Federalismo Argentino desde una perspectiva Cordobesa: Diagnósticos y desafíos

COPEC

AGENDA ESTRATÉGICA **Córdoba 2035**

Introducción

La Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana (forma de gobierno) y federal (forma de Estado) según lo establecido en su Constitución Nacional. Esta definición normativa fue la cristalización de procesos históricos y tensiones políticas que, a lo largo del tiempo, fueron configurando el actual ordenamiento institucional del país. No obstante, los modos en que se ha materializado la organización nacional y territorial no han sido idénticos en todos los períodos históricos; por el contrario, han constituido un **proceso dinámico,** atravesado por diferentes momentos, formas y disputas, que reflejan tanto avances como retrocesos en la construcción del Estado federal. Esta evolución pone en evidencia que la federalización y la institucionalización del país no ha sido un hecho consumado con la sanción de la Constitución, sino una **construcción en permanente transformación.**

En términos generales, el federalismo implica la **coexistencia de diferentes órdenes estatales y gubernamentales,** cada uno con sus respectivas competencias. Al gobierno federal le corresponden las facultades delegadas por las provincias que son preexistentes, mientras que éstas conservan las competencias residuales, además de una **relativa autonomía** en lo institucional, político, financiero y administrativo. Sin embargo, dicha autonomía no equivale a soberanía: la organización interna de las provincias no puede contradecir las leyes nacionales ni la Constitución Nacional.

El presente informe tiene como objetivo **analizar histórica y políticamente el federalismo argentino desde una perspectiva cordobesa,** atendiendo a las dinámicas de articulación institucional, administrativa, fiscal y política entre los diferentes niveles de gobierno, así como a las disputas, tensiones y potencialidades que de ellas se derivan. Para ello, se realizó un **análisis documental** a partir del relevamiento de fuentes secundarias, tales como investigaciones previas, datos estadísticos, documentos institucionales e informes; así como declaraciones y comunicados públicos de gobierno, notas periodísticas y documentos normativos. El recorte temporal del relevamiento y análisis abarca **desde el retorno a la democracia en 1983 hasta la actualidad.**

El informe está dividido en **cuatro partes:** en la *primera* se analiza el federalismo argentino, los procesos de descentralización histórico-normativos, el esquema actual de distribución de competencias y recursos y sus potencialidades y desafíos; en la *segunda* parte se aborda el federalismo desde Córdoba, poniendo foco en las históricas relaciones con Nación, así como los procesos de articulación con otras provincias (regionalismo interprovincial); en la *tercera* se hace foco en la relación entre Córdoba y sus municipios y comunas, indagando las características del federalismo cordobés, las potencialidades y desafíos, así como en incipientes procesos de regionalización y gobernanza multinivel y multiactoral para el desarrollo local. Por *último*, y en base al diagnóstico realizado, se presentan algunos lineamientos estratégicos para profundizar la construcción de un federalismo basado en la equidad territorial.

Parte 1: El federalismo argentino

1.1. Un concepto de federalismo

El federalismo se define, en general, como una forma de Estado **cuyas partes preexisten al conjunto o son heterogéneas respecto del todo.** En ese sentido, no se trata de una entelequia, sino que "su expresión jurídica y materialización institucional resultará de la configuración que adopte en cada Estado" (Gaztañaga, 2024, p. 20), de allí que no podamos hablar del federalismo a secas, sino de federalismos en plural. Ahora bien, para comprender la particularidad del federalismo argentino, se requiere una mirada sobre el arreglo institucional que se ha ido diseñando para el manejo de los intereses territoriales y que se expresa en una doble lógica: la **horizontal** (entre unidades territoriales) y la **vertical** (entre niveles de gobierno) (Toppi, 2013).

En esta misma línea, el federalismo suele ser concebido como una **combinación de dos fuerzas: una centrífuga y otra centrípeta** (Bazán, 2013). La primera alude a los movimientos que van de la periferia hacia el centro y supone la articulación de esta pluralidad en una noción común de soberanía (el Estado nacional). La segunda, de carácter centrípeta, refiere a los **procesos de descentralización,** entendidos como la transferencia de poder y recursos del centro hacia la periferia, lo cual posibilita la existencia de unidades plurales y autónomas, como los Estados provinciales.

En este esquema coexisten consensos y tensiones en torno a la construcción de la unidad dentro de la heterogeneidad político-territorial de las provincias, operando así los principios de **participación, subordinación y coordinación.** La manera en que estos principios se articulan define, en última instancia, la dinámica político-territorial del país. En este marco, los procesos de descentralización que han atravesado la región y el país desde fines de los años setenta resultan especialmente relevantes para comprender las particularidades del federalismo argentino actual.

1.2. El proceso de descentralización moderno argentino: su dimensión administrativa, política y fiscal

Para comprender la evolución del federalismo argentino en los últimos 40 años es fundamental analizar los procesos de descentralización, entendidos como **dinámicas de transferencias de poder, recursos y responsabilidades** hacia entidades subnacionales de gobierno. En este sentido, siguiendo a Liberman (2024),

en Argentina existieron tres movimientos del proceso de descentralización moderno, que fueron secuenciados y difusos: **las reformas administrativas,** iniciadas en 1978; la **reforma fiscal,** impulsada en 1988; y la reforma **política institucional,** cristalizada en 1994.

A finales de la década de los 70' muchos gobiernos latinoamericanos en transición democrática impulsaron reformas **para descentralizar la administración de sus gobiernos centrales a las unidades subnacionales.** En Argentina, Liberman (2024) identifica como primer movimiento descentralizador moderno el de tipo **administrativo** y ejemplifica su inicio con la **reforma educativa del nivel primario,** impulsada por el gobierno militar en 1978 y que alcanzó su culminación con la **sanción de la Ley Federal de Educación en 1993.** A grandes rasgos, consistió en la transferencia, a través de un decreto-ley de orden público (leyes 21809 y 21810), de la mayoría de los establecimientos de educación primaria a las provincias, con sus respectivas transferencias de recursos para la erogación de salarios. Según el autor, los principales objetivos del proceso no consistieron en la mejora del sistema educativo, sino que fueron **meramente fiscales,** en orden de reducir los déficits del gobierno federal, desconcentrar el gasto público y la burocracia y contener el creciente conflicto laboral. No obstante, **no estuvo acompañado de un financiamiento acorde** y terminó **profundizando la descentralización de responsabilidades** que, a su vez, profundizó la fragmentación y deficiencia del sistema educativo.

Posteriormente, durante la presidencia de Raúl Alfonsín, se promovió el fortalecimiento del Estado nacional y una **descentralización fiscal.** En 1985, se calcularon los **coeficientes de coparticipación** basándose en la población total, la densidad poblacional y el nivel de desarrollo relativo de cada provincia. Estos criterios se formalizaron con la **Ley 23.548 de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales,** sancionada en 1988. Dicha normativa estableció una distribución primaria donde la Nación recibía el 42,34% de los recursos, las provincias el 54,36%, un 2% se destinaba a la recuperación de jurisdicciones postergadas y un 1% al Fondo de Adelantos del Tesoro Nacional (ATN). Sin embargo, este régimen transitorio, que debía ser reemplazado por una ley definitiva conforme al mandato constitucional de 1994, aún no ha sido modificado. Esta situación ha perpetuado tensiones estructurales en el federalismo argentino a través de los años y una distribución de recursos ineficiente que no refleja las transformaciones socioeconómicas más recientes, dificultando la implementación de políticas públicas equitativas y eficientes a nivel subnacional. (Gervasoni, 2022).

Por último, la **reforma constitucional de 1994 representó un hito fundamental para la descentralización política** en Argentina, con el objetivo primordial de profundizar el federalismo. Esta significativa transformación institucional procuró redefinir el marco político y jurídico nacional, impulsando el **fortalecimiento de las autonomías** provinciales **y municipales.** Sus innovaciones más destacadas abarcaron la incorporación de mecanismos para federalizar y democratizar los procesos electorales, el reconocimiento del dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales ubicados en sus territorios, y la potestad para celebrar convenios internacionales, entre otras.

Asimismo, el inciso 2 del artículo 75 estableció los lineamientos para la coparticipación federal, garantizando **la equidad y solidaridad e igualdad de oportunidades** en todo el territorio nacional. Si bien se puede detectar en la norma un espíritu reformador que diagnosticó problemas en la descentralización fiscal e intentó darle solución, se **identifica un obstáculo político y normativo** para su materialización, en tanto el mismo artículo ordenaba una nueva ley convenio debía ser sancionada con la **mayoría absoluta** de la totalidad de los miembros de ambas cámaras. Este criterio de mayoría **limitó fuertemente las condiciones de negociación** entre los diferentes niveles de gobierno, imposibilitando el cumplimiento de la Disposición Transitoria Sexta: dicha ley convenio debía ser sancionada antes de la finalización del año 1996. En consecuencia, **Argentina sigue rigiéndose en la actualidad con la Ley 23.588 de 1988,** la cual ha sido continuamente revisada a modo de remiendas a través de acuerdos fiscales entre las provincias y el gobierno nacional.

