubica a la provincia en la defensa de la autonomía en el marco de un federalismo moderno de concertación y en un mundo caracterizado por los procesos de integración tanto nacional como supranacional (Hernández, 2009, p. 458).

El mencionado artículo 16 sienta las bases del sistema de distribución de competencias y de relaciones intergubernamentales que vuelve al modelo de federalismo subnacional cordobés en una propuesta de avanzada para su tiempo. Allí se dispone:

1. Ejercer los derechos y competencias no delegadas al Gobierno Federal.
2. Promover un federalismo de concertación con el Gobierno Federal y entre las Provincias, con la finalidad de satisfacer intereses comunes y participar en organismos de consulta y decisión, así como establecer relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales, mediante tratados y convenios.
3. Ejercer en los lugares transferidos por cualquier título al Gobierno Federal las potestades provinciales que no obstaculicen el cumplimiento de los objetivos de utilidad nacional.
4. Concertar con el Gobierno Federal regímenes de coparticipación impositiva y descentralización del sistema previsional.
5. Procurar y gestionar la desconcentración y descentralización de la Administración Federal, y
6. Realizar gestiones y acuerdos en el orden internacional, para satisfacción de sus intereses, sin perjuicio de las facultades del Gobierno Federal.

Muchos de los institutos arriba mencionados preceden y sirvieron de valiosa agenda de referencia para el capítulo federal de la reforma nacional del año 1994.

Por su parte, el capítulo del régimen municipal reconoce la naturaleza sociológica del municipio, la autonomía municipal, la unión de la democracia con la eficacia y un municipio de plena participación ciudadana. Señala Hernández (2009, p. 462) al respecto que el ciclo del nuevo poder constituyente derivado en varias provincias argentinas presentó una magnífica oportunidad para definir un

más correcto perfil del gobierno municipal, y afortunadamente podemos expresar ahora que estos lineamientos, que expresan la lucha del municipalismo, fueron seguidas en la inmensa mayoría de las reformas constitucionales de las provincias, consolidándose el régimen municipal argentino.

El importante artículo 180 de la Constitución Provincial antecede en el tiempo al artículo 123 de la Constitución Nacional, reconociendo la preexistencia del municipio como una comunidad natural y asegurando su autonomía en los planos político, institucional, administrativo, económico y financiero. Asegura también dicha cláusula la independencia de los municipios frente a todo otro poder en el ejercicio de estas atribuciones.

El artículo 181 de la Constitución Provincial determina la existencia de municipios en asentamientos poblacionales superiores a 2000 habitantes, dejando en manos de la legislatura provincial el reconocimiento de las ciudades y en manos de la legislación el quantum poblacional exigible, no sin antes señalar que las ciudades tendrán la potestad de dictarse sus propias cartas orgánicas municipales, en ejercicio de un poder constituyente originario de cuarto nivel, a regirse por ellas y a darse sus propias instituciones políticas y de elegir con base en ellas a sus gobernantes. Producto de este reconocimiento, hoy más de veinte localidades de la Provincia cuentan con sus propias cartas orgánicas (3).

En ejercicio de dicha autonomía, los municipios cordobeses también pueden gestionar políticas públicas de base local (artículo 186, incisos 6 al 14 y cctes.), cuentan con potestades tributarias propias y originarias (artículo 186 inc. 3 y 4 y 188) y de auto gestionar su presupuesto con base en previsiones financieras basadas en las necesidades de la gestión.

El artículo 188 establece que la coordinación en materia fiscal provincia-municipios debe plasmarse en una ley de coparticipación aprobada por la Legislatura provincial, estableciendo que la coparticipación en la provincia de Córdoba debe conformarse a los principios de proporcionalidad y redistribución solidaria.

