

Coordinación política y heterarquías efectivas en procesos de re-escalamiento institucional subnacional. El caso de la Provincia de Córdoba, Argentina.

Policy coordination and effective heterarchy in the subnational processes of institutional re-scaling: the case of the Province of Cordoba, Argentina.

Mazzalay, Victor Hugo

CONICET / UCC. E-mail: vhmazzalay@yahoo.com

Recibido: 27/11/12 Aceptado: 12/12/12

Resumen

Los procesos de re-escalamiento político-institucional, entre los cuales la regionalización sub-nacional es un caso paradigmático, requieren de conformar redes y heterarquías de coordinación efectivas para el logro de una mínima eficacia en los nuevos sistemas inter-institucionales que se crean a tal fin. De un estudio comparado de cinco casos de re-escalamiento inter-institucional, que se dieron en dos procesos de regionalización en la Provincia de Córdoba, Argentina, emergen las siguientes conclusiones: a) existen débiles heterarquías de coordinación política efectiva en los sistemas inter-institucionales configurados por los procesos de re-escalamiento político; b) los diseños formales que otorgan libertad a los actores para la configuración sistemas inter-institucionales no genera necesariamente mayor cohesión heterárquica; c) existe una asociación positiva entre heterarquía efectiva y la conformación de mayorías en los órganos colegiados de conducción que son opositoras al gobierno supra-ordenado que induce el proceso de re-escalamiento; d) la espacialidad de las heterarquías efectivas indica que existe un sustento de interdependencias funcionales inter-jurisdiccionales como fundamento objetivo de la coordinación inter-institucional en la regulación-

conducción social.

Palabras clave: Redes Políticas—Subnacional—Relaciones Intergubernamentales- Región

Abstract

The processes of re-scaling political-institutional, between which the regionalization sub-national is a paradigmatic case, need to create effective networks and heterarchy of coordination for the achievement of a minimum regulatory effectiveness on the part of the new systems inter-institutional that, are created for this purpose. A comparative study of five cases of re-scaling inter-institutional, which were in two processes of regionalization in the Province of Cordoba, Argentina, emerge the following conclusions: (a) there are weak effective networks and heterarchy on policy coordination in the inter-institutional systems configured by the processes of re-scaling political; b) the formal designs that give freedom to the actors for the configuration systems inter-institutional does not necessarily generate greater effective heterarchy cohesion; c) there is a positive association between effective heterarchy and the formation of majorities in the driving of collegiate bodies that are opposed to the government above-ordained that induces the process of re-scaling; d) the spatiality of the effective heterarchy indicates that there is a bedrock of inter-jurisdictional functional interdependencies as objective foundation of the inter-institutional coordination in the regulation-driving social.

Key words: Political Networks – Subnational–Intergubernamental relationship - Region.

1. Introducción

La regionalización aparece como una preocupación recurrente en la agenda gubernamental de las últimas décadas y se manifiesta en una diversidad de iniciativas que pretenden formalizar espacios regionales sub-nacionales. Sustentado en experiencias de desarrollo regional intrastatales en Europa (Díaz de Landa 2008), el regionalismo ha producido en numerosos países latinoamericanos la emergencia de espacios de interacción e instituciones supra e inter-locales, tales como comunidades regionales, mancomunidades, asociaciones y federaciones intermunicipales, entes intergubernamentales, etc. De tal modo, discursivamente, la región se postula como una necesidad de coordinar-regular la diná-

mica socio-económica en un territorio y/o como una oportunidad para impulsarla en afán del desarrollo.

En términos generales, la regionalización implica un cuestionamiento a la territorialización vigente de las instituciones sociales, económicas y políticas que ordenan y regulan el espacio de interacción social. Como proceso político-institucional importa una reconfiguración de las funciones y capacidades de los diversos niveles del estado y ha estado asociado principalmente a los procesos de descentralización-recentralización de funciones y competencias, y a los diversos intentos de regionalización inter y sub-provincial (Parmigiani de Barbará M. C.,2001).

La literatura sugiere que resulta necesaria la emergencia de la región como actor capaz de promover su propio desarrollo (Lipietz,1987; Keating, 2004; Boisier, 1995b).Del mismo modo, se postula que la emergencia e institucionalización de un espacio regional sub-nacional resulta de la interacción que se da entre las diversas fuerzas presentes en el espacio, instituciones, organizaciones y actores, y también de las relaciones entre ellas y otras provenientes desde fuera del mismo (Boisier, 1994; 1995a; 1995b; Jessop B.,2004). Estos procesos llevan implícitos relaciones de tensión entre intereses e identidades, sociales, económicos y políticos, en una lucha por reconfigurar la distribución de recursos y poder. Esto explica la diversidad y multiplicidad de experiencias de regionalización y sugiere la necesidad de profundizar los estudios que permitan extraer conclusiones acerca del funcionamiento de estas experiencias de re-escalamiento institucional.

Por otro lado, en ese marco de reconfiguración de las escalas institucionales de la conducción-regulación social, ha cobrado relevancia el debate sobre la coordinación social (Lecher, 1997; Messner, 1999), la gobernanza (Hogghe & Marks, 2004; Kooiman, 2004; Mayntz, 1998; Rhodes, 1996) y el buen gobierno (Stoker, 1998; Jessop B. , 1998; Doornbos, 2001). Este tópico de estudio se ha desarrollado bajo el supuesto de la dispersión del poder real y la consiguiente interdependencia de múltiples actores para resolver lo común (Mazzalay V.,2011). Bajo esta tópico toma relevancia el concepto de heterarquía como modo de coordinación so-

cial en contextos de interdependencia (Messner, 1999) y/o como el modo de coordinación en el marco de la gobernanza (Jessop B. , 2008b). De este modo la heterarquía resulta tanto objeto como objetivo de gobierno.

Este artículo intenta aportar a la comprensión de la presencia/emergencia de heterarquías de coordinación efectivas en estos procesos de re-escalamiento institucional mediante regionalización, utilizando Análisis de redes sociales (SNA) en su modalidad de redes políticas. Expone resultados de dos investigaciones sobre procesos de regionalización intermunicipal inducidos desde arriba, por el gobierno de la Provincia de Córdoba, Argentina.

Dos interrogantes centrales sirven de guía a este artículo: ¿En qué medida existen heterarquías efectivas en los procesos de re-escalamiento? y ¿qué factores contextuales están asociados a la presencia de heterarquías en los sistemas inter-institucionales?, el estudio comparado de casos emerge las siguientes conclusiones: a) existen débiles redes y heterarquías de coordinación política efectiva en los sistemas inter-institucionales configurados en los procesos de re-escalamiento institucional para la regulación-conducción social; b) que los diseños formales que otorgan libertad a los actores locales para la configuración sistemas inter-institucionales no genera necesariamente mayor cohesión heterárquica; c) que existe una asociación positiva entre heterarquía efectiva en los sistemas inter-institucionales y la conformación de mayorías, en los órganos colegiados de conducción, son opositoras al gobierno supra-ordenado que induce el proceso de re-escalamiento; d) que la espacialidad de las heterarquías efectivas de coordinación intergubernamental se asocia a la cercanía geográfica de las unidades que conforman el sistema de regulación; lo cual denota que existe un sustento de interdependencias funcionales inter-jurisdiccionales como fundamento objetivo de las heterarquías efectivas de coordinación inter-institucional en la regulación-conducción social.