Con lo expuesto anteriormente, se advierte que los tres procesos de descentralización abordados se produjeron en diferentes contextos políticos e históricos de manera **fragmentada y descoordinada.** Fueron el reflejo de una "sustancia reformadora que atacó de manera asincrónica, parcial, asistemática y sin estrategia el conjunto de las reformas de los estados de mediano y largo plazo" (Liberman 2024, p. 177). En este marco, se puede identificar una **tensión histórica** entre una fuerte tendencia a la descentralización administrativa hacia las provincias y una regresiva e ineficiente descentralización fiscal que acompaña la descentralización de aquellas competencias. Esta tensión se profundizó, entre otros factores, por obstáculos políticos que imposibilitaron el cumplimiento de los mandatos constitucionales de la reforma de 1994 (descentralización política-institucional). Ante este desfasaje, cabe preguntarse cuáles son las principales características estructurales del federalismo argentino en la actualidad.

1.3. Diagnóstico del esquema actual del federalismo argentino

A partir de las tensiones expuestas en los procesos de descentralización se pueden identificar algunas características que representan obstáculos a los objetivos planteados por la Constitución Nacional. A continuación, se abordarán algunas de ellas.

1.3.1. Dependencia fiscal de las provincias con Nación: una limitación a su autonomía

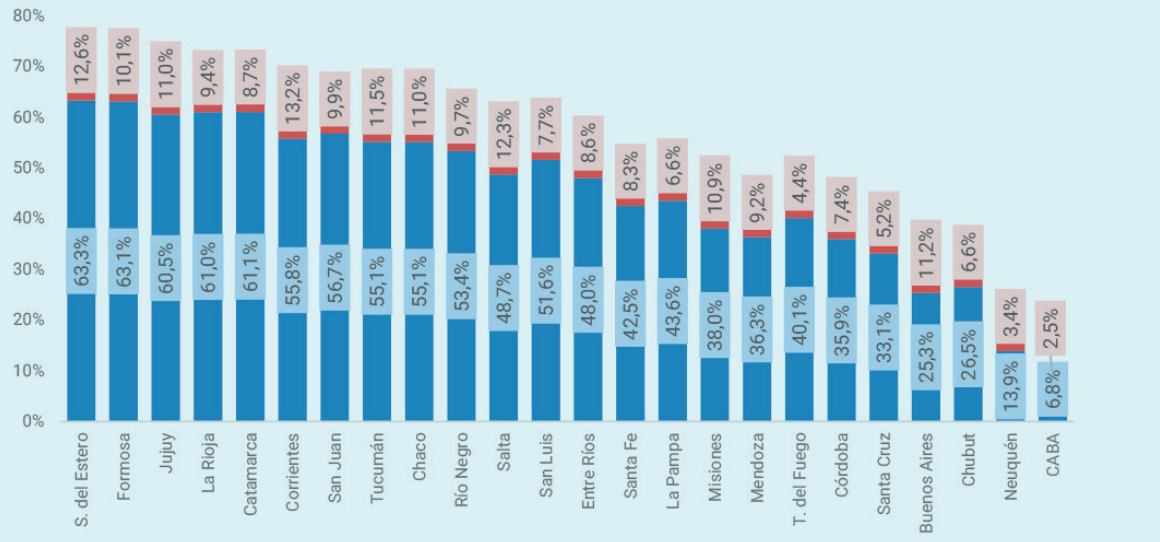
En el federalismo habita una tensión fundamental provocada por un problema de origen: las provincias delegan en el Estado Nacional las potestades tributarias para que éste recaude. Así, el criterio con que se recauda es distinto al criterio de redistribución, por lo cual **se rompe el criterio de correspondencia fiscal:** una parte tiene el beneficio de gastar y la otra paga el costo de recaudar. El **esquema fiscal argentino** muestra entonces desequilibrio **vertical:** los ingresos propios de las provincias cubren una parte mínima de sus gastos, que son financiados en gran medida por el Gobierno Nacional (Lafuente, 2023).

Este problema de origen no resuelto de manera eficiente provoca una elevada dependencia fiscal **de varias provincias respecto de las transferencias del Estado nacional.** Según el informe del Centro de Economía Política Argentina (CEPA, 2025), las transferencias tributarias de origen nacional en promedio representan el 54% de los ingresos provinciales, siendo la coparticipación federal la mayor fuente de ingreso total provincial (44,8%).

Esta dependencia limita severamente la autonomía fiscal real de las provincias, desincentiva la generación de recursos propios y las vuelve vulnerables a las decisiones y fluctuaciones económicas del nivel central. (Botana, 2021). La falta de una nueva Ley de Coparticipación desde 1988 agrava esta situación.

Recursos tributarios de origen nacional sobre el total de recursos provinciales 2023

Fuente: CEPA (2025) en base a Ministerio de Economía (2023)



1.3.2. Dependencia política de las provincias: la discrecionalidad en las Transferencias de Fondos No Automáticos (TFNA)

Más allá de la coparticipación federal, una porción significativa de los recursos que reciben las jurisdicciones subnacionales no se distribuye de manera automática ni sigue criterios objetivos, claros y preestablecidos (Artana et al., 2010). En su lugar, se canalizan a través de fondos específicos, programas con asignaciones directas o asistencias financieras extraordinarias que, en la práctica, quedan a merced de decisiones políticas del Ejecutivo nacional. Esto provoca una **fuerte dependencia política de las provincias respecto del gobierno central,** lo que afecta su capacidad de autonomía y negociación; de este modo, la posibilidad de recibir -o no- estos fondos se convierte en una herramienta potencial de presión y centralización política, incentivando redes clientelares y una falta de transparencia en la rendición de cuentas (Gervasoni, 2024). Además, esta discrecionalidad puede distorsionar la equidad distributiva en el reparto de la riqueza nacional, exacerbando las ya existentes asimetrías entre las jurisdicciones (Botana, 2021).

1.3.3. Fragmentación y superposición de competencias:

Aunque la Constitución establece un reparto de competencias, en la práctica, las fronteras entre los niveles de gobierno suelen ser difusas (por ejemplo, en materia de seguridad). La consecuencia directa de esta superposición es la **generación de conflictos de jurisdicción,** donde cada nivel de gobierno puede intentar eludir responsabilidades o superponerse en la ejecución de programas, lo que genera deficiencia en las políticas públicas. Así, lo que debería ser una acción coordinada para abordar desafíos estructurales se convierte en un mosaico de iniciativas desarticuladas, debilitando la capacidad del Estado para brindar soluciones integrales y equitativas a sus ciudadanos (Manili, 2021). Además, esta falta de coordinación lleva a una **burocracia excesiva y costosa,** traduciéndose en un **mayor gasto público.**

1.3.4. Carácter regresivo de la distribución de recursos

Según Gervasoni (2024) el federalismo argentino es **estructuralmente regresivo** por tres principales factores: a) por la supremacía de la distribución territorial de los recursos fiscales sobre la distribución interpersonal del ingreso; b) por la la falta de redistribución de las rentas de la explotación de recursos naturales; c) y por el gran peso que tiene el tamaño demográfico de las provincias en la distribución de recursos. La combinación de estas tres características estructurales genera una marcada **"desigualación fiscal".** A continuación, explicamos brevemente:

a) Supremacía de la distribución territorial de los recursos fiscales por sobre la distribución interpersonal del ingreso: la sobrerrepresentación en el Congreso de las provincias menos pobladas les permite influir políticamente en la asignación normativa de transferencias fiscales, logrando imponer sus demandas de financiamiento público por encima de los intereses redistributivos de las población de bajos recursos de las provincias con mayor densidad poblacional, que se encuentran sub-representadas en el poder legislativo.

b) La legislación no prevé la distribución de la renta de la explotación de recursos naturales: no existe un mecanismo de distribución de las regalías de la explotación de los recursos naturales de las provincias productoras hacia las jurisdicciones no productoras. Dada la **desigual distribución geográfica** de estos recursos en Argentina, las provincias que no resultaron beneficiadas por esta "lotería geológica" quedan excluidas de estos ingresos (Gervasoni, 2024). Córdoba es una de ellas.

c) La ley de actual coparticipación federal perjudica a las provincias con mayores índices de pobreza: análisis estadísticos del reparto real de los recursos fiscales demuestran una paradoja: "(la inversa) del tamaño poblacional de las provincias es el factor que en mayor medida explica la cantidad de dinero per cápita que los gobiernos provinciales reciben del Tesoro Nacional" (Gervasoni, 2024, p. 22). Es decir que el sistema asigna más recursos per cápita a las subunidades más prósperas y demográficamente pequeñas, en detrimento de las más pobres, pero demográficamente mayores.

En conclusión, percibiendo al federalismo argentino como un **proceso dinámico en permanente construcción** y habitado por continuidades, rupturas, potencialidades y obstáculos, se puede identificar una tensión entre los resultados esperados por las reformas federales, y los resultados obtenidos.