A su vez, los artículos 190 (convenios intermunicipales), 191 y 192 (participación y cooperación con el gobierno provincial) sientan las bases de un federalismo de concertación con bases cooperativas, moderno y en donde las relaciones intergubernamentales son sustantivas para una gestión coordinada y eficiente entre los diferentes niveles de gobierno.

(3) Cuentan con Carta Orgánica Municipal vigente las ciudades de Almafuerde, Alta Gracia, Arroyito, Bell Ville, Córdoba, Coronel Moldes, Corral de Bustos, Dean Funes, General Cabrera, Hernando, Laboulaye, La Falda, Las Varillas, Marcos Juárez, Morteros, Río Ceballos, Río Cuarto, Río Tercero, Villa Allende, Villa Carlos Paz, Villa Dolores, Villa Nueva y Villa María.

Por el primero de estos artículos se sientan las bases para el desarrollo posterior de plurimodalidades de convenios y de entes intermunicipales que llevan adelante diversos servicios públicos. Córdoba es la provincia que registra el mayor número de experiencias exitosas de relaciones intergubernamentales horizontales entre sus diferentes ciudades, municipios y comunas, siendo estas buenas prácticas del sector público con un incipiente o modesto nivel de desarrollo en el resto del país (Bernal, 2017, pp. 56-57).

Los artículos 191 y 192 son las bases de un modelo de relaciones interjurisdiccionales entre la provincia y los municipios basadas en un federalismo cooperativo o de concertación. Por la primera cláusula las partes se comprometen a participar colaborativamente en la administración, gestión y ejecución de obras y servicios en el ejido municipal para buscar una mayor eficiencia y descentralización operativa. Asimismo, los municipios deben formar parte de los procesos de planificación territorial del desarrollo y de la obra pública con base en los vínculos de proximidad. Con base en el artículo 192, los futuros vínculos intergubernamentales deben fundarse en el principio de cooperación mutua, debiendo el gobierno provincial proveer al cumplimiento de las funciones específicas de todo gobierno municipal (Bernal, 2017, p. 57).

Con posterioridad al año 1987, el federalismo cordobés continuó generando normas, instituciones y acuerdos interjurisdiccionales que serán parte del presente análisis, incluyéndose en el mismo las leyes orgánicas de municipios (8102), de coparticipación provincial de recursos (8663) y de regionalización (9206), como así también la experiencia de la integración regional con las vecinas provincias de Santa Fe y Entre Ríos (Región Centro). Destacaremos también la importante iniciativa de la Mesa de Trabajo Provincia-Municipios y Comunas como espacio de construcción concertada de políticas entre el gobierno provincial y los intendentes y la institucionalización de numerosos entes intermunicipales en el territorio provincial.

Estos dispositivos normativos e institucionales generan un diferencial positivo en materia federal con sus pares provinciales y dan vida a dinámicas de interacción entre los niveles provincial y municipal de gobierno que no son comunes en el resto del país.

IV. La coordinación intergubernamental en Córdoba

En un sistema federal de gobierno en el que coexisten dos o más niveles u órdenes, donde las responsabilidades y competencias respecto de determinadas materias y tareas son compartidas, tales vínculos y contactos se tornan necesarios.

Bajo tal esquema, el tejido de relaciones intergubernamentales opera como un armazón que permite y facilita —a la vez que complejiza— la formulación y el desarrollo de las políticas públicas en un entorno descentralizado con responsabilidades compartidas (Astarita *et al*, 2012, pp. 230-231).

Las RIG son, en definitiva, el conjunto de normas, instituciones y procesos que dan vida a la intergubernamentalidad en un país federal, siendo un marcado déficit del caso argentino la escasa densidad de arreglos institucionales que canalicen el diálogo técnico entre gobiernos de diferente nivel en la búsqueda de acuerdos para la distribución de competencias y de recursos. Dicha carencia tiende a personalizar los vínculos y a que las relaciones se enmarquen en la informalidad, siendo consecuencia de ello que en la asimetría de poder negociador de las partes primen el gobierno nacional en desmedro de las provincias, y el provincial en desmedro de los municipios.