2. Regionalización política y heterarquías efectivas

El concepto de región está asociado al de espacio. El espacio concreto importa la articulación de las espacialidades propias a las relaciones

sociales definidas en las diversas instancias de cada modo de producción (Lipietz, 1987); en tal sentido es posible identificar la existencia de múltiples espacialidades según la dimensión que se esté observando. Para Lipietz (1987), el espacio *en sí* es el “fundamento objetivo”, es decir el lugar, donde se inscriben las prácticas, y es efecto de las relaciones sociales a la vez que determinante (o más bien condicionante) de ellas. Desde esta perspectiva, las regiones resultan espacios en los cuales se articulan las prácticas y relaciones políticas, sociales y económicas.

Esto difiere de la idea de un espacio *para sí* con un almacén regional que promueve su desarrollo (Lipietz, 1987), o bien de la región como un actor con su propia arena política que autoconstruye un poder regional (Keating, 2004). La emergencia y consolidación de una región como un espacio diferenciado de otros se produce en la medida en que se logre una integración de las prácticas e identidades de las diversas unidades que conforman el sistema regional. La intensidad de los flujos (Lefebvre, 2003) y la articulación de la dinámica socio-económica en el espacio regional dan cuenta de la existencia de una región *en sí*, es decir con integración de las diversas unidades que conforman los sistemas. Por ejemplo, si se piensa en sistemas inter-locales, una región con baja integración socio-económica es aquella en la que sus localidades o unidades demográficas, tienen una dinámica social y económica autónomas respecto de otras ubicadas en ese mismo espacio regional. Por el contrario, cuando éstas se encuentran vinculadas por una dinámica que genera numerosos flujos sociales y económicos inter-locales, existe mayor interdependencia e integración sistémica.

En general la regulación de las prácticas sociales situadas en espacios configurados por diversas unidades político-administrativas, implica a una multiplicidad de actores interdependientes que configuran sistemas políticos complejos. Como sostiene Jessop (2008b), los procesos de re-escalamiento, desde la globalización a la regionalización trans y sub-nacional, han provocado una proliferación de escalas que se relacionan en una creciente y compleja maraña de jerarquías con diversas temporalidades y espacialidades (Jessop B.,2004).

Además, los re-escalamientos políticos resultan muy complejos debido al condicionante político-institucional del que parte cada proceso y de la lucha de intereses e identidades que se produce en el marco de la coordinación-conducción socio-política. Es por esto es que existe una multiplicidad de formas y características de re-escalamiento institucional generando diversas estructuras de gobernanza formal multinivel (Morata, 2002) e informal (Christiansen, Follesdal, & Piattoni, 2003)

2.1 La región para sí: heterarquías efectivas.

La construcción de una nueva escala regulatoria eficaz importa la emergencia de una región *para sí* (Lipietz, 1987), o la región como un actor (Keating, 2004). Para lograr este objetivo debe producirse lo que Lipietz denomina el *armazón regional*, que implica un bloque hegemónico que imprime una unidad de objetivos y prácticas que logran conducir y regular la dinámica social, económica y política.

La complejidad de los sistemas políticos emergentes, de característica inter-institucional, requiere la articulación entre unidades político-administrativas como un insumo crucial para la regulación-coordinación social eficaz. Según la literatura (Lecher, 1997; Messner, 1999; Jessop B., 2008b), la coordinación puede desarrollarse de tres modos, o “formas de coordinación social”: la coordinación anárquica, que implica una regulación contingente de unidades gubernamentales, la coordinación jerárquica supone la existencia de una autoridad centralizada que ordena y coordina los diversos elementos del sistema político-institucional y la heterarquía sugiere la emergencia de estructuras grupales de coordinación entre esas unidades. Aunque, cabe aclarar que la coordinación jerárquica en la praxis no resulta tan simple debido a los niveles de autonomía real que poseen los actores en sus relaciones políticas; es abundante y variada la literatura que advierte acerca de la autonomía relativa que tienen los actores políticos y administrativos en los complejos sistemas burocráticos estatales contemporáneos.

Cuando en los procesos de re-escalamiento de la regulación la coordinación jerárquica resulta imposible, por ejemplo en casos en que existe au-

tonomía municipal con rango constitucional, suele observarse la emergencia de diseños institucionales formalmente heterárquicos, como por ejemplo “entes intergubernamentales”, “concejos regionales”, “mancomunidades locales”, etc... Estos procesos de re-escalamiento político producen sistemas inter-institucionales complejos que requieren, para el logro de una mínima eficacia regulatoria, una integración efectiva de las unidades que los conforman. Esto porque deben resolver la regulación-conducción social mediante la interacción de actores políticos autónomos, mediante coordinaciones intergubernamentales horizontales que logren superar los dilemas de acción colectiva entre instituciones gubernamentales o la trampa de las decisiones conjuntas (Scharpf, 1988) .

El concepto de integración política en general suele asociarse al carácter legal-formal del relacionamiento entre unidades políticas jurisdiccionalmente autónomas. Diferente es la idea de integración sistémica que refiere a la medida o manera en que el sistema inter-institucional formalmente conformado configura heterarquías de coordinación/cooperación efectivas entre las unidades gubernamentales encargadas de la regulación del espacio.

Ante la complejidad de los sistemas contemporáneos la literatura ha insistido en que la acción regulatoria se produce por los tres mecanismos de coordinación social que coexisten en un sistema socio-político en un espacio-tiempo (Messner, 1999; Lecher, 1997; Jessop B. , 2008b). De tal modo, la dinámica social funciona bajo complejas estructuras multinivel, de jerarquías enmarañadas en las que conviven regulaciones anárquicas en conjunción con arreglos contingentes y parciales y, en algunos casos, se produce la emergencia de agrupaciones heterárquicas efectivas más estables.

La dinámica regulatoria de los sistemas inter-institucionales emergentes es efecto una combinación de nuevas y viejas relaciones de cooperación, conflicto e indiferencia entre los actores que los componen (Mazzalay V. , 2011). Luego, son los intereses e identidades de estos actores los factores que motivan su comportamiento en los nuevos sistemas inter-institucionales de regulación. Más allá de la intencionalidad de un go-

bierno de crear formalmente una red u organismo intergubernamental heterárquico, resulta crucial para el nuevo sistema inter-institucional la voluntad de los actores políticos intervinientes para sostener y profundizar viejas relaciones interinstitucionales de cooperación y generar nuevas con el fin de alcanzar condiciones sistémicas de integración que permitan una conducción-coordinación política más eficaz.