Aspecto del Federalismo	Resultados esperados en los proceso de reforma	Diagnóstico actual
Autonomía política	Descentralización del poder central y profundización de la autonomía política de las provincias.	Tendencia a la centralización del poder nacional. Autonomía política limitada por la dependencia fiscal de las provincias con el Estado Nacional.
Equidad y desarrollo	Coordinación fiscal eficiente y una distribución equitativa, solidaria, y automática de los recursos (coparticipación), permitiendo a las provincias financiar sus funciones con previsibilidad.	Coexistencia entre coparticipación de carácter regresivo; discrecionalidad en las transferencias de fondos no automáticos, profundizando desigualdades económicas y dependencia política.
Eficiencia en la gestión pública	Eficiencia y adaptabilidad de las políticas públicas a las realidades locales. Transparencia en la rendición de cuentas.	Superposición de competencias, burocracia excesiva y conflictos interjurisdiccionales que dificultan la implementación de políticas públicas eficientes y elevan el gasto.
Profundización de la democracia	Fortalecimiento de la democracia local y la rendición de cuentas, con mayor participación ciudadana en la gestión sensacional.	Incentivos al clientelismo político y baja transparencia en la rendición de cuentas, erosionando la calidad institucional y la confianza ciudadana.

Parte 2: Córdoba y el Gobierno Nacional: una relación pendular

2.1. El federalismo desde la mirada de Córdoba

La provincia de Córdoba ha tenido un rol destacado dentro del sistema federal argentino a lo largo de su historia. Particularmente en los últimos 40 años ha sido tanto protagonista política como símbolo de autonomía relativa dentro de las tensiones federales. Su grado de relevancia en la diagramación de la política nacional se debe a varias razones, entre ellas, su protagonismo electoral, la proyección de liderazgos provinciales, una economía regional fuerte, tensiones fiscales con la Nación y una identidad política autónoma dentro del sistema federal ("el cordobesismo") vs. el centralismo de Buenos Aires.

2.2. Breve caracterización socioeconómica de Córdoba

La provincia está ubicada en un lugar geo-estratégico al situarse en el centro del territorio continental de Argentina. Con sus 3.978.984 habitantes distribuidos en una extensión de 165.321 Km^2 de superficie, la provincia de Córdoba es la segunda más poblada del país -luego de Buenos Aires-, concentrando el 8,6% de la población nacional. Se caracteriza por una economía fuerte y dinámica, que la posiciona como una de las primeras del país. En efecto, es la tercera en importancia respecto a su participación en el PBI Nacional luego de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, llegando a generar casi el 9% del Valor Agregado Bruto Nacional, según datos de 2021 (García Díaz, Vega, y Álvarez, 2023). Los sectores económicos de mayor peso son: la agroindustria, la industria manufacturera, el sector automotor y los servicios. Asimismo, Córdoba, junto con Santa Fe y Entre Ríos, integran la Región Centro que, en conjunto aportan casi el 20% del PBI Nacional (D'Angelo y Terré, 2024).

En este escenario, es importante resaltar que Córdoba resulta una de las provincias de mayor generación de divisas: según un informe de Fundar (2023), entre 2017 y 2019 generó más de 8 mil millones de dólares promedio por año, concentrando alrededor del 14% de las exportaciones totales de bienes del país, ubicándose la provincia mediterránea en tercer lugar en términos de exportación luego de Buenos Aires (35,7%) y Santa Fe (23,7%). Según el mismo estudio, el 79% del total exportado corresponde al sector agrícola[1], siendo esta tendencia mucho mayor que a nivel nacional, donde representa un 57%.

[1] Le sigue en importancia el sector de Vehículos, que representa el 13% de las exportaciones provinciales; en un marco global, Vehículos también representa cerca del 16% del total de exportaciones del sector a nivel nacional. Por último, los otros dos sectores relevantes son Químicos (4%) y Maquinaria (3%), ambos ligados a la actividad industrial.

2.3. Una breve aproximación a la relación Córdoba-Nación

Dadas sus características y su importante peso sociodemográfico y económico-productivo en Argentina, los sucesivos gobiernos cordobeses han promovido un discurso federal de país y se han posicionado desde la vuelta a la democrática como un símbolo de **autonomía relativa** dentro de las tensiones federales (fundamentalmente en su disputa con Buenos Aires). En este escenario, la vinculación entre la provincia y la nación en los últimos 40 años ha sido mayormente **pragmática y pendular** -sobre todo en materia fiscal- en tanto ha atravesado períodos de menor o mayor tensión y otros de menor o mayor coordinación y negociación, según las coaliciones gobernantes y los contextos sociohistóricos.

Uno de los conflictos de la historia reciente que mayormente ejemplifica esta tensión fue la llamada "crisis del campo" durante el gobierno de Cristina Fernández, en el año 2008. En aquel momento, la provincia mediterránea se posicionó como protagonista y representante de los intereses del agro en su reclamo en contra de la Resolución 125 de Retenciones Móviles. Esto para muchos significó el rompimiento definitivo de la tensa relación entre el peronismo cordobés y el kirchnerismo que venía atravesando los vínculos. En este escenario comienza a emerger con fuerza el **"cordobesismo"** como una identidad política propia de la provincia y, según Pittaro (2020 en Pagliarone, 2022), "un discurso cargado de rebeldía contra el poder central"; pero también que es promotor de un proyecto federal de país "con provincias más fuertes y autónomas" (de la Sota, 8/08/2011). Este concepto fue también fuertemente debatido por los efectos que genera en tanto ha permitido considerar a Córdoba como una "isla" en el territorio nacional: al respecto, Schiaretti sostenía para el 2019 que "Córdoba es parte de la Argentina del interior profundo, de la Argentina federal que quiere igualdad de oportunidades en todos los rincones de la Patria" (Schiaretti, 14/05/2019).

En la actualidad, el triunfo de **Javier Milei** en el año 2023 representó un proceso disruptivo en la dinámica política de nuestro país, donde el federalismo electoral se encuentra descentralizado. Tuvo dos efectos: por un lado, un resquebrajamiento del sistema partidario nacional y un nuevo rol de los gobernadores en la dinámica política nacional; y por el otro, un enfrentamiento intergubernamental directo, consensuado y transversal entre los gobernadores y el gobierno central, siendo el disparador la pugna por los recursos fiscales discrecionales y la aprobación de la agenda presidencial (Simpson y Jacobsohn, 2024). En este contexto, el actual gobierno cordobés y el gobierno nacional mantienen una **relación tensa, pero pragmática.** En este escenario y con perspectiva histórica, la provincia de Córdoba ha construido una **agenda de demandas** hacia el gobierno central que puede resumirse en los siguientes puntos:

1. Una reforma del régimen de coparticipación federal

Córdoba depende en un 61% de los fondos coparticipables de Nación. Sumado a ello, la provincia fue una de las más afectadas por la eliminación de transferencias discrecionales por parte de la actual gestión nacional: según los estudios del Instituto Argentino de Análisis Fiscal (Iaraf) desde los inicios de la gestión de Milei, el gobierno nacional no le ha enviado dinero del Fondo de ATN (citado en La Voz, 18/04/2025). En ese sentido, el actual reclamo del gobierno provincial es por una "reforma impositiva que atienda las necesidades de las provincias y municipios" (Comercio y Justicia, 21/05/2025). En este marco Córdoba exige, entre otras: **baja de las retenciones al agro** (en un momento crucial para potenciar el desarrollo de biocombustibles) y un esquema que contemple los **servicios públicos esenciales** y **que disminuya las asimetrías provinciales** (La Voz, 18/04/2025).

2. Deuda previsional y financiamiento de la Caja de Jubilaciones

La Nación mantiene una deuda histórica con la provincia de Córdoba que tiene su origen en el año 1994, cuando se acordó la posibilidad de que las provincias cedan sus cajas previsionales a la Nación. Entre 1994 y 1997 diez provincias transfirieron al ANSES sus cajas previsionales de empleados públicos; mientras que otras 13, entre ellas Córdoba, continuaron con regímenes previsionales propios para los empleados de sus administraciones públicas[2]. En el marco de un Consenso Fiscal promovido durante el gobierno de Macri en el año 2018, las provincias acordaron un régimen de asistencia financiera para estas últimas con fondos de ANSES, de modo de compensar posibles **déficit y asimetrías** que pudieran existir, siempre que la Caja estuviera armonizada con los criterios nacionales. Para ello el organismo hace anualmente una simulación de los desequilibrios que debería compensar la Nación. No obstante, Córdoba hizo esa conciliación con ANSES hasta 2019 y, en ese marco, el Gobernador Schiaretti presentó una **demanda ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación contra el Estado nacional** por una deuda acumulada por el incumplimiento de esos pagos.