En Córdoba, sin embargo, existen una multiplicidad de espacios institucionales de interacción de carácter intergubernamental únicos y atípicos en el federalismo subnacional argentino. Analizamos algunas de las normas, arreglos institucionales y procesos que dan cauce a las RIG en el caso de la provincia de Córdoba, y que navegan a contracorriente del proceso de recentralización que ha vivido el país en los últimos años.

IV.1. La Ley Orgánica Municipal 8102/91

La Ley Orgánica Municipal 8102 (4) fue sancionada en el año 1991, siendo en su momento la norma más moderna en la materia en el concierto nacional. En su texto se legisla acerca de la forma y modalidades del gobierno municipal, los organismos de control, las competencias materiales de los gobiernos locales (entre ellas las de naturaleza tributaria como competencias originales del municipio), las instancias de gobierno participativo y las formas de democracia semi directa, los mecanismos de articulación verticales y horizontales de políticas, las modalidades de prestación de los servicios públicos municipales, el régimen electoral municipal, la responsabilidad de los funcionarios y los mecanismos de resolución de conflictos entre poderes, entre otras disposiciones.

En su artículo 2º la norma reconoce la división en categorías de los municipios de acuerdo con su población en ciudades (más de diez mil habitantes), municipios (menos de diez mil) y comunas (menos de dos mil), otorgándose a las ciudades la posibilidad de dictar sus cartas orgánicas municipales.

(4) Vigente con sus modificatorias 8128, 8232, 8233, 8442, 8753 y 8864.

Una última reforma a la ley 8102, a través de la ley 10.406/16, ha significado un paso adelante en términos de calidad institucional, al limitarse la reelección indefinida de los intendentes en las localidades que carecen de carta orgánica (5). Por dicha norma se modifica el artículo 39 de la ley 8102 determinando que los intendentes pueden ser reelegidos de manera consecutiva solo por un período, debiendo pasar un intervalo mínimo de un período para poder postularse nuevamente. Esta cláusula es también aplicable a los gobiernos de Comisión previstos en dicha normativa. Esta medida se enmarca en la actual jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba (6) y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (7).

IV.2. La Ley de Coparticipación Provincial 8663/97 y la Mesa Provincial-municipios

Otro dispositivo legal de relevancia es la ley 8663 de Coparticipación Provincial, del año 1997 y sus modificatorias (8864 y 9183). En ellas se determinan los porcentajes de la coparticipación de impuestos entre la provincia y sus municipalidades y comunas (artículo 3), el origen y naturaleza de los fondos coparticipables (artículo 2) y los porcentajes y mecanismos de la coparticipación secundaria entre ciudades, municipios y comunas (artículos 3, 4, 5 y 6), así como también se regula la automaticidad de las transferencias de dinero, de manera quincenal y a través del Banco de la Provincia de Córdoba (artículo 13).

La distribución determinada por el artículo 3 dispone que el monto total recaudado acorde al artículo 2 se distribuirá de la siguiente forma: a) el ochenta por ciento (80%) para la provincia; y b) el veinte por ciento (20%) para las municipalidades y comunas. La masa coparticipable estará compuesta por el 20% de la coparticipación federal de impuestos Nación-provincia y de similar porcentaje de lo recaudado en concepto de los impuestos inmobiliario rural y urbano e ingresos brutos.

La coparticipación secundaria dispone que el 80,5% de la masa coparticipable se distribuya entre las ciudades y municipios (un 79% con base en su población y un 21% en partes iguales), un 3% les corresponde a los gobiernos comunales, un 12% está afectado al financiamiento de la descentralización (Ley 8750), un 3% conforma un fondo para gastos de capital de los municipios y un 1,5% corresponde a un fondo para mitigar posibles desequilibrios financieros de los gobiernos locales.