En sistemas interdependientes y con autonomía de los actores encargados de la regulación, la existencia de heterarquías efectivas, más allá de las formales, resulta la alternativa más potable para dotar de una organicidad capaz de asumir una conducción política y convertir la región en un actoro una *región para sí*. Si bien podemos asumir la existencia de integración política y sistemas inter-institucionales en los diseños institucionales formales, esto puede no derivarse necesariamente en una coordinación-conducción socio-política heterarquica. La presencia de estructuras heterarquicas efectivas se manifiesta en la medida que se producen redes de instituciones con atribuciones de coordinación-regulación social que coordinan acciones. Dos interrogantes emergen como cuestiones a indagar. ¿En qué medida existen heterarquías efectivas en los procesos de re-escalamiento interinstitucional en nuestro contexto?, y ¿qué factores están asociados a la presencia de heterarquías efectivas en sistemas inter-institucionales?

2.2 Re-escalamiento sub-nacional inter-local. El caso de Córdoba, Argentina

La Provincia de Córdoba, Argentina, presenta variados antecedentes de re-escalamiento político emergente desde los Gobiernos Locales y también, en la última década, dos proyectos inducidos desde arriba por el Gobierno Provincial. Una breve presentación de las características geográficas e institucionales de la provincia permitirá una mayor comprensión del contexto. La geografía provincial se divide en 26 Departamentos, pero éstos no poseen una institución gubernamental única y propia de ese territorio-escala. Los 427 gobiernos locales que tiene la provincia poseen jurisdicción dentro de su radio urbano, mientras que los espacios rurales quedan bajo la jurisdicción del gobierno provincial. El diseño institucional asegura la autono-

mía municipal con rango constitucional, por lo que cualquier alternativa de re-escalamiento político-institucional o regionalización está atada a la voluntad de los gobiernos locales, transformado el fenómeno en un dilema de acción colectiva institucionalizada.

Desde mediados de los '90 se observan numerosos procesos de articulación impulsados por los propios gobiernos locales, en el año 2000 existían más de 60 entes intermunicipales (Parmigiani de Barbará, 2006). La mayoría de estas iniciativas no lograron superar las dificultades propias de la acción colectiva y pocas pudieron consolidarse por un tiempo obteniendo resultados muy limitados (Cingolani M. , 2006). Los estudiosos dan cuenta de que algunos de estos procesos quedaron en la formalización de los acuerdos, otros lograron establecer acciones cooperativas durante un tiempo y los pocos que perduraron lo hicieron desarrollando actividades poco complejas y repetitivas como la compra conjunta de insumos (Parmigiani de Barbará, 2006; Cingolani, 2006; Díaz de Landa, 2008).

Paralelamente a estos procesos que emergieron "desde abajo", como iniciativa política de los niveles locales de Estado, se produjeron dos iniciativas de regionalización inducidas por el Gobierno Provincial. La primera, durante la gestión 1999-2003, consistió en la constitución de los denominados "Entes de Recaudación Fiscal y Gestión" que tenían dos objetivos principales, la tercerización del cobro impositivo y la coordinación intermunicipal para el desarrollo. El estudio de Díaz de Landa y Parmigiani de Barbará (2004) da cuenta de las dificultades que esa iniciativa tuvo para conformar y consolidar una instancia de cooperación para el desarrollo regional. En muchos casos estos entes no lograron conformarse porque los Concejos Deliberantes no sancionaron las ordenanzas correspondientes que ratificaran la regionalización; y en los casos donde esta instancia sí fue superada no se logró la tercerización el cobro impositivo, que era el objetivo central del proceso.

Ante el fracaso de ese proyecto político se generó una segunda iniciativa, actualmente vigente, instituida por la "Ley de Regionalización de la Provincia de Córdoba N° 9206 del año 2005". Consiste en la formación de las denominadas Comunidades Regionales (CR) con base en las circunscripciones departamentales. Dada la autonomía local, asegurada con

rango constitucional, se generó una compleja ingeniería institucional. Se creó en el espacio departamental una instancia autoritativa nueva, las “Comunidades Regionales”, que coexisten con los Gobiernos Locales, quienes, a su vez, son las autoridades de la instancia regional en un órgano colegiado de Intendentes y Presidentes Comunes.

Si bien no ha habido actividades importantes producidas por las Comunidades Regionales que hayan tenido impacto en el conocimiento y la opinión pública, como por ejemplo planificación regional, realización obras, coordinación de servicios, etc., a diferencia del proceso de regionalización anterior este último se sugiere más exitoso porque, al menos, logró la conformación formal institucional de Comunidades Regionales en todos los departamentos y el proceso ha cubierto toda la geografía provincial. Esta diferencia podría explicarse por el modo de utilización de los incentivos. El anterior proceso se impulsó mediante un incentivo selectivo negativo - en un contexto de crisis fiscal el Gobierno Provincial amenazaba a los Gobiernos Locales de no refinanciar deudas municipales-, mientras que el actual proceso utilizó un incentivo selectivo positivo, ya que se impulsó sobre la promesa de descentralizar competencias jurisdiccionales y de otorgar recursos financieros permanentes para ser administrados y distribuidos por las Comunidades Regionales.

Ambos proyectos de re-escalamiento responden claramente a un intento de “regionalización inducida desde arriba” con claras intenciones tecnocráticas de coordinar funciones de regulación del espacio y generar condiciones estables de acumulación, sobre todo en territorios en que no está clara la delimitación jurisdiccional. A esto responde una de las principales preocupaciones que hace manifiestas el gobierno provincial haya sido la cobertura de competencias y jurisdicción local en las denominadas zonas grises (art. 7 de la Ley 9206). Si resulta diferente la estrategia de configuración del espacio en uno y otro proyecto, el primero de ellos otorgaba libertad a los Gobiernos Locales para articular el re-escalamiento sin necesidad de contigüidad espacial, mientras que el segundo, actualmente vigente, delimita los territorios regionales en la misma legislación al circunscribir el espacio regional a la división política departamental, lo que asegura la contigüidad territorial.

Tabla 1: Características de los proyectos de re-escalamiento político-institucional