3. Subsidios al transporte y servicios públicos

Los subsidios a los servicios públicos y en particular al transporte representan otro reclamo histórico de Córdoba debido a las **profundas asimetrías** que se generan entre el AMBA y el resto del país. En 2024, la eliminación del **Fondo Compensador para el Interior** -principal fuente de subsidios para el transporte fuera del AMBA- forzó a las provincias a ajustar drásticamente sus tarifas. Esta medida agudizó la disparidad: el AMBA concentra el **94% de los subsidios,** mientras el 6% restante se distribuye entre las demás jurisdicciones, centralizando recursos esenciales en una única región. Como consecuencia directa, el transporte interurbano en Córdoba, por ejemplo, incrementó su costo en más del 500% entre enero de 2024 y mayo de 2025.

[2] Información disponible en https://www.anses.gob.ar/

4. Financiamiento de obra pública

Otro de los reclamos está vinculado a los fondos nacionales para la obra pública. Una de las primeras medidas que anunció Milei fue "cortar la obra pública de cuajo" como medida para alcanzar el equilibrio presupuestario. Córdoba **fue una de las provincias más castigadas en el 2024** al sufrir una disminución del 82,8% de presupuesto, es decir, casi 10 puntos por encima de las demás provincias (La Voz, 10/01/2025). Durante ese año se acordó el traspaso de obras nacionales a la provincia de Córdoba, con el siguiente detalle: 34 obras fueron transferidas a la Provincia para su continuidad y finalización; 25 obras quedaron bajo compromiso del Gobierno Nacional para ser continuadas y concluidas; y las 167 obras restantes fueron acordadas directamente entre la Nación y los municipios y comunas, anunciándose su discontinuación (Legislatura de la Provincia de Córdoba, 13/08/2024). El problema, además, es que con la obra también **se traspasa la deuda,** por lo que el debate hoy es quién paga la misma a las empresas (La Nación, 22/06/2024). No obstante, Córdoba aún tiene un equilibrio financiero que le permite seguir desarrollando obra pública principalmente por el acceso a créditos internacionales, a diferencia de otras provincias (Urgente24, 1403/2024).

5. Rechazo al centralismo y defensa del federalismo

Desde Córdoba los sucesivos gobernadores han planteado la necesidad de repensar el federalismo argentino. Frente al avance de prácticas centralistas (vinculadas con Buenos Aires), la provincia reclama un federalismo "en serio", que no se limite a una mera descentralización formal del poder, sino que se exprese como un **pacto vivo, dinámico y permanente** entre comunidades - comunas, municipios, provincias y el Estado nacional- que contemple las necesidades, condiciones y demanda de todas ellas. En 2021 Llaryora sostenía que "Argentina no se podrá desarrollar si no tiene un modelo federal en serio, productivista, de crecimiento, de paz y justicia, que concluya con los desencuentros entre los argentinos" (ACEP, 28/11/2021).
La historia federal argentina nació de un proceso de concertación, de pactos y consensos para resolver los problemas concretos de los pueblos y comunidades. En ese sentido lo que desde esta concepción se propone es **volver a esa raíz pactista de conformar una organización política que reconozca la diversidad y desequilibrios territoriales, promueva la cooperación y garantice que ninguna región imponga unilateralmente su voluntad sobre las demás.**

2.4. Regionalismo interprovincial: el triángulo productivo Córdoba - Santa Fe - Entre Ríos

Una de las estrategias que se han dado las provincias para sortear las asimetrías políticas y territoriales, los problemas del esquema actual de coparticipación y la desigualdad de condiciones para el desarrollo de las comunidades, ha sido la creación de regiones entre provincias vecinas. La reforma de 1994 estableció en el artículo 124 de la Constitución Nacional que,

> **las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional.**

En este marco, las regiones entre provincias no pueden constituirse como un nuevo nivel de gobierno ni tener su propio presupuesto, por lo que su personalidad jurídica y pública está limitada específicamente a la **meta del desarrollo económico y social** y considerando siempre el **principio de lealtad federal** (Bazán, 2013). Sin embargo, según Gaztañaga (2024) lo central en este diagrama institucional es la **dimensión de "lo político",** ya que esta regionalización depende exclusivamente del interés y la iniciativa de los gobiernos provinciales.

Córdoba conforma junto con Santa Fe y Entre Ríos la Región Centro: una de las más ricas de la Argentina. Representa el **18% del PBI del país y el 38% de las exportaciones nacionales.** Entre los datos más relevantes podemos mencionar que tiene el 70% de la producción láctea, el 55% de la producción nacional de granos y el 35% del complejo apícola. A continuación, se presentan algunas potencialidades de este proceso de integración, pero también obstáculos y desafíos que es importante tener presente para seguir trabajando en pos de un federalismo que sea equitativo, cooperativo y que tenga en cuenta las necesidades y problemáticas de todos los territorios y comunidades.

2.4.1. Potencialidades de la Región Centro

Se trata de un proceso **abierto** y de carácter **microrregional,** cuyo objetivo es impulsar el desarrollo socioeconómico de las provincias involucradas y, al mismo tiempo, posicionarse frente al modelo de desarrollo económico centrado en Buenos Aires. En este marco, la regionalización permite a las partes una mayor capacidad de negociación con otros países y regiones, así como a través de la incorporación de actores dinámicos no gubernamentales como universidades, ONG's y cámaras empresariales. Asimismo, si bien la Región Centro se originó con una proyección hacia el Atlántico -particularmente con la mirada puesta en el puerto de Buenos Aires- en un contexto global cada vez más interdependiente, hoy se reconfigura a partir de la **trasnacionalidad** y las **conexiones bioceánicas** (Ratti, 2023).

En este escenario, las principales **arenas de acción** son los proyectos de infraestructura de integración (intrarregional y ampliada en el Corredor Bioceánico Central) y las políticas de promoción comercial (de misiones comerciales al exterior del país y al Mercosur). De este modo, en esta agenda regional sobresalen proyectos de acueductos, hidrovías, viaductos, pero también un conjunto de políticas de salud, ambientales, culturales, entre otras, direccionadas a hacer efectiva "la conectividad física y también a establecer formas inmateriales de la integración de tipo jurídica y social, incluyendo iniciativas y eventos de integración que tienen impacto en la producción y la vida social de los habitantes de las tres provincias" (Gaztañaga, 2024, p. 43).

2.4.2. Limitaciones y desafíos

Si bien la política de regionalización trae consigo beneficios para las provincias que la integran, también plantea desafíos políticos relevantes vinculados a los límites del esquema federal vigente. En su página web, la Región Centro se presenta como "la plataforma para el desarrollo de las tres provincias" y sostiene que la "integración es la herramienta que multiplica la potencialidad de cada una por separado abriendo nuevos horizontes". Sin embargo, es necesario advertir que las tres provincias presentan desigualdades en términos sociodemográficos -siendo Entre Ríos la socia menor- y que la regionalización, en este escenario, no genera efectos igualadores ni de base ni de destino, sino que se constituye como una **estrategia de crecimiento económico** que busca aprovechar las ventajas comparativas de sus partes (Gaztañaga, 2024). En este sentido, uno de los desafíos clave será el de pensar políticas desde y hacia los territorios del interior de cada provincia, para **evitar reproducir lógicas de fragmentación** entre zonas "ricas" y "pobres" o "desarrolladas" y "subdesarrolladas" (Ratti, 2023)

En segundo lugar, tanto en su génesis como por su alcance, esta región es eminentemente política, por lo que su dinámica, su direccionalidad, su proyección y su materialización dependen prácticamente de la **voluntad política** de los gobiernos y de otros actores económicos que participan del proceso. En este sentido, según Gaztañaga (2024) aparecen dos cuestiones interrelacionadas: una tiene que ver con la **preeminencia de los poderes ejecutivos** a alentar o desalentar los procesos –lo que termina reproduciendo una lógica de centralización y jerarquización del poder ejecutivo; la otra está vinculada a la **alta dependencia de intereses personales** para la toma de decisiones y el rol privilegiado de los gobernadores y equipos acerca de las representaciones sobre la regionalización y sobre el mismo concepto de federalismo.

Por último, entendiendo a la Región Centro como una potencia económica y asumiendo que estamos ante estrategias para fortalecer y desarrollar un esquema federal equitativo en nuestro país, es importante preguntarnos ¿qué sucede con el desarrollo de otras provincias que no forman parte de una de las regiones más ricas del país? ¿Cómo es posible construir proyectos de desarrollo regional que a su vez integren y sean solidarios con regiones más postergadas? ¿Estos procesos reproducen o transforman las desigualdades estructurales al interior de cada provincia miembro? En definitiva, vale preguntarnos en qué medida este tipo de acuerdos y diagramas regionales compensan los déficits de un federalismo asimétrico y cómo y por dónde se podría avanzar para alcanzar esa meta.

Parte 3: El federalismo cordobés: una mirada hacia adentro

3.1. Municipios cordobeses: realidades locales dispares.

Administrativamente el territorio provincial cordobés está dividido en 26 departamentos que agrupan un total de 428 localidades, de las cuales 170 son comunas (asentamientos de hasta 20 mil habitantes) y 257 son municipios, siendo Córdoba la provincia más municipalizada del país. En efecto, la Constitución Provincial en su artículo 180 "reconoce la existencia del municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia y asegura un régimen municipal basado en la autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional" (Art.180). Esta normativa nos permite comprender la centralidad de los municipios como actor gubernamental en la descentralización política Argentina. Sin embargo, es preciso mencionar algunas desigualdades existentes en el interior de la provincia de Córdoba para trazar un diagnóstico del actual esquema de distribución de repartos de competencias y recursos entre Córdoba y el interior provincial.

