

## Prólogo

Con gran satisfacción he aceptado la invitación que me hicieron los autores para prologar este libro. Tanto Oscar Ensinck, Daniel Cardozo y Martín Rodrigo Gill son tres destacados luchadores de la causa del *municipalismo* y la *regionalización* como bases y condiciones de un *desarrollo integral*. Así lo han demostrado en sus funciones públicas y también en su militancia en la Asociación Civil de Estudios Populares (ACEP). Precisamente esa Asociación y el Instituto de Ciencias de la Administración (ICDA) de la Universidad Católica de Córdoba (UCC), donde coordino el Programa de Fortalecimiento Institucional de Municipios (PROFIM), han desarrollado un conjunto de actividades en ese sentido, tanto de capacitación y formación como de asesoramiento e investigación, con seriedad y, sobre todo, con compromiso. En el marco de la Fundación Konrad Adenauer (KAS), ACEP y el ICDA han sumado recursos, tiempos y esfuerzos a favor de esa causa que nos une y reúne, trascendiendo las limitadas nomenclaturas de los partidos políticos.

Los autores parten de una hipótesis claramente definida: *“El proceso de globalización le ha planteado un problema existencial al Estado-Nación”*. Podríamos decir, en otros términos, que la globalización ha puesto en jaque a los estados nacionales. Como sabemos, con la revolución industrial y el liberalismo económico nacen los *mercados nacionales* mientras que con la revolución francesa y el liberalismo político surgen los *estados nacionales*. Desde entonces, el estado nacional ha atravesado varias etapas, desde la monarquía absoluta hasta la situación actual, pero siempre en relación con una sociedad y un mercado también nacionales. Así, las diferencias entre el estado *liberal* de derecho, por un lado, y el estado *social* de derecho, por el otro, han sido (y son) sus políticas económicas y sociales, más que sus formas políticas de organización y representación. Sin embargo, hoy, la globalización cuestiona la base territorial y soberana de los estados nacionales, más allá de la orientación liberal o social de las políticas públicas, más o menos abiertas o cerradas al mercado o la sociedad. Ahora, las sociedades y los mercados son globales pero los estados siguen siendo nacionales.

A partir de esa asimétrica relación, las políticas públicas pueden ser más o menos liberales o sociales pero, necesariamente, están insertadas en un mundo globalizado, lo que impone un modelo “relacional” de diseño y gestión de políticas públicas que reconozca la doble tendencia a la integración y descentralización de recursos y competencias.

Ese fenómeno, que con progresos y retrocesos atraviesa el mundo entero, ha sido sagazmente observado por los autores y allanado a la realidad argentina. Sobre esa base, Ensinck, Cardozo y Gill se plantean un interrogante que inquieta: *¿Cuál es el rol que debe ocupar nuestro país?* Y lo responden en dos sentidos: por un lado, debe *integrarse a escala continental* y, por el otro lado, debe *descentralizarse* revalorizando los espacios regionales y también locales. De esa manera, el planteo de los autores es muy desafiante.

La *integración supranacional* es una respuesta a la globalización pero junto con la *integración interprovincial* y la *integración intermunicipal*. A esa triple integración se debe sumar la descentralización de competencias y recursos del estado nacional a las provincias y/o a organismos interprovinciales, por una parte, y de las provincias a los municipios y/o organismos intermunicipales, por la otra. Así, la integración y la descentralización aparecen, casi paradójicamente, como el anverso y el reverso de una misma moneda. La *integración sin descentralización* puede concentrar poderes desmedidamente en los gobiernos centrales mientras que la *descentralización sin integración* puede trasladar ineficiencias agravando o agudizando los problemas existentes.

Para un país como el nuestro, el planteo es muy desafiante pero, además, puede ser muy sinuoso. Supone una cultura del debate y la negociación para la construcción institucional, a veces oculta tras el autoritarismo de las decisiones unilaterales. Supone pensar en municipios que se asocian para gestionar con las provincias y en provincias que se asocian para gestionar con la nación. Supone un gobierno nacional que descentraliza a gobiernos provinciales que descentralizan a gobiernos municipales que se asocian en un círculo virtuoso de integración descentralización integración. Sin dudas, ese proceso de construcción institucional, de reforma y democratización del estado al servicio de la sociedad, es apenas incipiente. Sin embargo, hay antecedentes que señalan un rumbo.

Así, los autores repasan la situación actual del *MERCOSUR* (a partir de sus orígenes y antecedentes, características y organismos) y, también de la *Unión Sudamericana*.

A continuación, avanzan en los procesos de *integración interprovincial*. Resulta valioso el análisis de la región en la Constitución Nacional de 1853/1860 y también en la reforma constitucional de 1994. La presentación del caso de la *Región Centro* es un acierto como ejemplo de integración interprovincial que busca el desarrollo nacional a partir de los desarrollos regionales, especialmente el análisis de la región en las constituciones de las provincias integrantes, su institucionalización, sus órganos y caracteres principales.

Finalmente, adelantan en los procesos de *integración intermunicipal* a partir del nuevo rol de los municipios y su *status jurídico*. Los casos señalados, tanto el ENINDER y la Asociación de Municipios y Comunas de Traslasierra, ambos en la Provincia de Córdoba, como la Micro Región Patagonia Sur Sur y la Micro Región Intermunicipal Cuyana Andina (M.I.C.A.) son ilustrativos al respecto, destacándose, muy especialmente, el caso de la regionalización en la Provincia de Córdoba (Ley Provincial N° 9.206) donde los municipios se asocian para gestionar coordinadamente con el gobierno provincial las regiones creadas por éste.