	Entes de Recaudación Fiscal y Gestión (Ley 8864)	Comunidades Regionales (Ley 9206)
Diseño político-Institucional.	Diseño institucional selectivo y diferido Nuevas Instituciones Inter-municipales, con <i>Gobernanza</i> formalmente estado-céntrica, de nivel local. <i>Adhesión</i> Voluntaria, con fuertes incentivos del Gobierno Provincial.	Diseño institucional generalizado y superpuesto. Nuevas Instituciones Inter-municipales. En las regiones se forman “Comunidades Regionales”, como órganos de colegiados de gobierno conformados por los Intendentes y Presidentes Comunales. Interviene un Legislador Provincial y se prevé la participación de la Sociedad civil mediante concejos consultivos. Si bien la <i>gobernanza</i> formal se diseña participativa y trans-jurisdiccional pero que en la práctica resultó principalmente local y estado-céntrica ya que los Concejos Consultivos no se conformaron y los roles de los Legisladores no implicaron la articulación efectiva entre Provincia y Municipios (Parmigiani de Barbará M., 2006). <i>Adhesión</i> Voluntaria, con fuertes incentivos del gobierno provincial y apoyo al proceso de parte del principal partido de oposición.
Concepción del espacio	Abierta. No hay delimitación espacial, o bien se trata de regiones abiertas. La no contigüidad sugiere lo que en términos de Boisier (op cit) se clasifica como una región <i>virtual</i> inter-local. Por ejemplo, las localidades que conforman el Ente 5 y las que integran el Ente 6 se encuentran entremezcladas en el espacio.	Cerrada. Las regiones tienen límites precisos que se corresponden con los de los Departamentos. En tal sentido se sugieren como regiones <i>asociativas</i> inter-locales.
Concepción de la dinámica socio-económica	Independiente del re-escalamiento institucional. El desarrollo económico debe ser efecto del proceso político mismo.	Independiente del re-escalamiento institucional. El desarrollo económico debe ser efecto del proceso político mismo.
Efectividad	Baja y Relativa: algunas grandes ciudades no conformaron entes intermunicipales. No se logró institucionalizar estructuras de coordinación estables.	Media y relativa. Todas las regiones departamentales conformaron Comunidades Regionales. No se logró institucionalizar estructuras de coordinación estables.

En ambos procesos de re-escalamiento la autonomía local condicionó los diseños institucionales confinándolos a la necesidad del acuerdo de los GL. Nótese que en el primer caso el diseño institucional de conducción es inter-municipal, puramente estatal, y con gobiernos locales, todos en condición de horizontalidad, mientras que el segundo proceso diseño instituciones en las cuales se encuentran actores estatales, locales y provinciales, y no-estatales; sin embargo la autonomía de los GL incidió para que los concejos de la sociedad civil no se conformaran, por lo que, de hecho, la gobernanza real también fue estado-céntrica.

3. Enfoque metodológico y diseño de investigación

El diseño de investigación que informa al presente artículo implica un estudio de casos de regionalización inter-local de la Provincia de Córdoba: tres de ellos producto de la configuración de “Entes de Recaudación Fiscal y Gestión” formados en el marco de la Ley Provincial 8864 del año 2000, y otros dos casos son “Comunidades Regionales” constituidas en el marco del proceso de regionalización que inicia la Provincia de Córdoba con la Ley Provincial 9206 del año 2004. Los casos seleccionados son Ente 5, Ente 6 y Ente 21, del proceso iniciado por la Ley 8864, y las Comunidades Regionales de Colón (CRC) y Santa María (CRSM), del proceso iniciado por la Ley 9206. El objetivo de investigación es descriptivo y hermenéutico, tanto de las características estructurales de las redes presentes en los casos estudiados como para la comprensión general de los procesos (Brandes, Kenis, & Raab, 1999). Por último, es importante advertir que, al tratarse de un estudio de caso, la validez de las conclusiones tiene un alcance local y deben tomarse en calidad de hipótesis emergentes sobre la manera en que se produce la integración política en los procesos de regionalización.

Durante la investigación se entrevistaron a los decisores de los Gobiernos Locales (Intendentes y Presidentes Comunales), quienes a su vez conforman los órganos de gobierno de los Entes y las Comunidades Regionales. Se aplicó un cuestionario semi-estructurado en profundidad que registró información cualitativa y cuantitativa de la cual surgen

los datos de las variables de interés. La investigación sobre los entes regionales de recaudación fiscal y gestión se llevó a cabo en los años 2004 y 2005. El relevamiento de la CRSM se realizó entre mayo y diciembre de 2007 y se entrevistaron 18 decisores de GL (debido a que uno se negó a responder una parte de la entrevista, las redes se construyen con información de 17). En la CRC el relevamiento se realizó entre junio de 2008 y mayo de 2009. En ese período se entrevistaron a 17 decisores de GL y los datos sobre redes se construyen con información brindada por 15 entrevistados.

Véase a continuación algunas características sociales y económicas de

Tabla 2: Características de los casos estudiados

	Entes de Recaudación Fiscal y Gestión			Comunidades Regionales	
	Ente N° 5	Ente N° 6	Ente N° 21	CRC	CRSM
Gobiernos Locales	12	28	13	20	24
Categoría Institucional de los gobiernos locales	12 municipios 2 comunas	23 municipios 5 comunas	7 municipios 6 comunas	14 municipios 6 comunas	7 municipios 17 comunas
Distancia entre las localidades Media (en km.) Desviación Estándar (en km.)	75,69 38,34	136,06 79,99	52,44 32,93	40,73 20,04	32,90 18,67
Población general de cada región	28.862	156.145	59.040	171.067	86.083
Partidos políticos de los gobiernos locales participantes	9 UCR 3 UPC (PJ)	2 UCR 22 UPC (PJ) 3 PV 1 UCEDE	9 UCR 4 UPC (PJ)	11 UCR 6 UPC (PJ) 2 PV 1 PN	5 UCR 13 UPC (PJ) 6 PV

Notas: Población según Censo 2001. UCR = Unión Cívica Radical / UPC = Unión Por Córdoba (Alianza del Partido Justicialista) / PV = Partido Local-Vecinal / UCEDE = Unión del Centro Democrático

los casos de estudio.

Para analizar los casos se utiliza el software UCINET (Borgatti, Everett, & Freeman, 2002). Los *niveles de integración política* de las unidades que componen los sistemas regionales se observan mediante el indicador de densidad de las redes, el cual advierte la presencia de vínculos diádicos entre los municipios comunas. La *presencia/emergencia de heterarquías* se observa en la transitividad y la formación de subgrupos y clusters (índice de clustering) (Hanneman, R. and Riddle, M., 2005; Wasserman, S. and Faust, K., 1999), indicadores que dan cuenta de propiedades estructurales de mayor cohesión y articulación grupal más allá de los vínculos diádicos y contingentes. Para la comprensión general de los procesos, esta información provista por el análisis de redes es complementada por un análisis de contenido de las entrevistas semi-estructuradas y en profundidad realizadas a los actores.

4. Resultados.

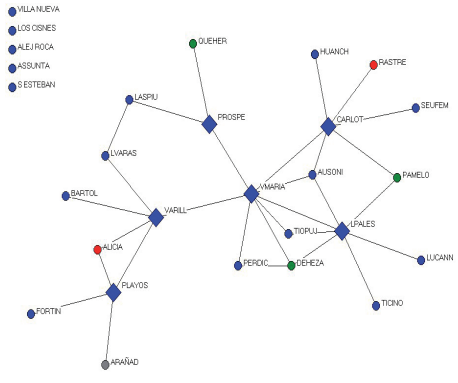
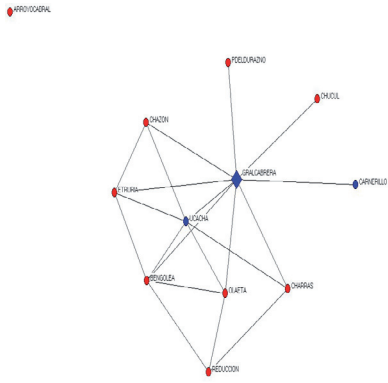
En los espacios regionales, la integración política inter-institucional implica la articulación entre las unidades que componen el sistema institucional. Las redes de coordinación entre gobiernos locales que forman los sistemas regionales dan cuenta de la manera en que se produce esa articulación.