En primer lugar, se observa una **distribución de población desigual** entre los municipios de Córdoba. Según datos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (INDEC, 2022) el 4% de la población habita en comunas de menos de 2000 habitantes; un 16% de la población habita en municipios de entre 2.000 y 10.000 habitantes y un 78% se concentra en municipios de más de 10.000 habitantes. Asimismo, es importante señalar que la provincia tiene una marcada tendencia urbanizadora centrípeta al concentrar una gran densidad poblacional en los grandes centros urbanos: el área metropolitana de la capital cordobesa concentra el 40% de la población total. A la inversa, los departamentos menos poblados son los del norte, siendo Sobremonte el primero de ellos con una población de solo 4.648 habitantes (0,12%) y una densidad poblacional de 1,4 hab/km2. Otro aspecto notorio es que un 2% de la población provincial se encuentra en las denominadas zonas "sin gobierno local", siendo esta una dimensión desafiante para las gestiones locales cercanas.

Ahora bien, esta distribución poblacional es dinámica a través del tiempo, siendo afectada, entre otras cosas, por el impacto de la **migración interna.** Gustavo Busso (2014), describe cómo estos cambios en el largo plazo pueden afectar positiva o negativamente el proceso de desarrollo, considerando sus efectos en la estructura de edad de la población, en las economías de escala, en el nivel educativo de la población intra e interprovincial y en la **demanda de servicios.** Las localidades receptoras que atraviesan estas problemáticas son las que están en las zonas turísticas de las sierras y aquellas constituidas como ciudad-dormitorio.

Ahora bien, este aumento poblacional tiene su correlato con la **municipalización.** En el 2024 a partir de los datos del último Censo Nacional (2022) se incorporaron 11 nuevos municipios en Córdoba, que dejaron de tener status de comuna. La mayoría de los nuevos municipios se concentran en los Departamentos de Punilla y Santa María[3], ambos cercanos al departamento Capital y de mucha actividad turística. Frente a este nuevo escenario, en reunión con el gobierno provincial los intendentes de los nuevos municipios expresaron su preocupación en la prestación de servicios a una población en crecimiento (Perfil, 7/08/2024). Esta **transformación de comuna a municipio impacta** fundamentalmente en dos dimensiones: 1) por un lado, la administrativo-legal y de modelo de gobierno, ya que pasan a tener intendente y Concejo Deliberante; 2) y la segunda, la económico-financiera, debido al incremento en los recursos derivado principalmente de un mayor porcentaje de coparticipación impositiva recibido de la provincia.

La dinámica poblacional en la provincia de Córdoba está estrechamente vinculada a las **desigualdades territoriales,** que se expresan en un acceso desigual a los recursos, los servicios públicos y las oportunidades de desarrollo económico. Estas disparidades reproducen un patrón persistente en el que ciertas regiones -particularmente las más urbanizadas o con mayor desarrollo socioeconómico- concentran la provisión de infraestructura y servicios esenciales, mientras que otras zonas, sobre todo las rurales o más alejadas de los centros urbanos, permanecen relegadas.

Los datos del último Censo (2022) muestran esta radiografía, donde las oportunidades y condiciones de vida están profundamente marcadas por el territorio que se habita. Por ejemplo, a pesar de que el 93,9% de los hogares provinciales acceden a la **red de** agua **corriente,** esta media oculta **marcadas disparidades** internas. Mientras la Capital y departamentos como Río Cuarto, Tercero Arriba y General San Martín superan dicho porcentaje, otros, como Pocho y Sobremonte (al noroeste de la provincia), no alcanzan siquiera el 60% de cobertura. Respecto al **acceso a internet,** mientras que la capital cordobesa junto con departamento San Martín o Marco Juárez superan el 80% de conectividad de los hogares, nuevamente los departamentos del norte se ubican entre el 23% y el 31% de accesibilidad (Pocho, Minas, Rio Seco y Sobremonte). Por último, el **acceso a la salud** también es dispar: mientras que en capital hay 7,7 médicos por cada mil habitantes, en los departamentos del norte cordobés no llega a haber 1 cada mil (La Voz, 31/05/2023). Esta caracterización es importante para comprender el sistema actual de reparto de recursos hacia adentro de la provincia que se presenta a continuación.

[3] El listado completo es el siguiente: 1) en Santa María: Villa del Prado, Potrero de Garay y Falda del Carmen; 2) en Calamuchita: Villa Ciudad Parque y Los Reartes; 3) en Punilla: Villa Parque Siquiman, Mayu Sumaj, San Roque y Estancia Vieja; 4) en San Alberto: San Lorenzo; 5) y en San Javier: Luyaba

3.2. La coparticipación de recursos al interior provincial

El actual régimen de coparticipación de impuestos entre la Provincia de Córdoba y sus Municipios y Comunas rige desde el año 1998 a partir de la Ley Provincial 8663. Según esta normativa, la masa coparticipable provincial se distribuye de la siguiente manera: **el 80% para la provincia y el 20% restante a los municipios y comunas.** Dentro de ese 20%, se divide el 80,5% para los municipios, el 3% para las comunas, un 1,5% para un fondo de emergencia, el 3% para el Fondo Anticrisis y Saneamiento Municipal (FASAMU) y el 12% restante para financiar la Reforma Administrativa (Ley 7850). Luego de casi tres décadas de vigencia, prácticamente no ha sufrido modificaciones en la distribución secundaria de recursos.

Ahora bien, la masa coparticipable de municipios y comunas se distribuye **en función de la cantidad de habitantes de cada localidad,** indicador que se actualiza cada diez años a partir de los Censos Nacionales. Dada la desigualdad territorial, poblacional y económica existente hacia el interior de la provincia, según Fichetti, Gonzalez y Pérez Águila (2017), este esquema produce un impacto heterogéneo en el reparto de los recursos y presenta falencias en términos de solidaridad en la distribución hacia las localidades menos desarrolladas, al no contemplarse ningún otro criterio.

El sistema de reparto ignora dos problemas críticos que están vinculadas a las **dinámicas migratorias** antes descriptas:

a) En **zonas expulsoras de población** con menor desarrollo económico, se produce un éxodo de población hacía áreas más concentradas, disminuyendo la recaudación fiscal y generando un "círculo vicioso" que desincentiva el desarrollo y profundiza la desigualdad.

b) En las **zonas receptoras de población,** si bien se acrecienta el nivel de recaudación, el exponencial crecimiento poblacional tiene múltiples impactos, entre los cuales se encuentran las fuertes tensiones sobre el uso del suelo (especialmente en áreas de conservación natural) y la dificultad en la planificación estratégica de servicios públicos a gran escala. Todo esto ocurre sin un financiamiento proporcional ni capacidades institucionales adecuadas para enfrentar estos nuevos desafíos.

Con todo ello, la **marcada desigualdad territorial** existente en la provincia se ve profundizada por un **régimen de coparticipación que reproduce asimetrías** y refuerza la **dependencia de los gobiernos locales** respecto de las transferencias provinciales y nacionales. Esto ocurre porque los criterios de distribución se basan principalmente en variables demográficas -actualizadas cada diez años, lo que suele generar desfasajes- en lugar de considerar otros indicadores de necesidades estructurales. En este sentido, **revisar y rediseñar el esquema de coparticipación** incorporando otros indicadores resulta urgente para romper el círculo vicioso entre el desequilibrio fiscal y el bajo desarrollo local.

A partir de lo expuesto, en las páginas que siguen se presentan dos estrategias que la provincia de Córdoba ha comenzado a desarrollar para abordar las desigualdades y ordenamiento actual y que pueden trazar una hoja de ruta posible: los procesos de regionalización y la implementación de modelos de gobernanza multiescalar y multiactoral.

3.3. Comunidades Regionales de Córdoba: una herramienta para el desarrollo

Al igual que en el plano interprovincial, en Córdoba la regionalización comienza a consolidarse como una herramienta para enfrentar las desigualdades y desequilibrios generados por el actual esquema territorial y administrativo. Como advertía Graglia en 2006, los municipios cordobeses se caracterizan por ser: numerosos, siendo la más municipalizada del país; pequeños en términos poblacionales, ya que una gran proporción de localidades cuenta con menos de 2.000 habitantes; y limitados en extensión territorial, ya que, debido al régimen de ejido adoptado, cerca del 90% del territorio queda fuera de los radios donde se prestan servicios municipales o comunales. En este marco, la **cercanía local** se concibe como una ventaja para la desconcentración administrativa, a la vez que se advierte que muchos de los problemas que enfrentan los municipios se originan o deben resolverse más allá de sus límites, especialmente aquellos vinculados al **desarrollo regional.**

Frente a estas limitaciones, se vuelve clave la articulación entre lo local y lo regional y es allí donde el asociativismo entre municipios y comunas aparece como una estrategia **para resolver los problemas de escala sin renunciar a los beneficios de la gestión local.** En este marco, en el 2004 se aprueba la Ley 9206 Orgánica de Regionalización de la provincia de Córdoba[4], a partir de la cual se crean 26 Comunidades Regionales (CR) cuyos límites coinciden con los departamentales. Si bien la ley fue sancionada en aquellos años, hay evidencia dispar respecto al origen y conformaciones de la totalidad de las Comunidades Regionales. Lo cierto es que recién en mayo de 2024, se anuncia de manera pública y en prensa oficial la conformación de todas las CR (Gobierno de la Provincia de Córdoba, 31/05/2023).