(5) Esta decisión ha sido imitada por la totalidad de las Cartas Orgánicas Municipales sancionadas en la provincia, con la única excepción de la localidad de Coronel Moldes.

(6) "Felpeto, Carlos A. c/ Municipalidad de Villa Carlos Paz".

(7) "Partido Justicialista de la provincia de Santa Fe c/ provincia de Santa Fe s/ acción declarativa".

De manera comparada, el promedio de la coparticipación provincia-municipios en el conjunto de nuestras provincias es cercano al 15,5%, existiendo provincias que coparticipan un exiguo 8%, volviendo inviable la gestión autónoma de un gobierno municipal. Córdoba está por encima del promedio, debiendo también destacarse que en ella no existen regalías devengadas de la explotación de recursos naturales no renovables, como en otras jurisdicciones (Bernal, 2020, p. 111).

El artículo 14 de la mencionada norma se presenta como un aporte novedoso en materia de relaciones intergubernamentales al determinar que la fiscalización y el seguimiento de la masa coparticipable y su distribución estará a cargo de la Unidad de Trabajo Provincia-Municipios y Comunas, creada por Resolución conjunta 132/99 de los Ministerios de Gobierno y de Finanzas provinciales (8).

La comúnmente denominada Mesa de trabajo provincia-municipios fue concebida como un espacio de concertación de políticas públicas, según queda claramente explicitado en los fundamentos formulados en la mencionada resolución: a) la necesidad de desarrollar mecanismos para eficientizar la gestión en todos los niveles gubernamentales de la provincia; b) la necesidad de contar con un marco centralizado y específico para el estudio, evaluación y tratamiento de aspectos institucionales y financieros de las municipalidades y comunas; c) la necesidad de contar con un espacio a partir del cual surjan propuestas para la toma de decisiones en la definición de políticas provinciales con incidencia en las administraciones locales; y d) la necesidad de establecer derechos y obligaciones entre las partes, a partir de los cuales se propenda a la cooperación, coordinación y entendimiento entre gobiernos locales y la Provincia.

La Mesa ha permitido generar un interesante espacio de debate, articulación de intereses y construcción de consensos acerca del destino de los recursos financieros coparticipables, como así también de ciertos fondos con asignaciones específicas creados por el gobierno provincial.

(8) Dentro de las principales funciones de este ámbito se señalan: a) el estudio, evaluación y tratamiento de los aspectos y problemas institucionales y financieros de las municipalidades y comunas de la provincia de Córdoba; b) La recepción de sugerencias y elaboración de propuestas para la toma de decisiones en la definición de políticas provinciales con incidencia en las Administraciones locales; c) La recepción de información y elaboración de propuestas para la revisión de mejoras de la Ley de coparticipación, Ley orgánica municipal, y otras disposiciones afines; d) El seguimiento de los fondos coparticipables y sus distribuciones de acuerdo a lo prescripto por la ley; e) La información y seguimiento de las deudas y compromisos financieros de los municipios y comunas para con la provincia; f) La proposición de medidas y alternativas para la toma de decisiones tanto del gobierno provincial, como de los gobiernos locales; g) La generación de estudios y propuestas para la creación de Entes Intermunicipales; h) La aplicación del principio de subsidiaridad, valorizando la eficiencia de las organizaciones locales de gobierno; e i) Todo otro aspecto de interés provincial y/o municipal que la Unidad disponga contemplar para mejorar el cumplimiento de sus fines.

Uno de los logros tangibles de esta unidad de trabajo —compuesta por funcionarios provinciales e intendentes de diferentes procedencias políticas— ha sido la construcción de los consensos partidarios para la sanción, entre otras, de las siguientes leyes provinciales: la ley 8864 (acuerdo económico, financiero y fiscal entre la provincia de Córdoba, municipalidades y comunas) de agosto del 2000, la ley 9709 (convenio marco de refinanciación y compensación de obligaciones recíprocas entre la provincia, municipios y comunas) de diciembre de 2002 y la ley 9108 (aprobación de convenios para la reunificación monetaria y refinanciación entre la provincia, nación, municipios y comunas) de abril de 2004, además de múltiples acuerdos operativos.