Los grafos de redes, como presentación visual de la articulación entre GL de cada sistema regional, muestran estructuras con diferente nivel de integración. La morfología de las redes dan cuenta de las siguientes situaciones: en primer lugar no parece haber diferencias entre los dos intentos de regionalización inducida en cuanto a la capacidad de generar sistemas plenamente integrados. Nótese que sólo el caso Ente 21 (grafo 3) no posee actores aislados y que los casos Ente 6 y Comunidad Regional Santa María, sistemas configurados a partir de diferentes proyectos de reescalamiento, poseen una importante proporción de actores aislados y excluidos de las redes de coordinación inter-institucional, 8 de 24 en el caso de CRSM y 5 de 28 en Ente 6.

En términos generales, la Integración política inter-institucional efectiva se observa débil en todos los casos, sobre todo en Ente 6 que posee seis puntos de corte estructural, indicados por los nodos en forma de rombo, advirtiendo la existencia de una debilidad estructural en el componente que articula la mayoría de los GL del sistema.

La variable partidaria, representada por el color de los nodos, no parece ser un factor clave que condicione la articulación inter-institucional hacia dentro de cada caso analizado, véase cómo la exclusión y la vinculación entre GL no está condicionada por el partido político de los GL. Sí parece haber influido de manera condicional pero no determinante, en los casos Ente 5 y Ente 6 que, en atención a la voluntariedad de los GL para la selección de sus pares de regionalización, el agrupamiento en entes configuró sistemas con mayoría partidaria UPC en Ente 6 y con mayoría UCR en Ente 5.

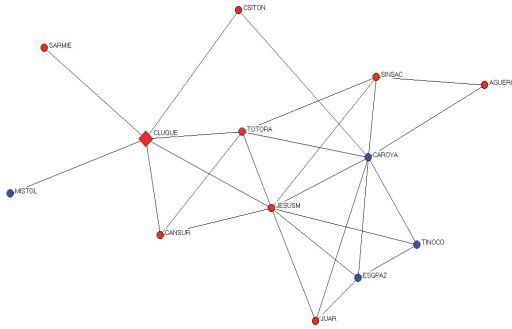
Entes del Proyecto de Entes de Recaudación Fiscal y Gestión producto de la ley 8.864 del año 2000.



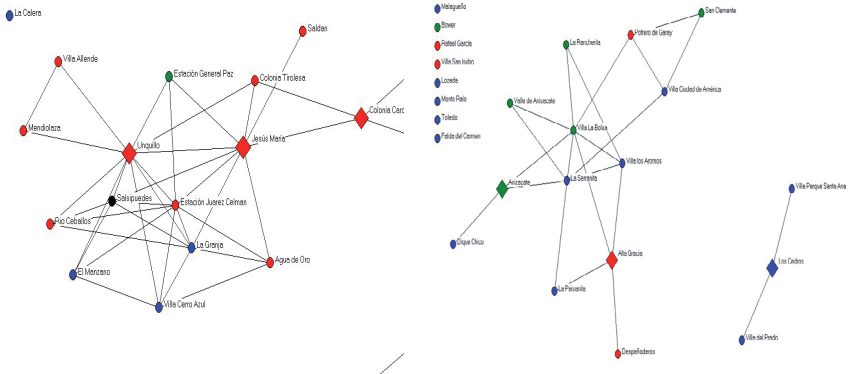
Grafo 1: Ente 5

Grafo 2: Ente 6

Comunidades Regionales, Ley 9206 del año 2005.



Grafo 3: Ente 21



Grafo 4:
Comunidad Regional Colón

Grafo 5:
Comunidad Regional Santa María

NOTA: Los colores de los nodos indican el partido político de pertenencia del gobierno local, azul UPC (alianza del PJ), rojo indica UCR, verde indica Partido Local Vecinal y negro Partido Nuevo (presente sólo en CRC).

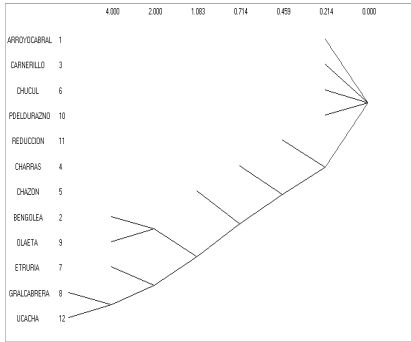
4.1 Subgrupos y cliques

La presencia y/o emergencia de estructuras heterárquicas de coordinación, como una instancia diferente de las coordinaciones anárquicas y jerárquicas, importa que las estructuras de articulación tengan ciertas propiedades de solapamiento entre los diversos componentes del sistema (Monge & Contractor, 2003), de modo tal que implica un sistema inter-institucional integrado en su función regulatoria. Desde una dimensión analítica del SNA, el estudio de clusters permite advertir la conformación de subgrupos cohesivos y solapados (Wasserman, S. and Faust, K., 1999) que advierten la presencia de heterarquías en redes de coordinación efectiva que forman los integrantes de los sistemas inter-institucionales creados por los procesos de re-escalamiento inter-institucional de la regulación.

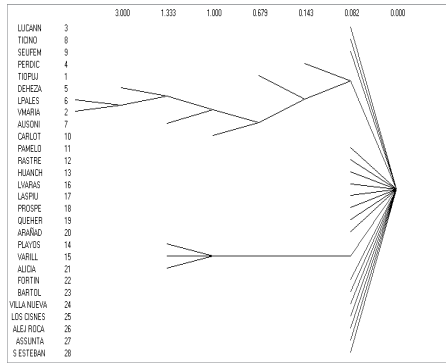
Los grafos 6 a 10, que muestran la manera en que hay presencia de heterarquías efectivas en los sistemas regionales estudiados, aunque débilmente cohesionadas en términos del solapamiento estructural propio de las heterarquías. Los grafos 6 y 8 revelan que en los casos “Ente 5” y “Ente 21” la mayoría de los gobiernos locales forman un único sistema con pocos actores que no forman parte del solapamiento heterárquico (4 GL en Ente 5 y 3 en Ente 2). El Ente 6, por su lado, pese a ser el sistema inter-institucional que tiene formalmente la mayor cantidad de GL, resulta ser el sistema que menos integra a sus miembros. Véase en el grafo 7 que posee dos subgrupos no vinculados entre sí (uno de 7 miembros y otro de 3), por lo que sólo 10 de un total de 28 GL forman subgrupos heterarquicos por solapamiento en la coordinación.

Entes del Proyecto de Entes de Recaudación Fiscal y Gestión producto de la ley 8.864 del año 2000.