En la letra de la norma las CR tienen el **objetivo** de "contribuir a hacer más efectiva la gestión de la Provincia y de los Municipios y Comunas en las regiones, generar polos de desarrollo, facilitar la descentralización de funciones y la transferencia de competencias" (Artículo 9), entre otras. Entre las principales **facultades** se encuentra el ejercicio del poder de policía en algunas materias tales como las habilitaciones de locales comerciales, los eventos deportivos y otros. Además, les compete la planificación territorial y el desarrollo regional en cuanto al suministro de agua, la comunicación vial y cuestiones ambientales. Tienen la **obligación** de presentar al Ministerio de Gobierno de la Provincia una agenda de trabajo regional anual.

[4] Información disponible en www.cba.gov.ar/programa/comunidades-regionales/

3.3.1. Experiencias de regionalismo cordobés: tensiones y potencialidades

Desde 2004 a 2025 **la ausencia de información y datos sistematizados sobre las CR es significativa.** La bibliografía actual es escasa, aunque pueden encontrarse algunas investigaciones de años anteriores (Graglia, 2006; Landa y Massuh, 2007; Kiessling y Lobos, 2010; Mazzalay, 2010). El estudio de Landa y Massuh (2007) es interesante puesto que exploran el caso del Valle de Calamuchita, en donde sucedió un proceso de regionalización endógeno y anterior a la institucionalización de las CR: la creación del Ente Regional Calamuchitano (ERC).

A través del análisis de dicha experiencia, se identifican tensiones significativas que permiten problematizar el tránsito hacia las Comunidades Regionales (CR). A partir del diagnóstico las autoras concluyen que, si bien el ERC carecía de un respaldo institucional formal, funcionó como una experiencia ágil, participativa y enraizada en el territorio. Por el contrario, la institucionalización bajo la figura de CR implicó una mayor centralidad del gobierno provincial, lo que tendió a debilitar los procesos de apropiación local y a limitar el alcance participativo que caracterizaba la etapa anterior (excluir municipios por no formar parte del departamento). Este análisis permite visibilizar los **desafíos, tensiones y efectos no deseados** que pueden surgir en los procesos de institucionalización de las CR. Al mismo tiempo, **reafirma el potencial estratégico** de estas plataformas como herramientas para el desarrollo territorial, siempre que se construyan desde el territorio y mediante la articulación efectiva entre municipios, comunas y actores sociales.

Asimismo, la **ausencia de investigaciones actuales sobre la temática y falta de información pública** se presenta como un **obstáculo para concretar un análisis más profundo** de las experiencias de las CR. Frente a dicho vacío se propone una aproximación exploratoria, más cercana en el tiempo, tomando como insumo la información publicada en medios virtuales (redes sociales y medios locales). Para la elaboración de la siguiente tabla se recolectaron noticias sobre instancias de pronunciamiento público de los representantes de las CR vinculadas a procesos organizativos (actividades de discusión, elaboración de propuestas y renovación de autoridades).

Comunidad Regional	Años	Temas clave
Calamuchita	2020 - 2025	2020: Presentación de Jornada de Trabajo de la CR. Vinculados a control de daños producto de incendios forestales en la zona, desde un perfil productivo Tensión de intereses entre la posición de la CR y grupos empresariales turísticos, respecto de la gestión de temas críticos (este conflicto está situado en pandemia) 2025: Presentación de nuevas autoridades.
Colón	1/3/2024	Presentación de Jornada de Trabajo de la CR. Renovación de autoridades
Cruz del Eje	5/4/2024	Jornada de Trabajo de la CR sobre la intención de la provincia de hacer un vertedero de residuos. La CR analiza la implementación de separación en origen, y el impacto de la obra
Punilla	2018 - 2024	Presentación de Jornada de Trabajo de la CR. Renovación de autoridades 2018 a 2023: Actividades de capacitación y charlas en distintas localidades sobre los siguientes temas: «educar entre todos, familia y escuela», bullying y «fundamentos y herramientas para la atención de personas con discapacidad»
San Martín	22/05/2025	Pronunciamiento por recorte en programas y fondos nacionales vinculados a infraestructura
Totoral	22/5/2025	Jornada de Trabajo de la CR sobre la intención de la provincia de hacer un vertedero de residuos. La CR analiza la implementación de separación en origen, y el impacto de la obra
Unión	2020 - 2025	Presentación de Jornada de Trabajo de la CR Se registran presentaciones de reuniones periódicas en diferentes localidades del Depto. Abordaje de temáticas variadas: Salud, Caminos rurales y conectividad regional, Educación, etc. Reuniones con presencia de funcionarios provinciales de diversas áreas

Elaboración propia con base en información disponible en internet

De acuerdo a esta información recolectada, se puede identificar de manera incipiente algunas *fortalezas* tales como: **1)** la implementación de **reuniones periódicas** en distintas localidades (inclusividad territorial); **2)** el abordaje **multisectorial** (salud, educación, infraestructura); **3)** el desarrollo de **capacitaciones continuas** (ej.: educación, discapacidad); **4)** una renovación de autoridades (2024); 5) la articulación con **Ministerios provinciales** en áreas claves; 6) y en algunos casos se menciona la necesidad de **planificación estratégica.**

No obstante, entre las debilidades se evidencia: **1)** la falta de comunicación de **resultados tangibles** (ej.: km de caminos reparados); **2) la ausencia** de indicadores; **3)** en muchos casos, **sólo** se registra la renovación de cargos; **4)** y si bien las CR muestran potencial, **no hay muchas evidencias de ejecución de políticas.**

Luego del análisis del caso sobre el ERC y la información pública que existe sobre diferentes experiencias de regionalización, se pueden esbozar las siguientes reflexiones:

- Las CR son una herramienta fundamental para impulsar el desarrollo regional de las comunas y municipios, ya que resuelven problemas de escala sin perder la autonomía ni la cercanía de lo local;

- El proceso de institucionalización de las CR, si no se cimienta desde las dinámicas organizativas previas, identidades regionales y necesidades y problemáticas locales de los diferentes actores involucrados, pueden generar obstáculos para el cumplimiento de sus objetivos; además de incentivar lógicas verticalistas y una dependencia del gobierno provincial que afecte la dinámica local.

- De acuerdo a la poca información producida sobre procesos de regionalización se identifica una ausencia de la participación de las comunidades locales (sociedad civil) en el desarrollo de estos procesos de regionalización.

3.4. Gobernanza multinivel y multiactoral

Los procesos de regionalización, como vimos, plantean algunos desafíos, pero presentan un gran potencial para el desarrollo local. No se trata de procesos meramente burocráticos o administrativos, sino de una construcción política que requiere de esfuerzos de coordinación, consensos y planificación entre diversos actores. En ese sentido, **la gobernanza multinivel y multiactoral** se presenta como un modo de gestionar la complejidad de los territorios regionalizados y diseñar políticas públicas acordes a las necesidades de las comunidades.

La **gobernanza multinivel** implica un proceso de toma de decisiones que integra la acción coordinada y la responsabilidad compartida entre distintos niveles o escalas de gobierno (internacional, nacional, provincial, regional y local) y puede tomar diferentes formas que van desde la complementariedad hasta la coadministración de las cosas. Puede ser vertical (entre diferentes niveles: por ejemplo, relación Nación-Provincia) u horizontal (hacia adentro de cada nivel: por ejemplo, coordinación interministerial).

La **dimensión multiactoral de la gobernanza** se refiere a la participación de una diversidad de actores, tanto gubernamentales (funcionarios, dependencias, ministerios, secretarías, entre otros) como no gubernamentales (organizaciones sociales, empresas, ONG, universidades, comunidades indígenas, etc.), involucrados en los procesos de toma de decisiones, planificación e implementación de políticas públicas. Los modos de participación y articulación pueden ser múltiples y se configuran en función de las dinámicas territoriales e institucionales, de las necesidades, capacidades, disponibilidad de recursos y objetivos compartidos, entre otros factores. De este modo, pueden establecerse diversas formas de cooperación, tales como: instancias de encuentro y debate (foros, encuentros, paneles), espacios de diálogo y construcción de consensos (mesas o consejos), ámbitos de diagnóstico y proyección (talleres participativos), agencias multiactorales, redes de cooperación o de articulación, plataformas digitales colaborativas, o incluso la firma de acuerdos o convenios entre actores diversos, entre otras posibilidades.