En su seno se suelen canalizar debates acerca de la distribución territorial de la obra pública y de los fondos de financiamiento de los servicios descentralizados a los municipios, siendo las decisiones adoptadas luego debatidas por las diferentes fuerzas política, las que se aglutinan en entes intermunicipales.

IV.3 La reforma a la Constitución provincial del año 2001

La reforma efectuada a la Constitución de Córdoba en el año 2001 se llevó adelante en un delicado contexto político y social que afectaba al conjunto del país. En un momento de profundas críticas sociales, el gobernador José Manuel De la Sota se propuso llevar adelante lo que definiría como un fuerte proceso de modernización y de reformas del Estado provincial, lo que incluiría la modificación de la legislatura provincial, retornando a un diseño unicameral. Dicha iniciativa se justificaba por aquel tiempo en el marco de un relato acerca de la necesidad de reducir el gasto de naturaleza política.

Señala Hernández (2009, p. 9) que la reforma de 2001 se circunscribió a transformar el Poder Legislativo de la Provincia, tanto en su composición como en algunos aspectos de su funcionamiento, lo que necesariamente condujo, además, a modificar el sistema electoral local. De una Legislatura bicameral se pasó a un sistema unicameral; se modificó, además, el método de nominación de candidatos a cargos electivos, se eliminaron privilegios parlamentarios y se introdujo la publicidad de las sesiones para prestar acuerdo a nuevos magistrados, entre otros aspectos centrales. Asimismo, en el artículo correspondiente a las atribuciones de la Legislatura (110, hoy 104), se agregaron las agencias entre otras reparticiones sobre las que se dictan leyes (inciso 25) y se suprimió la limitación temporal existente en la anterior redacción referente a legislación en materia de jubilaciones (artículo 110, inciso 17, hoy artículo 104, inciso 19).

La reforma constitucional del año 2001 volvió a modificar la normativa sobre el Poder Legislativo, al reducir el número de legisladores —que había alcanzado

a 133 por los 66 Diputados y 67 Senadores—, al número actual de 70, correspondientes a una Legislatura unicameral. En cuanto al sistema electoral vigente, el artículo 78 establece un sistema mixto segmentado en virtud del cual la Legislatura se integra por 26 Legisladores elegidos directamente por el pueblo a pluralidad de sufragios y a razón de uno por cada uno de los Departamentos y por 44 Legisladores elegidos directa y proporcionalmente por el pueblo según el sistema D'Hondt, tomando a la Provincia como distrito único.

Para los críticos de esta última Reforma, se observan estas debilidades: a) sigue existiendo una marcada desproporcionalidad, ya que en su diseño no hay compensación entre el componente de representación proporcional con el componente de representación mayoritario; b) La eliminación del Senado ha producido una disminución de la representación de los Departamentos y del interior de la provincial; c) El riesgo de que se pueden alcanzar con facilidad los dos tercios de votos por parte de alguna fuerza, sin haber alcanzado similar número de votos; y d) A ello hay que sumar la disposición reglamentaria vigente que dispone que los tratamientos sobre tablas de disponen por simple mayoría, en lugar de los dos tercios, como se prescribe usualmente en los Reglamentos de los Cuerpos Legislativos (Hernández, 2021, p. 551).

IV.4 La Ley de comunidades regionales 9206/04

La ley 9206 de diciembre de 2004 y el decreto 607/05, reglamentario de los artículos 5, 6, 7, 8, 10, 11 y 19 de la mencionada norma, dan marco a un modelo de regionalización provincial a través de la figura de las comunidades regionales.