La integración supranacional, interprovincial e intermunicipal y, a la vez, la descentralización a escala regional y local aparecen, pues, como las nuevas formas institucionales de un *federalismo participativo* que sea base de un desarrollo nacional integral.

Más allá de las coincidencias o discrepancias parciales que los lectores pudieran tener respecto a las opiniones de los autores, sin dudas el trabajo aporta una visión inteligente sobre la realidad institucional que vivimos y la que alumbra (desafiante y tal vez sinuosa) en el horizonte inmediato. La dirigencia argentina que merezca ese nombre deberá ser capaz de interpretar esa clave de los nuevos tiempos y trazar políticas y proyectos en consecuencia. Oscar Ensínck, Daniel Cardozo y Martín Rodrigo Gill han hecho su aporte en ese rumbo.

**Dr. Emilio Graglia**

## Introducción

### Los desafíos territoriales frente a la globalización

El proceso de globalización le ha planteado un problema existencial al Estado-Nación, cual es verse desgarrado desde un extremo por el impulso y la fuerza de los procesos de integración supranacional, y desde el otro, por el resurgimiento, cada vez mayor, de las demandas regionalistas.

Ante este proceso que vive la humanidad, surge cada vez con mayor fuerza el interrogante sobre cual es el rol que debe ocupar nuestro país. En este sentido, podemos afirmar que la Argentina, debe redoblar sus esfuerzos en dos direcciones, por un lado, en pos de la integración continental, para lograr en conjunto ser protagonista de este proceso de globalización antes que estar condenado a padecerlo; y por otro lado profundizando cada vez en mayor medida sus acciones tendientes a la descentralización y revalorización de los espacios locales, encontrando allí la base y la garantía de reafirmación cultural que haga posible el protagonismo del que hablábamos desde el punto de vista continental.

Es por ello que nos animamos a afirmar, que la descentralización de funciones y recursos, la regionalización en los distintos niveles de gobierno, y el fortalecimiento de los gobiernos locales, deben constituirse en la respuesta de un Estado moderno y democrático al desafío que en esta hora nos impone la globalización.

Y ello es así, porque la globalización, con su lógica puramente economista, implica concentración política y económica en torno a un poder mundial, suponiendo un reduccionismo del mundo a una visión mercantilista, prescindiendo en consecuencia de los valores culturales y espirituales. La contrapartida que debemos intentar desde una visión humanista se construye desde la cooperación y la integración de los pueblos en todos los niveles (naciones, provincias y municipios).

Es en este orden que adquiere un valor de significativa importancia todas las acciones tendientes a fortalecer a las instancias de gobiernos locales, consolidando sus autonomías, pero a la vez, reconociéndolos como agentes naturales de la Nación y de las Provincias en su territorio.

La misma importancia debe asignársele a la construcción de consensos tendientes a la comprensión de algunos lineamientos básicos y necesarios para lograr ese protagonismo, de los gobiernos locales entre los que podemos mencionar:

El impulso de nuevos modelos de desarrollo local y regional, que en un marco de autosustentibilidad, garanticen la promoción de sus comunidades y regiones. La consolidación de la mutua dependencia entre reforma política y reforma territorial, considerando, en esta última, los nuevos alcances de la representación municipal. La participación de los gobiernos locales en el diseño y en la ejecución de los planes nacionales y provinciales de base municipal (territorialización de programas).

De este modo podemos manifestar que procesos de regionalización subnacional que convergen y operan dentro de los límites del Estado Nación, bajo el sustento de las exigencias de eficiencia, flexibilidad y coordinación, se convierten a modo de una fuerza centrípeta en la respuesta a la complejidad e interdependencia advenida por la globalización.

Así encontramos que las instancias integrativas se manifiestan en distintos niveles; a saber:

Los gobiernos locales mediante la conformación de entes intermunicipales para el cumplimiento de fines asociados a la cooperación y/o coordinación de políticas públicas o a la prestación de servicios puntuales.

Los Estados nacionales generalizando su participación en la conformación de espacios de integración supranacional.

Por último, se registra en el ámbito nacional un creciente proceso de integración provincial en regiones. La primera región de este tipo fue creada en el año 1987 a través de la suscripción del Tratado de Integración del Norte Grande Argentino, al cual le siguieron el Tratado del Nuevo Cuyo (1988) y, con posterioridad a la reforma de la Constitución Nacional en 1994, la conformación de la Región Patagónica (1996) y, mediante la firma del Tratado de Integración Regional (15 de Agosto de 1998), entre las provincias de Córdoba y Santa Fe, se dio origen a la REGION CENTRO de la República Argentina.

De este modo encontramos ejemplos de las tres variantes que referidas a la regionalización se pueden encontrar en la doctrina, a saber:

**REGIONES SUPRANACIONALES:** Integradas por dos o más países.

**REGIONES ENDONACIONALES:** Constituidas por estados autónomos (v.g. provincias) que integran o forman parte de determinado país.

**REGIONES ENDOPROVINCIALES:** Integradas por asentamientos locales bajo la denominación de organismos intermunicipales, zonas, asociaciones regionales, entes intermunicipales, micro regiones, etc.