

El desafío de la Regionalización como una cultura política y como una política de Estado

* Autor: Mter. Marcelo Bernal

Abogado y Magíster en Dirección y Gestión Pública Local. Es docente de grado y posgrado y actualmente se desempeña como Director Alternativo de la Maestría en Políticas y Gestión del Desarrollo Local del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba.

I) El marco Constitucional

La reforma constitucional de 1994 constituye, sin lugar a dudas, el proceso de rediseño jurídico, político e institucional más importante en la República Argentina, desde 1853 a la fecha.

Esta reforma significó una profunda modernización de nuestro orden jurídico en temas centrales como la atenuación del poder presidencial, la creación de nuevos y modernos mecanismos de control de los poderes y de participación ciudadana, la ampliación de los catálogos de derechos y garantías de la mano de un nuevo capítulo de nuestra Carta Magna y de la jerarquización a nivel constitucional de tratados internacionales en materia de derechos humanos, y por último, un prometedor rediseño de nuestro federalismo

Es por todos conocidos el acertado criterio con que la Convención Constituyente de 1994 resolvió aquellos temas vinculados con la integración regional. Principalmente en el inciso 24 del artículo 75, que posibilita la participación de nuestro país en procesos de integración supraestatal en condiciones de reciprocidad e igualdad; aún a riesgo de una pérdida parcial de soberanía instrumental.

También es reconocida la jerarquización de las provincias en el nuevo orden federal diseñado, posibilitando que generen redes de cooperación y concertación internacional (art. 125) o permitiendo que conformen regiones para impulsar el desarrollo económico y social (art. 124); todos ellos, aciertos fundamentales para la superación de categorías políticas rígidas en pos de estructuras flexibles y adaptables a nuevas realidades.

Por último, y en lo referente a la dimensión elegida para el desarrollo de este trabajo, el reconocimiento constitucional de las autonomías municipales (art. 123) y el nuevo status jurídico de la ciudad autónoma de Buenos Aires (art. 129) no sólo saldan antiguas e innecesarias divergencias doctrinarias sino que también le otorgan a ciudades y municipios el rol central y protagónico que éstas detentan a nivel global.

El nuevo escenario coloca a ciudades, municipios y espacios urbanos integrados en inmejorables condiciones para una ampliación significativa de sus roles y misiones tradicionales, convirtiéndose en promotores efectivos del desarrollo y en la materialización de un nuevo capítulo de derechos ciudadanos, posibles de ser pensados en función de la reforma de 1994 y de las más modernas tendencias a nivel global.

El federalismo de concertación diseñado por el convencional de 1994 termina de cerrar un debate añejo, permitiendo a las provincias institucionalizar proyectos de integración regional de vieja data, ya que la provincia, como categoría geopolítica, también se mostraba insuficiente para canalizar y potenciar estrategias asociativas de escala entre municipios, regiones o grupos de provincias con simetrías económicas, bases productivas semejantes y proximidad física.

Hay sobrados ejemplos en marcha de la potencialidad de esta idea de la región como una instancia más de articulación del territorio. Como una posibilidad democrática y participativa, de abajo hacia arriba, que permita diversificar centros de desarrollo que articulen y equilibren a un país irracionalmente concentrado en el puerto, su litoral y la pampa húmeda.

Ahora bien, a esta nueva posibilidad jurídico – política se le suma la necesidad de dotar a las nuevas alternativas de articulación del desarrollo de pensamiento estratégico y prospectivo. Y en ese sentido, tenemos en nuestra región la clara percepción de que la consolidación de la Región Centro del país (Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos) será sólo la primera instancia de muchas otras posibilidades de articulación que brindan las alianzas interregionales.

II) La Regionalización de la Provincia de Córdoba

En consonancia con lo arriba señalado, se debe considerar como de gran trascendencia la reciente aprobación por la Legislatura Provincial de la Ley 9206 de Regionalización de la Provincia de Córdoba.

Este instrumento legal, no desconoce ni altera la actual configuración territorial departamentalizada de la provincia, sino que promueve la descentralización de competencias a partir de los departamentos históricamente preexistentes. La figura emergente se denomina Comunidad Regional y tendrá el carácter de persona jurídica de derecho público. La participación de ciudades, municipios y comunas en las comunidades regionales será voluntaria y la decisión recaerá en los Departamentos Legislativos a nivel local.

Como señala el art. 9 de la ley 9206, las comunidades persiguen como objetivos principales generar polos de desarrollo, facilitar las políticas de descentralización efectiva y de transferencia de competencias y llenan un histórico vacío legal y político, al tomar para sí la responsabilidad de llevar respuestas y servicios públicos a los territorios marginados del radio urbano de ciudades y municipios, espacios habitualmente condenados al olvido y la marginación.

Por último, y con un carácter novedoso e imaginativo, el art. 22 propone la implementación de los *Indicadores de Desarrollo Local para la Gestión*, instrumentos diseñados para evaluar y monitorear el estado de avance de la regionalización y que permitirá en un futuro cercano valorar la profundidad de los procesos de descentralización y si éstos llevan respuestas efectivas a los ciudadanos o son una instancia burocrática más en el complejo entramado institucional de nuestro sistema federal.