La ley 9206 aporta un enfoque original a la gestión política del territorio provincial. Este instrumento no desconoce ni altera la actual configuración territorial departamentalizada de la provincia, sino que promueve la descentralización de competencias a partir de los veintiséis departamentos históricamente preexistentes. La figura emergente se denomina comunidad regional y tiene el carácter de persona jurídica de derecho público. La participación de ciudades, municipios y comunas en las comunidades regionales es voluntaria y la decisión recae en los departamentos legislativos a nivel local.

Los principales cuestionamientos a la constitucionalidad de la norma señalan que la Constitución Provincial promueve otro tipo de regionalización, más compatible con el espíritu de las normas nacionales en la materia, estando vedada la posibilidad de generar un nuevo orden o nivel de gobierno ajeno al preestablecido de provincia, municipios y comunas. Se afirma también que las competencias y funciones que se otorgan a las nuevas comunidades regionales avanzan decididamente sobre aquellas que son propias de los órdenes anteriormente mencionados.

Finalmente, los principales críticos a la norma aducen que es una asimilación de la legislación española en la materia, siendo la misma pensada para otro tipo de contexto y para otros diseños y arreglos institucionales que nos son ajenos.

Señala Hernández (2009, p. 478) al respecto que la Constitución no autoriza la instauración de un nuevo nivel de gobierno entre la provincia y las municipalidades y las comunas de manera expresa ni implícita. En consecuencia, la legislatura no pudo haber sancionado esta ley de creación de estas comunidades, a las que se pretende otorgar funciones y competencias que solamente le corresponden a la provincia a las municipalidades y a las comunas. Es preciso recordar que la legislatura es un poder constituido cuya misión es respetar los mandatos del poder constituyente, y que en el Estado de derecho la incompetencia es la regla de los órganos estatales, pues siempre es necesaria la asignación de la competencia de manera explícita o implícita.

Lo cierto es que el proyecto de comunidades regionales se encuentra demorado, o incluso virtualmente detenido, ante la falta de claridad de los actores locales acerca de las bondades y beneficios del modelo de regionalización propuesto. Por su parte, el gobierno provincial ha moderado el impulso inicial que aportaba al proceso de regionalización. El mismo no soportó el cambio de autoridades, demostrando que la idea se correspondía más con una política de un gobierno particular que con una política de Estado. Si en el corto o mediano plazo un nuevo equipo de gobierno reflota la figura, a partir de la vigencia efectiva de la norma, es deseable que su implementación sea llevada a cabo con una mayor búsqueda de consensos y que se reformen aquellos aspectos de la misma que potencialmente contraríen el modelo de regionalización abrazado por la Constitución provincial.

IV.5. La Región Centro

Córdoba avanzó decididamente en impulsarla integración regional propuesta por la reforma constitucional del año 1994 en el artículo 124, al constituir junto a Santa Fe y Entre Ríos la Región Centro. Dicha idea fue inicialmente motorizada por los gobernadores de Córdoba (Ramón Mestre) y de Santa Fe (Jorge Obeid) y plasmada en el texto del Tratado Interprovincial de creación de la Región Centro, firmado en la localidad cordobesa de San Francisco el 15 de agosto de 1998. Con posterioridad, el gobernador de Entre Ríos, Jorge Busti, firmó la adhesión de su provincia al proyecto en abril de 1999 (Bernal, 2017, p. 61).

Debe destacarse que los gobernadores que inicialmente firmaron estos acuerdos eran de diferentes orígenes políticos, y que en el transcurso del tiempo las tres provincias cambiaron de partidos gobernantes, no siendo ello impedimento para que el proceso siguiera avanzando.

La Región Centro es uno de los principales procesos de regionalización en marcha en nuestro país y el que más ha avanzado en su institucionalización, con una fuerte participación de la sociedad civil de los Estados miembros. Los municipios también han encauzado allí diálogos interjurisdiccionales de relevancia.