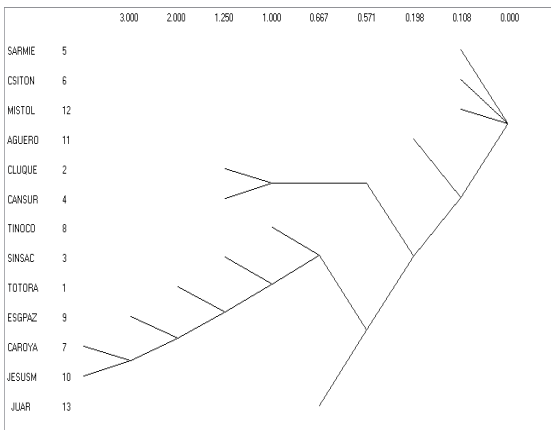
Grafo 6: Ente 5



Grafo 7: Ente 6

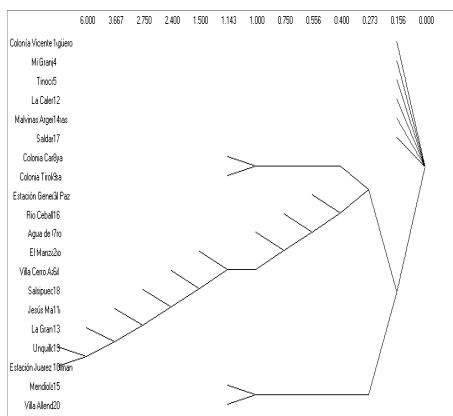


Grafo 8: Ente 21

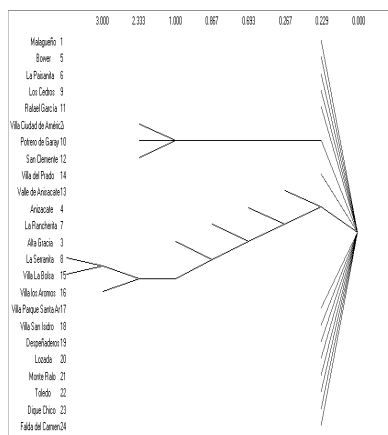


Comunidades Regionales conformadas a partir de la Ley 9206 del año 2005.

Grafo 9: CRC



Grafo 10: CRSM



Los casos del segundo intento de re-escalamiento provincial, Comunidades Regionales, no se muestran muy diferentes de aquellos del primer intento, Entes de Recaudación Fiscal y Gestión, en cuanto a la estructuración de heterarquías efectivas. El caso de CRC muestra una configuración de cohesiones progresivas a partir de Unquillo y Juarez Celman a valor de 6, que constituye el mayor valor de cohesión por solapamiento de todos los casos estudiados. Seis de los 24 GL que configuran el sistema formal de CRC no se integran al bloque heterárquico. Esto no significa que no coordinen acciones con otros, sino que las mismas responderían más bien a la anarquía de acuerdos parciales y contingentes (nótese, por ejemplo en el grafo 4, cómo los GL de Malvinas Argentinas y Mi granja coordinan entre sí, mientras que en grafo de clusters quedan fuera del núcleo heterárquico).

El caso CRSM presenta características estructurales similares al de Ente 6 del proceso de re-escalamiento anterior. Véase que existen dos bloques de heterarquías, uno compuesto por tres GL (Villa Ciudad de América, Potrero de Garay y San Clemente), y otro compuesto por un conjunto de siete localidades, ubicadas en el denominado Valle de Paravachasca

que se encuentran por la ruta provincial 5 desde Villa del Prado hasta La Rancherita, incluyendo a Alta Gracia, Anizacate, Valle de Anizacate, La Bolsa, Los Aromos y La Serranita. Adviértase cómo el sistema formal configurado por 24 GL posee 14 que no configuran subgrupos cohesivos de modo tal que permitan interpretarse como integrantes de una estructura de solapamiento heterárquico.

La tabla 3 que se expone a continuación muestra un conjunto de indicadores respecto a la estructura reticular de coordinación interinstitucional entre los GL que componen cada sistema regional.

Tabla 3: Sistemas de coordinación inter-institucional: características de las redes

	Entes de Recaudación Fiscal y Gestión			Regionalización Provincial	
	Ente N° 5	Ente N° 6	Ente N° 21	CRC	CRSM
Cantidad de Actores	12	28	13	20	24
Densidad	0,303	0,079	0,321	0,217	0,092
Centralización	61,82%	23,36%	40,91%	41,52%	24,51%
Componentes	2	6	1	3	10
Puntos de corte	1	6	1	3	3
Cliques	5	6	5	11	6
Actores que no cohesionan en Cliques	4	18	3	6	14
Transitividad (% all ordered triples)	5,45	0,18	5,59	3,57	0,43
Transitividad (% non-vacuous triples)	43,90	18,95	46,15	53,57	31,03
clustering coefficient (Overall graph)	0,565	0,356	0,638	0,699	0,424
clustering coefficient (Weighted Overall graph)	0,439	0,189	0,462	0,512	0,290

La densidad advierte acerca de la intensidad de la integración dado que expresa la proporción de vínculos de coordinación inter-institucional presentes en cada sistema. La debilidad estructural observada en Ente 6 a partir de los puntos de corte que se ven en el grafo 2, se expresa también en la baja densidad (el 7,9% de los vínculos posibles). Valores similarmente bajos se observan en CRSM con una densidad que revela que se encuentran sólo el 9,2% de vínculos posibles. Los Entes 5 y 21, sistemas que son producto del primer intento de re-escalamiento provincial, muestran los niveles de integración sistémica más elevados, 30,3 % de articulaciones inter-institucionales en el primero y 32,1% en el segundo. Finalmente CRC posee un nivel intermedio con una densidad de 0,217, es decir el 21,7%.

En términos generales, los casos que demuestran mejor desempeño son Ente 5, Ente 21 y CRC. Véase los valores de los indicadores de densidad, transitividad y clustering. Los mayores niveles de densidad parecen deberse a la centralización, principalmente en el Ente 5 que es de 61,82%, mientras que en Ente 21 es de 40,91% y en CRC de 41,52%. Esto parece sugerir que los mayores niveles de integración no se deben a una mayor cantidad de vinculación similar entre todos los GL que integran los sistemas, sino que es producto del comportamiento de algunos GL que, a modo de liderazgo, articulan con muchos municipios y comunas los sistemas en los que forman parte. Por ejemplo, nótese en Ente 21 la cantidad de articulaciones que tienen Jesús María, Colonia Caroya, 8 cada una; En Ente 6 son 9 los vínculos que tiene General Cabrera, presentándose como el actor más central del sistema.