En la provincia de Córdoba la gobernanza multinivel y multiactorales es uno de los componentes fundamentales para **territorializar la Agenda 2030 y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** en base a la articulación con diferentes niveles de gobierno y actores (Gobierno de la Provincia de Córdoba, 21/05/2022). Un informe de gobierno muestra el modelo de desarrollo sostenible adoptado por la provincia, donde se advierte que las acciones adoptadas para alcanzar el desarrollo sostenible se sustentan en las prioridades locales que son identificadas de manera colaborativa e integradas dentro de un modelo de desarrollo a través de mecanismos de gobernanza multiactoral y multinivel (Ministerio de Coordinación, 2023: 5).

En dicho informe se advierte que uno de los desafíos más grandes resulta la **coordinación entre la provincia y los municipios.** No obstante, se advierte que el trabajo coordinado en materia de educación, ambiente, conectividad, producción, hábitat, entre otros, resulta fundamental para el desarrollo local. También se destaca la **cooperación interprovincial** en el marco de proyectos de infraestructura como el Acueducto Interprovincial con Santa Fe. La dimensión horizontal es fundamental para cocrear y coordinar políticas públicas y un ejemplo de ello es la existencia del Ministerio de Coordinación de la Provincia. Por último, se destaca la **alianza público-privada de cooperación,** como es el caso de Plan Conectividad Córdoba; la **colaboración de la Universidad** para la transformación social y productiva; y la **participación de la sociedad civil** en la creación de líneas de acción política en los territorios que habitan.

Esta experiencia de la implementación de la Agenda 2030 a partir de un articulado de diferentes actores y niveles de gobierno, muestra cómo puede traducirse este enfoque en herramientas concretas de diagnóstico, diseño, planificación y coordinación de políticas para el desarrollo regional y local. De este modo, los procesos de regionalización pueden construirse a partir de una base sólida a partir de reconocer la interdependencia y la retroalimentación entre los actores y las escalas, así como promover la responsabilidad compartida de un **desarrollo regional y local más equitativo, justo, inclusivo y situado.**

Parte 4: Lineamientos estratégicos para un federalismo equitativo

Luego de analizar los problemas y obstáculos identificados en el actual esquema de distribución de competencias, recursos y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno, se vuelve fundamental generar incentivos para **promover un acuerdo político amplio y sostenido** que rediseñe la arquitectura federal a partir de la normalización de criterios de distribución automáticos que tengan como base la **equidad horizontal** (entre jurisdicciones) y **vertical** (entre niveles de gobierno). Dada el rol fundamental que Córdoba ocupa en el sistema federal argentino, se torna un actor clave para la construcción de un federalismo renovado que respete la diversidad, potencie el desarrollo local y regional, y fortalezca la democracia. En base a este contexto, **se proponen los siguientes lineamientos estratégicos** para fortalecer el federalismo en Córdoba.

4.1. Articulación interprovincial: fortalecer la región centro

1) Diseñar una planificación estratégica para el desarrollo regional y local, con metas de corto, mediano y largo plazo, que promueva una regionalización entendida como política de Estado, dinámica, colaborativa y basada en el principio de equidad territorial:

- **Realizar diagnósticos participativos para identificar problemáticas y potencialidades de la Región e involucrar actores no gubernamentales en el desarrollo de políticas públicas sobre temas claves de la agenda regional.** Acciones: crear espacios institucionalizados de diálogo, concertación y construcción colectiva tales como Foros Regionales temáticos (Ej. Foro Regional de Salud) que sea de carácter multiactoral (ej. autoridades sanitarias provinciales, expertos, organizaciones sociales, universidades, etc.) y que permita diseñar políticas públicas inclusivas, fortalecer diagnósticos participativos (mapeos); definir indicadores para monitorear el desarrollo con equidad territorial.

- **Fortalecer el marco institucional para la regionalización como política de Estado que garantice continuidad más allá de los cambios de gobierno.** Acciones: profundizar campañas de visibilización de la política; incorporar mecanismos de gobernanza multinivel y participación social; asegurar mecanismos de financiamiento propios; generar capacidades técnicas y continuidad de equipos profesionales independientemente de los gobiernos de turno.

- **Fortalecer la coordinación interjurisdiccional para la realización de proyectos, planes y políticas, así como también para su seguimiento y evaluación.** Acciones: implementar un sistema de información y comunicación entre los equipos técnicos y los equipos políticos; construir indicadores de evaluación y monitoreo; organizar talleres para fortalecer capacidades técnicas y crear metodologías comunes.

2) Alcanzar un modelo de desarrollo regional que fomente el crecimiento, reduzca las desigualdades territoriales y potencie las fortalezas locales.

Acciones: diseñar y fomentar proyectos productivos, sociales y culturales basadas en las identidades regionales con foco en la equidad territorial (ej. Ferias de Productos Regionales); generar y facilitar acceso a financiamiento para los y las productoras locales; promover capacitación y asistencia técnica en articulación con otras áreas (ej. INTI, INTA, Conicet).

3) Consolidar un modelo de desarrollo regional solidario y recíproco que contribuya al fortalecimiento del federalismo de la Argentina, promoviendo el crecimiento de las regiones más dinámicas en articulación con el desarrollo equitativo y sostenible de las demás provincias del país.

Acciones: Profundizar proyectos socioproductivos interregionales; diseñar mecanismos de financiamiento solidarios con las regiones menos desarrolladas (Ej. Fondos Solidarios Productivos); firmar convenios de cooperación técnica y de formación con otras provincias; fortalecer la infraestructura de conectividad con un enfoque de integración y sostenibilidad.

4.2. Articulación intra provincial: provincia de Córdoba, Municipios y Comunas

1) Incrementar la autonomía política y fiscal de los municipios y comunas y fortalecer la corresponsabilidad fiscal

- **Impulsar un sistema fiscal provincial más equitativo, eficiente y armonizado, que promueva el desarrollo local y reconozca la desigualdad territorial en la distribución de recursos.** Acciones: rediseñar el esquema de coparticipación teniendo en cuenta otros indicadores, además del poblacional; generar indicadores dinámicos, actualizados y contextualizados que reflejan la desigualdad territorial; crear un sistema de reconocimiento público a las jurisdicciones que implementen buenas prácticas en materia de armonización, simplificación y transparencia tributaria y administrativa (ej: Creación de Historia Clínica Provincial Unificada).

- **Fortalecer sistemas de rendición de cuentas públicas y mecanismos de transparencia del gasto:** Acciones: fortalecer procesos de presupuestos participativos y rendiciones públicas de cuentas; fomentar consejos de participación ciudadana en el seguimiento del gasto público local.

- **Fortalecer las capacidades técnicas y políticas de los Municipios y Comunas.** Acciones: generar programas de Asistencia Técnica y Capacitación Municipal en áreas estratégicas; modernizar y armonizar la recaudación municipal y provincial a través de procesos de digitalización.

- **Profundizar Fondos de Inversión Municipal con requisitos de co-financiamiento y buen desempeño fiscal y administrativo, accesible especialmente para municipios postergados.** Acciones: definición de indicadores de niveles de cumplimiento para establecer un sistema de premio y castigo en la utilización de los fondos transferidos.

2) Potenciar el desarrollo de las Comunidades Regionales (CR)

- **Impulsar un sistema fiscal provincial más equitativo, eficiente y armonizado, que promueva el desarrollo local y reconozca la desigualdad territorial en la distribución de recursos.** Acciones: rediseñar el esquema de coparticipación teniendo en cuenta otros indicadores, además del poblacional; generar indicadores dinámicos, actualizados y contextualizados que reflejan la desigualdad territorial; crear un sistema de reconocimiento público a las jurisdicciones que implementen buenas prácticas en materia de armonización, simplificación y transparencia tributaria y administrativa (ej: Creación de Historia Clínica Provincial Unificada).

- **Consolidar a las CR como actores institucionales con capacidad de planificación, gestión y ejecución territorial, mediante su fortalecimiento normativo, político y financiero.** Acciones: establecer un fondo provincial específico de financiamiento de las CR en base a un criterio de equidad y transparencia; crear, fortalecer y consolidar órganos de coordinación política e instancias técnico-administrativas permanentes; generar campañas de comunicación sobre las políticas regionales para construir legitimidad e identidades.

- **Generar datos e indicadores para establecer diagnósticos de las necesidades, problemáticas y potencialidades de cada región y comunidad.** Acciones: fomentar y financiar investigaciones sobre los procesos de regionalización en Córdoba (ej. entrevistas en profundidad a intendentes y jefes comunales); promover el acceso a información pública; conformar un Observatorio Provincial de Desarrollo Regional que incluya datos comparables sobre las CR.