De su seno se han originado iniciativas de homogeneización normativa, coordinación en materia tributaria, normas complementarias en términos de transporte, salubridad y trazabilidad de alimentos, de tránsito vehicular, educación, protocolos de salud, entre otros ejemplos de coordinación interjurisdiccional.

IV.6. Los entes intercomunales

Los entes intermunicipales tienen una rica tradición en la provincia de Córdoba. La Constitución provincial en su artículo 183 afirma que son organismos de creación horizontal, es decir que no pueden ser impuestos por el gobierno provincial. Son formatos de RIG horizontales entre dos o más municipios tendientes a la consecución de fines comunes cuya escala o magnitud requiere de esfuerzos también comunes y colaborativos. Existen entes orientados a cumplir finalidades específicas tales como la prestación del servicio de recolección y tratamiento de residuos, concesión de peajes y mantenimiento de rutas, gestión de comités de cuencas hídricas, localización y gestión de enterramientos sanitarios, entre muchas otras. En Córdoba existen también entes con finalidades amplias, algunos de ellos nucleados alrededor de una universidad pública, como los casos del EINCOR (Ente Intercomunal del Norte de Córdoba), ADESUR (Asociación Interinstitucional para el desarrollo del Sur de Córdoba) o el Ente Intermunicipal para el Desarrollo Regional (ENINDER).

Más allá de las virtudes señaladas acerca de esta sinergia intergubernamental local, el movimiento asociativista municipal tiende a detenerse de manera contemporánea al proceso centralizador que se inicia en el país alrededor del año 2005 (9). El retroceso de dicha valiosa experiencia no se explica solamente por razones financieras, sino también ante la inexistencia de políticas públicas nacionales y provinciales que las promuevan, por rigideces burocráticas a nivel de las provincias, debido al déficit de capacidades institucionales locales, o por problemas de articulación político partidaria.

(9) Cravacuore y Clemente contabilizaron un total de 76 entes en el país, de los cuales el 46% se encontraba ubicado en la región pampeana, el 18% en la región patagónica, el 16% en la región nordeste, el 13% en la región noroeste y solo el 7% en la región cuyana (Completa, 2010, p. 204).

No obstante, en Córdoba subsisten y funcionan adecuadamente muchos de estos entes intercomunales como un testimonio de la voluntad de cooperación intergubernamental horizontal de sus ciudades y municipios.

V. Consideraciones finales

El principal objetivo de este trabajo ha sido alcanzado si es posible identificar que existe en el federalismo subnacional cordobés un entramado de relaciones intergubernamentales que canalizan las interacciones de gobierno multinivel de un modo normativo e institucional inexistente en otras provincias ni en el vínculo entre el gobierno nacional con las restantes jurisdicciones.

El complejo sistema de RIG horizontales y verticales existentes en la provincia explica el especial interés que se brinda en la misma a la problemática del desarrollo territorial y a la articulación de políticas entre organizaciones gubernamentales de diferentes niveles y escalas.

Sin embargo, el caso cordobés no se corresponde con la media de las provincias y representa un caso atípico o desviado en el marco de un país fuertemente tensionado por la inercia hacia la centralización del poder en el gobierno federal y en los ejecutivos provinciales.

Señala Altavilla (2018, pp. 148-149) que la centralización ha sido un fenómeno persistente en el modelo federal argentino, debido tanto a las costumbres y prácticas políticas como a las deficiencias institucionales, de modo tal que las previsiones institucionales (formales) cedieron el paso a necesidades políticas y/o económicas, tanto estructurales (necesidad de un Estado fuerte para imponer el orden y provincias del interior económicamente débiles) como coyunturales (crisis políticas, emergencia económica), que terminaron por redundar en una mayor centralización del poder. Ello produjo que las relaciones intergubernamentales en el federalismo argentino hayan sido muy conflictivas y con pocas posibilidades de alcanzar soluciones de largo plazo a los problemas colectivos.