Los indicadores de nivel de integración y de heterarquía dan cuenta de que no existen diferencias sustanciales entre el primer y el segundo intento de re-escalamiento provincial inter-institucional de la regulación. Nótese que los valores que inferiores del Ente 6, con relación a los casos Ente 5 y Ente 21, son similares a Comunidad Regional Santa María, caso que encuentra una diferencia similar en relación al otro caso del mismo proceso de re-escalamiento, CRC. Tampoco resultan diferentes los proyectos de reescalamiento en cuanto a la construcción de sistemas completamente articulados, nótese la fragmentación de los sistemas in-

terinstitucionales, solamente el caso Ente 21 posee un solo componente, y la existencia de 6 componentes en Ente 6 y 10 en CRSM dan cuenta de que se trata de sistemas formales que se encuentran fragmentados en su función de coordinación inter-institucional efectiva.

La presencia de heterarquías implica la existencia previa o la emergencia de sistemas reticulares solapados de coordinación que incluyen a diversos GL, más que la existencia de articulaciones contingentes y anárquicas entre GL. La cantidad de cliques que se forman en cada subsistema sugiere que sólo CRC posee una conformación de subgrupos superior al resto de casos estudiados, 11 cliques en CRC mientras que los otros casos tienen 5 ó 6. Sí resulta diferenciador en la dirección que sugieren los indicadores de integración, densidad y centralización, la cantidad de actores que no cohesionan a cliques, en el Ente 6 son 18, de los 28 que lo integran, los Gobiernos Locales que no cohesionan en la estructura de cohesión y en CRSM 14 de 24. Sí se muestran como estructuras heterárquicas más abarcativas Ente 5 (no cohesionan 4 de 12), Ente 21, en el que no cohesionan 3 de 13) y CRC (no cohesionan 6 de 24). Las últimas cuatro filas que muestra la tabla 3 son indicadores de resumen respecto de características estructurales que advierten la presencia de y/o condiciones para la heterarquía. Tanto la transitividad (en sus dos indicadores) cuanto el coeficiente de clustering muestran una mejor performance de los sistemas que poseen mayor nivel de integración política, situación que resulta coincidente pero no necesariamente debe producirse así. Nótese que Ente 5, Ente 21 y CRC muestran los mayores niveles de transitividad y de clustering. Por su lado, el Ente 6 resulta el sistema de menor presencia de heterarquías, en el indicador de transitividad y en los coeficientes de clustering.

El análisis de los casos sugiere que no existen diferencias sustanciales entre los procesos de re-escalamientos institucionales estudiados. Nótese que mejores indicadores de integración se dan en el caso de Ente 21, pero a su vez el menor nivel de integración se muestra en Ente 6, el cual pertenece al mismo proceso político-institucional. Por otro lado, si bien la presencia de heterarquías tiene mejor performance en el caso CRC, el otro caso de este mismo proceso (CRSM) posee indicadores de

heterarquía inferiores a Ente 5 y 21. Si bien el primer proceso de re-escalamiento se configuró en base a una mayor libertad relativa de los Gobiernos Locales para decidir con quiénes agruparse, no obligaba a agruparse con quienes se compartía el mismo Departamento y que permitió la superposición geográfica de Entes, no logró necesariamente un mayor nivel de integración política inter-institucional en todos los entes creados. Adviértase que si bien en los entes 5 y 21 los niveles de integración son superiores a los de CRC y CRSM, el Ente 6 posee los valores más bajos de todos los casos estudiados. Esto parece sugerir que, por un lado, el diseño institucional de re-escalamiento que otorga mayor libertad a los actores para decidir con quienes agruparse no necesariamente conduce a una mayor integración inter-institucional ni a heterarquías cohesivas entre quienes lo integran; y, por otro lado, que los diseños elaborados en oficinas que deciden la morfología del re-escalamiento, del tipo top-down, tampoco aseguran diseños que desempeñen, necesariamente, mayor integración y sistémica y heterarquías efectivas en la coordinación.

5. Conclusiones

En América Latina los procesos de re-escalamiento institucional, como lo entes de coordinación intergubernamental, la regionalización, mancomunidades, etc. presentan grandes dificultades para consolidar estructuras estables de coordinación y regulación. En Construir “regiones como actores” o “regiones para sí” que regulen el espacio y promuevan el desarrollo resulta el objetivo central de estos procesos, sin embargo la característica inter-institucional de estos sistemas conlleva las problemáticas típicas de la toma de decisiones conjuntas y la acción colectiva institucionalizada. En ese contexto toma relevancia la configuración de heterarquías de coordinación efectivas, más allá de los diseños formales institucionales que se crean en estos procesos. Dos preguntas resultan guías de este artículo, ¿en qué medida existen heterarquías efectivas en los procesos de re-escalamiento inter-institucional inducidos desde arriba?, y ¿qué elementos contextuales están asociados la presencia de heterarquías efectivas en los sistemas inter-institucionales?

En términos metodológico-epistemológicos, este artículo responde a un diseño de estudio de casos, de modo tal que posee una validez limitada a aquellos procesos estudiados; sin embargo del análisis realizado es posible extraer algunas conclusiones que revisten carácter de hipótesis acerca de los procesos de re-escalamiento y regionalización en escala sub-nacional, inducidos desde arriba.

En primer lugar se observa una débil integración en los sistemas de coordinación efectiva con la presencia de heterarquías débiles. En términos generales, el comportamiento de los cinco casos estudiados muestra que ninguno de los dos procesos de re-escalamiento inducidos por el gobierno provincial (ley 8864 y ley 9206) ha sido exitoso en cuanto al objetivo de lograr una completa integración de todos los sistemas intergubernamentales creados para la regulación los espacios regionales de la provincia. Por otro lado, si bien se observa la existencia de estructuras de solapamiento cohesivo en actividades de coordinación, que indicaría la presencia de heterarquías efectivas, éstas no alcanzan una completa integración de todos los componentes del sistema inter-institucional formalmente creados.

Segundo, se observa que ante dos procesos de re-escalamientos con distintos *diseños institucionales* no se generaron regiones con desempeños diferentes en la coordinación sistémica. Esto sugiere que la emergencia de “regiones para sí” o de “regiones como actores” no resulta como efecto necesario de un diseño institucional con un componente “voluntario de los actores para la configuración del espacio” ni de un diseño del espacio regional “configurado de manera más jerárquica y con menor autonomía de los actores” para decidir con quiénes conformar el espacio regional.

Tercero. El factor político partidario se muestra ambivalente. No se observa una correspondencia entre poseer mayoría de gobiernos locales de un mismo partido en el órgano colegiado regional y una mejor performance en las configuraciones heterárquicas de coordinación efectiva. Sin embargo se observa que justamente los sistemas intergubernamentales con mayoría de miembros del partido UCR, partido opositor al del

gobierno provincial, muestran mayor configuración de heterarquías. Esto se sugiere contra-intuitivo dado que cabría esperar que aquellos sistemas con mayoría de miembros del mismo partido que el gobierno provincial tuvieran mayor funcionamiento para promover el éxito de una política iniciada por su propio gobierno. Una posible explicación sugiere que los actores locales opositores al gobierno provincial encuentran en estos procesos de re-escalamiento una posibilidad de articulación y fortalecimiento mutuo para su rol opositor, con expectativas de conseguir a mediano plazo mayores réditos electorales.