- **Impulsar mecanismos de gobernanza multinivel y multiactoral para el diseño, implementación y evaluación participativa de políticas públicas y procesos de reordenamiento territorial en las CR** Acciones: implementar capacitaciones a funcionarios locales sobre herramientas de gobernanza colaborativa, planificación participativa y evaluación de políticas; realizar diagnósticos participativos que integren las necesidades, problemáticas, capacidades locales, dinámicas territoriales; promover la institucionalización de procesos de planificación regional participativa como insumo para la toma de decisiones provinciales a través de espacios como las Mesas de Planificación Regional (ej. Comunidad Regional Punilla).

Referencias bibliográficas

Artana, D.; Cristini, M.; Moskovits, C; Bermúdez, G. y Focanti, D. (2010). ***Argentina, política fiscal y cohesión social: El federalismo cuenta*** (Serie Avances de Investigación nº 39). CeALCI - Fundación Carolina

Bazán, V. (2013). ***El federalismo argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas. Estudios constitucionales*** (11)1, 37-88. https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002013000100003

Botana, N. (2021). ***El federalismo: un problema argentino. Investigaciones y ensayos,*** 1(72). https://iye.anh.org.ar/index.php/iye/article/view/260

Busso, G. (2014). ***Población, territorio y desarrollo en la provincia de Córdoba: dinámicas históricas y tendencias futuras para repensar políticas públicas.*** Voces en el Fénix. https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/poblacion-territorio-y-desarrollo-en-la-provincia-de-cordoba-dinamicas-historicas-y-tendencias-futuras-para-repensar-politicas-publicas/

Díaz de Landa, A. y Massuh, G. (2007). ***Normativización de la regionalización en la provincia de Córdoba como estrategia de reestructuración del Estado: Observación del proceso desde el caso de Calamuchita. Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales.*** Universidad Nacional de Córdoba

Fichetti, I.; González, G. y Pérez Águila, N. (2017). ***Esquema de coparticipación de impuestos entre la Provincia de Córdoba y sus municipios y comunas: Diagnóstico de la situación actual tras*** d***os décadas desde su última reforma.*** Ponencia presentada en L° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Facultad de Ciencias Económicas (UNC)

Gaztañaga, J. (2024). ***Antropología del federalismo en la Región Centro: de la norma y la utopía al optimismo político.*** En Maidana, Fernanda (Coord.) Política subnacional: federalismo, región y provincias. Sáenz Peña: UNCAUS, 2024.

Gervasoni, C. (2022). ***Federalismo, representación y distribución del ingreso en Argentina. Revista de Estudios,*** (62), Universidad Nacional de Córdoba. https://revistas.unc.edu.ar/index.php/restudios/article/view/44504

Gervasoni, C. (2024). ***Federalismo regresivo: Tensiones entre distribución territorial e interpersonal del ingreso en la Argentina.*** Estudios Digital, 51, 13-27. https://doi.org/10.31050/re.vi51.44504

Graglia, E. (2006). Análisis jurídico y político de la regionalización. En Graglia y Riorda (Coords.). ***Desarrollo, Municipalismo y Regionalización: un triángulo virtuoso. El caso Córdoba.*** Córdoba: EDUCC

Kiessling, C. y Lobos, D. (2010). ***De lo local a lo regional: Producción de la regionalización subprovincial en Córdoba. Ponencia presentada en V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política.*** Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Recuperado de https://cdsa.aacademica.org/000-036/851.pdf

Liberman, A. (2024). ***La descentralización en Argentina. Balance y propuestas para la construcción de una agenda para el desarrollo de gobiernos locales.*** Revista Buen Gobierno (36).

Manili, P. L. (2021). Tratado de derecho constitucional argentino y comparado (1ª Edición). La Ley. ISBN 978-987-03-4114-7.
Mazzalay, V. H. (2011). ***Arenas de gobernanza, núcleos de poder y redes de influencia socio-política.*** Estudio de casos de comunidades regionales en Córdoba, Argentina. Studia Politicae, (21).

Pagliarone, M. (2022). ***La "Córdoba del interior profundo": notas sobre una tensión.*** Sección Perspectiva. Cuadernos de coyuntura, (7).

Ratti, S. L. (2023). ***Del regionalismo cerrado, al regionalismo abierto: ¿cuánto de viejo y cuánto de nuevo en el proceso de regionalización? Una reseña desde la región centro*** (Córdoba-Argentina). Revista de la Junta Provincial de Historia de Córdoba, (34).

Toppi, 2013
Toppi, H. P. (2013). ***Reseña de El federalismo argentino en perspectiva comparada,*** de T. G. Falleti, L. González, y M. Lardone (Eds.). Revista SAAP, 7(2).

Fuentes consultadas

ACEP (2024, 10 de noviembre). R***epensando el federalismo desde Córdoba.*** Asociación Civil de Estudios Populares. https://www.acep.org.ar/component/content/article/104-noticias/ultimas-noticias/1757-repensando-el-federalismo-desde-cordoba.html?Itemid=437

D'Angelo, G. y Terré, E. (2024). ***¿Cómo fue el resultado económico del campo en 2023? Bolsa de Comercio de Rosario.*** https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/como-fue-el-0

De la Sota, J. M. (2011, 8 de agosto). ***De la Sota ganó las elecciones*** [Video]. En La Voz del Interior. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=DY2ns_Exa5U

García Díaz, F., Vega, D., y Álvarez, V. (2023). ***La distribución geográfica del valor agregado bruto de la Argentina entre 2004 y 2021 (Serie Estudios y Perspectivas – Oficina de la CEPAL en la Argentina, Nº 56). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).*** https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/b6ec1e77-963d-4969-a327-b19fb2ac5580/content

Gobierno de la Provincia de Córdoba (2022, 21 de mayo). ***La Provincia compartió su modelo de Gobernanza Multinivel para alcanzar los ODS. Prensa CBA.*** https://prensa.cba.gov.ar/informacion-general/la-provincia-compartio-su-modelo-de-gobernanza-multinivel-para-alcanzar-los-ods/

Gobierno de la Provincia de Córdoba (2023). ***Informe Voluntario Local 2023: Provincia de Córdoba.*** https://gold.uclg.org/sites/default/files/field-document/cordoba_province_2023.pdf

Gobierno de la Provincia de Córdoba (2023, 31 de mayo). ***Por primera vez desde su creación, quedaron conformadas todas las comunidades regionales de Córdoba.*** Prensa CBA. https://prensa.cba.gov.ar/informacion-general/por-primera-vez-desde-su-creacion-quedaron-conformadas-todas-las-comunidades-regionales-de-cordoba/

La Nación (2024, 22 de julio). ***Obra pública: el debate ahora es quién paga la deuda de los proyectos transferidos a las provincias.*** https://www.lanacion.com.ar/economia/obra-publica-el-debate-ahora-es-quien-paga-la-deuda-de-los-proyectos-transferidos-a-las-provincias-nid22072024/

La Voz (2023, 31 de mayo). ***Acceso a la salud en Córdoba: se acentúa la concentración de médicos en la Capital.*** https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/acceso-a-la-salud-en-cordoba-se-acentua-la-concentracion-de-medicos-en-la-capital/

La Voz (2025, 10 de enero). ***El corte de la obra pública ya genera complicaciones y suma reclamos.*** https://www.lavoz.com.ar/negocios/el-corte-de-la-obra-publica-ya-genera-complicaciones-y-suma-reclamos/

La Voz (2025, 18 de abril). ***La "avivada" del Gobierno de Milei sobre los ATN a Córdoba.*** https://www.lavoz.com.ar/politica/la-avivada-del-gobierno-de-milei-sobre-los-atn-a-cordoba/

Lafuente, E. (2023, 29 de enero). ***Coparticipación. El reparto de fondos del Estado: disputas, parches y falta de soluciones de fondo.*** La Nación.

Legislatura de la Provincia de Córdoba (2024, 13 de agosto). ***En comisión, ratifican el acuerdo de traspaso de obras nacionales a la Provincia de Córdoba.*** https://legislaturacba.gob.ar/en-comision-ratifican-el-acuerdo-de-traspaso-de-obras-nacionales-a-la-provincia-de-cordoba/

Perfil (2024, 7 de agosto). ***Cambios tras el Censo Nacional: Córdoba suma 11 nuevos municipios.*** https://www.perfil.com/noticias/cordoba/cambios-tras-el-censo-nacional-cordoba-suma-11-nuevos-municipios.phtml

Schiaretti, J. (2019, 12 de mayo). ***Discurso tras su reelección*** [Video]. En La Voz del Interior. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=y6BIRjMu7uE&t=1s

Simpson, X. y Jacobsohn, I. (2024, 25 de marzo). ***El federalismo argentino frente a un presidente disruptivo: ¿crisis u oportunidad?*** Noticias UNSAM. https://noticias.unsam.edu.ar/2024/03/25/el-federalismo-argentino-frente-a-un-presidente-disruptivo-crisis-u-oportunidad/

Urgente24 (2025, 14 de marzo). *Córdoba tendrá obra pública en 2025: Cómo lo hace.* https://urgente24.com/actualidad/cordoba-tendra-obra-publica-2025-como-lo-hace-n597581