No podemos obviar la trascendencia del paso que se ha dado, ni el importante debate que sostuvieron a tales efectos los gobiernos locales y el ejecutivo provincial. Como resultado podremos aventurar que la Provincia de Córdoba sigue siendo, desde sus cátedras y desde la gestión pública, pionera en la exploración de nuevas e imaginativas fórmulas de profundización del postergado y, muchas veces maltratado, proyecto federal de nuestra Constitución Nacional.

III) Descentralización, cultura política y políticas de estado.

En un trabajo recientemente realizado por el autor para ser presentado en el IV Encuentro de Jóvenes Docentes de Derecho Constitucional, se afirmaba: "...Contradictoriamente a lo que se concebía hace ya algún tiempo, lo local ya no es sinónimo de tradición (o de pensamiento conservador), si no de futuro. De hecho, existen profundos elementos modernizadores en los procesos de asociativismo local y en los nuevos paradigmas en que se basa una moderna concepción de la gestión pública local..."

Los espacios locales, en un contexto de creciente interrelación e interdependencia, son el refugio de aquellos elementos que no se globalizan o que lo hacen desde una perspectiva local. Nos estamos refiriendo a las personas, el trabajo, las raíces identitarias, a valores y costumbres y fundamentalmente a las relaciones de proximidad.

En este nuevo y complejo escenario, las ciudades y regiones que sepan generar competitividad y sean capaces de definir un proyecto de desarrollo articulador y concertado, serán las grandes protagonistas del futuro cercano..."

Pero para ello, es preciso desterrar viejas prácticas políticas que han servido para perpetuar un estado de situación y que constituyen hoy un obstáculo concreto a cualquier propuesta de cambio efectivo.

Esas prácticas, que han privilegiado la coyuntura en desmedro del análisis prospectivo a mediano y largo plazo, han permitido institucionalizar los grandes aparatos al servicio de fines políticos en lugar del debate ciudadano y también han adoptado tendencias de gestión pública como simples modas pasajeras y no como instrumentos de cambio efectivo.

La descentralización no puede ser una más de estas modas pasajeras. Por el contrario, debe ser prácticamente una vocación. Debe ser la meta hacia la cual se encaminen desde los propósitos más pequeños hasta los proyectos más anhelados por una comunidad. Debe ser un desafío comunitario frente a la magnitud de la tarea inacabada.

Ahora bien, la descentralización conlleva intrínsecamente innumerables elementos democratizadores atados a las ventajas de las relaciones de proximidad, que permiten generar redes de participación política, involucramiento de la sociedad en la toma de decisiones y jerarquización de las prioridades, mecanismos de control político y financiero que generen transparencia, y relaciones de cooperación y articulación público – privada y del estado en todos sus niveles.

Entonces, la descentralización no puede ser nunca más mera desconcentración. Descentralizar debe ser, en un futuro próximo, crear múltiples niveles de decisión política democrática, financieramente sostenibles y socialmente legitimados. Debe llegar a su mayoría de edad y cobrar el rango de una genuina política de Estado, que trascienda coyunturas y colores políticos convirtiéndose en la piedra angular de todos los procesos de toma de decisiones.

IV) A modo de conclusión

Este modesto trabajo tiene como principal propósito rescatar el inteligente y sostenido empeño con el que desde Córdoba y su Región se trabaja vigorosamente en los procesos de modernización de la gestión pública y en la reconfiguración funcional del territorio.

Estos procesos no tienen protagonistas excluyentes sino fuerzas sinérgicas que lo apuntalan. El gobierno provincial, ciudades, municipios y comunas, universidades y empresas, asociaciones intermedias, partidos políticos y fuerzas sociales, son parte de un esfuerzo conjunto tendiente a la consolidación de proyectos estratégicos que cambiarán en pocos años la fisonomía de la región y la convertirán, como todos anhelamos, en un polo de desarrollo que vertebre nuestro territorio y sirva de equilibrio frente a la centralidad y la concentración económica, política y demográfica que hoy representan la Capital federal, la Provincia de Buenos Aires y el los puertos del Paraná.

En este contexto, la articulación público – privada, el asociativismo intermunicipal, la regionalización, la prestación de servicios de escala, la concertación de iniciativas entre los gobiernos locales y las universidades, etc. deben ser parte de las buenas prácticas en la gestión pública que conduzcan a buen puerto el barco de la descentralización.

Las Comunidades Regionales deberán ser, junto con la Región Centro y el Corredor Bioceánico Central, nuestra respuesta federal y nuestra apuesta a un crecimiento armónico, vigoroso e integrado de nuestro territorio. Las bases jurídicas y políticas están sentadas. La naturaleza es generosa con nuestras expectativas. Nuestros vecinos esperan que pongamos manos a la obra. El contexto internacional no es hoy un impedimento para comenzar con el trabajo largamente postergado.

En definitiva, queda en nosotros la responsabilidad de construir una realidad mejor, merecedora de ser vivida.