Cuarto, el mejor desempeño de los casos Ente 21 y CRC sugiere que *el componente geográfico-espacial* es sustantivo a la hora de la formación de estructuras regionales de coordinación efectivamente heterárquicas

En ambos casos se observa un similar comportamiento de un conjunto de gobiernos locales quienes conforman un subgrupo más cohesivo en ambos sistemas de coordinación inter-institucional. Analizando los actores municipales en concreto se observa que existe mayor cercanía geográfica, e incluso en algunos casos conurbación entre las ciudades. En términos generales, estos elementos manifiestan que la existencia de una base infraestructural o "*región en sí*" que subyace a las estructuras gubernamentales motiva la coordinación intergubernamental y la formación de heterarquías efectivas. Por otro lado, la conformación cohesiva de un conjunto de gobiernos locales que participan en ambos proyectos de regionalización (en Ente 21 y CRC), que se producen en un similar espacio y en distintos momentos de tiempo con distintas gestiones gubernamentales, sugiere dos cuestiones: por un lado que la configuración heterárquica de coordinación se sustenta en una "*región en sí*" con existencia independiente de los procesos de regionalización formales inducidos desde el nivel superior de gobierno; y por otro que las estructuras de coordinación perduran en el tiempo trascendiendo gestiones gubernamentales, producto de "la dependencia de la vía".

Por otro lado, de la parte cualitativa de la investigación emerge que los actores de los sistemas inter-gubernamentales con autoridad regulatoria regional se presentan críticos sobre las espacialidades configuradas

en ambos procesos. Este dato abona la hipótesis de que los procesos de regionalización inducida que han sido objeto de análisis, han generado sistemas inter-institucionales cuya espacialidad destinada a la coordinación-regulación no coinciden con las espacialidades de las “*regiones en sí*” que subyacen como base y objetos de coordinación-regulación. Esto parece haber sido un obstáculo insalvable para la conformación de las *regiones para sí*.

Finalmente, a modo de aporte al mundo de la praxis política, el estudio informa que la intencionalidad política de re-escalar las instituciones encargadas de la coordinación-regulación social no debe provenir de una moda ni debe estar alejado de la espacialidad de las dinámicas sociales a ser coordinadas-reguladas. El re-escalamiento debe producirse sobre un estudio de la espacialidad de las interdependencias, producto por un lado de las externalidades que genera la dinámica de las actividades y flujos sociales y económicos y, por otro lado, de la necesidad de coordinar entre diversos actores institucionales tanto los instrumentos legales de regulación cuanto de intervención política.

6. Bibliografía

- Boisier, S. (1994). Crisis y alternativas en los procesos de regionalización. *Revista de la CEPAL* (52).
- Boisier, S. (1995b). *En busca del esquivo desarrollo regional: entre la caja negra y el proyecto político*. Santiago de Chile: ILPES, Serie Ensayos. Documento 95/26.
- Boisier, S. (1995a). *La mesoeconomía territorial: interacción entre personas e instituciones*. Santiago de Chile: ILPES serie ensayos. Documento 97/37.
- Borgatti, S., Everitt, M., & Freeman, L. (2002). *Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis*. Harvard, MA: Analytic Technologies.
- Brandes, U., Kenis, P., & Raab, J. (1999). Explorations into the visualization of policy networks. *Journal of Theoretical Politics*, 11 (1), 75-106.
- Christiansen, T.; Follesdal, A. & Piattoni, S. (2003). Informal Governance in European Union: an introduction. En T. & Christiansen, *Informal Governance in European Union* (págs. 1-21). Cheltenham - UK.: Edward Elgar.

- Cingolani, M. (2006). Descentralización y relaciones intergubernamentales. En *Gobiernos Bajo Presión*. Córdoba: EDUCC.
- Díaz de Landa, M. (2008). La cooperación intermunicipal y reconfiguración de las relaciones intergubernamentales: el dilema de la acción colectiva institucionalizada. *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires: CLAD.
- Doornbos. (2001). Governance: The rise and decline of a policy metaphor? *Journal of Development Studies*, 37.
- Hanneman, R. and Riddle, M. (2005). *Introduction to social network methods*. Riverside: University of California - Published in digital form a <http://faculty.ucr.edu/~hanneman/>.
- Hogghe, L., & Marks, G. (2004). Gobernanza estatocéntrica y gobernanza multinivel. En F. Morata, *Gobernanza multinivel en la Unión Europea* (págs. 51-85). Valencia: Tirant lo blanch.
- Jessop, B. (1998). El ascenso del “buen gobierno” y los riesgos del fracaso: el caso del desarrollo económico. *International Social Science Journal* (155).
- Jessop, B. (2004). La economía política de la escala y la construcción de regiones transfronterizas. *Revista eure*, XXIX (89), 26-41.
- Jessop, B. (2008b). *State Power*. Cambridge: Polity Press.
- Keating, M. (2004). La política territorial y el nuevo regionalismo. En F. Morata, *Gobernanza multinivel en la Unión Europea* (págs. 189-217). Valencia: Tirant lo blanch.
- Kooiman, J. (2004). Gobernar en Gobernanza. *Revista Instituciones y Desarrollo* (16).
- Lecher, N. (1997). Tres formas de coordinación social. *Revista de la Cepal* (61), 7-17.
- Lefebvre, H. (2003). Space and the State. En N. Brenner, B. Jessop, M. Jones, & G. Macleod, *State/Space* (págs. 84-100). Oxford: Blackwell.
- Lipietz, A. (1987). Lo nacional y lo regional, ¿cuál autonomía frente a la crisis capitalista mundial? *Cuadernos de Economía* (11), 75-100.
- Mayntz, R. (1998). New Challenges to Governance Theory. En *Jean Monnet Chair Papers*. Italy: European University Institute.
- Mazzalay, V. (2011). Subnational Regionalisation in Argentina: The Effects of Subjective Interdependence and the Relationships between Actors on Intermunicipal Cooperation. *Bulletin of Latin American Research*, 30 (4), 453-472.

- Messner, D. (1999). Del Estado céntrico a la "sociedad de redes". Nuevas exigencias a la coordinación social. En M. y. Lechner, *Reforma del Estado y Coordinación Social*. Mexico: Plaza y Valdez.
- Monge, P., & Contractor, N. (2003). *Theories of Communication Networks*. Oxford University Press.
- Morata, F. (2002). Gobernanza Multinivel en la Unión Europea. *VII Congreso Internacional del CLAD*. Lisboa: CLAD.
- Parmigiani de Barbará, M. C. (2001). *Estado, Sociedad y Región*. Córdoba: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - UNC.
- Parmigiani de Barbará, M. (2006). La (re)significación de la autonomía local en el marco de la construcción de las relaciones intergubernamentales bajo formas regionales. *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Guatemala: CLAD.
- Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political studies*, XLIV, 652--667.
- Stoker, G. (1998). El buen gobierno como teoría: cinco propuestas. *International Social Science Journal*, 155.
- Wasserman, S. and Faust, K. (1999). *Social Network Analysis*. New York: Cambridge University Press.