Por ello, es interesante destacar en el caso cordobés que su perdurabilidad y la institucionalización de plurimodalidades de RIG se encastran no solamente en una cultura de defensa del localismo y de las competencias territoriales municipales preexistente, sino que las mismas se han construido con base en acuerdos políticos partidarios sólidos y estables en el tiempo.

La reforma constitucional de 1987 es un hito histórico referenciado por el conjunto de la sociedad cordobesa y de las fuerzas políticas que abonaron a su materialización. De ella devienen algunas políticas de Estado fundantes de un sistema de gobierno de avanzada para su tiempo y que hoy presenta un balance positivo,

pese a los trabajosos vínculos de la provincia con el gobierno federal que han condicionado fuertemente la profundización de la agenda federal cordobesa (Bernal, 2017).

En una etapa de cambios vertiginosos será necesario profundizar esta agenda que, como adelantamos, no es perfecta ni está exenta de conflictos o pujas distributivas, pero que señala un camino que necesariamente deberá transitar el federalismo argentino si todavía compartimos el ideal de un diseño cooperativo y articulado como el que adoptamos con la reforma constitucional de 1994.

VI. Referencias

Altavilla, C. (2018). Un análisis de las relaciones intergubernamentales en el federalismo argentino a 200 años de la Independencia. *Revista Studia Politicae* (Nº 45). Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba.

Astarita, M., Bonifacino, S. y Del Cogliano, N. (2012). Relaciones intergubernamentales (RIGS) en la administración pública Argentina. En J. M. Abal Medina y H. Cao (coord.), *Manual de la nueva administración pública argentina*. Editorial Ariel.

Bernal, M. (2017). El federalismo de concertación en la reforma de la Constitución de la Provincia de Córdoba en 1987. En J. E. Ortega *et al*, *Treinta años de la reforma constitucional de Córdoba*. Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.

Bernal, M. (2020) *Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina*. Eudeba.

Bernal, M. (2021). El federalismo cordobés. su proyección desde la reforma de 1987, actualidad y desafíos. En C. Altavilla y V. Sola Torino (dir.) *Perspectivas y desafíos del federalismo constitucional subnacional cordobés*. Editorial Advocatus.

Carnota, W. (2017). Los valores de la Constitución de Córdoba de 1987, treinta años después. En J. E. Ortega *et al*, *Treinta años de la reforma constitucional de Córdoba*. Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.

Completa, E. (2010). Capacidades y déficits institucionales para el asociativismo Intermunicipal. Las Microrregiones como respuesta adaptativa de los Municipios en la Región Nuevo Cuyo. *Revista Chilena de Administración Pública* (Nº 15, vol. 1/2).

Falleti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. University Press.

Grin, E. y Mendoza Ruiz, J. (2020). *Federaciones de las Américas. Descentralización, relaciones intergubernamentales y descentralización*. Instituto Nacional de Administración Pública.

González, O. (2017). Prólogo. En J. E. Ortega *et al.*, *Treinta años de la reforma constitucional de Córdoba*. Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.

Hernández, A. M. (2009). *Federalismo y Constitucionalismo Provincial*. Abeledo Perrot.

Hernández, A. M. (2011). El régimen municipal en nuestra organización constitucional. *Revista Civilidad* (Nº 30).

Hernández, A.M. (2021). La Constitución de Córdoba y la necesidad de su reforma. En Altavilla, C. y Solá Torino, V. *Perspectivas y desafíos del derecho constitucional subnacional cordobés*. Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba y Advocatus. Editores.

Iturburu, M. (2012). Los municipios. En Abal Medina, J. M. y Cao, H. (coord.), *Manual de la nueva administración pública argentina*. Editorial Ariel.

Souza, C. (2002). *Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização*. Ciência & Saúde Coletiva (7).

Fecha de recepción: 28-02-2023

Fecha de aceptación: 27-09-2023