

**Repensando las formas de gobierno y gestión pública en  
grandes ciudades. Un análisis sobre políticas de articulación  
multiactoral y gobernanza en la Ciudad Autónoma de  
Buenos Aires y Rosario**

*Rodrigo Carmona*

“Los Estados nos han quedado pequeños ante los problemas que plantea el mercado global. Y al mismo tiempo han quedado grandes con relación a los problemas más específicos de la gente”.

Joan Subirats\*

## ***Capítulo 1***

### **I. Introducción**

Durante los últimos años venimos asistiendo a diversas transformaciones en las formas de gobierno y gestión pública. Este cambio tiene que ver con el pasaje paulatino de un modalidad de actuación gubernamental, en la cual el Estado se presentaba claramente como el centro articulador del poder político (con la primacía de la coordinación y la representación del interés colectivo), a una situación en la cual las decisiones aparecen determinadas por un mayor grado de interacción y dependencias mutuas entre actores estatales y no estatales, en un marco de reformulación de los límites tradicionales de la relación Estado-sociedad. Para analizar las características que asume este fenómeno y distinguirlo del proceso de gobierno y gestión pública tradicional, la literatura especializada emplea el término “gobernanza”. Este enfoque alude en líneas generales a una transformación del ejercicio de gobierno desde un rol marcadamente

---

\* Entrevista realizada por Luis Bruschtein “Nuevas sociedades donde crecen los conflictos”, *Página 12*, (18/04/05)

centralizado y jerárquico, hacia un modelo caracterizado por mayores niveles de cooperación entre las instituciones políticas y la sociedad en lo que refiere a los procesos de toma de decisiones y el desarrollo de políticas públicas.

El interés que alcanza esta orientación analítica reviste particular importancia para comprender diversas políticas y formas de articulación multiactoral en curso de transformación en las grandes ciudades. Precisamente, los grandes centros urbanos configuran los escenarios privilegiados del cambio social actual y de los principales retos en términos de cohesión e integración de la sociedad, transformación política y desarrollo. La creciente significación que las ciudades alcanzan en el escenario político-administrativo, las actividades económicas y la reproducción del tejido social, dan lugar al despliegue de nuevas configuraciones en las relaciones entre el Estado y los actores locales.

En este nuevo contexto el proceso de gobernar y gestionar ciudades, si bien asume su centro en las instituciones formales de gobierno, necesita permanentemente de la articulación con otras fuerzas externas al ámbito gubernamental (asociaciones civiles de distinta índole, organizaciones sociales, representantes empresariales, etc.) que tienen un rol relevante en su constitución y funcionamiento. De esta forma, la mayor complejidad y diversidad de problemas que afectan los espacios urbanos y metropolitanos demandan ser abordados desde instancias coordinadas de cooperación entre instituciones y actores gubernamentales de distinto nivel y un conjunto amplio de actores sociales y económicos participantes.

Este trabajo tiene como objetivo central examinar las principales perspectivas que presentan las formas de gobierno y gestión pública en grandes ciudades de la Argentina, específicamente los casos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Rosario, a partir del análisis de distintas políticas públicas desarrolladas en la última década en términos de

articulación multiactoral: la Planificación Estratégica, la Descentralización y el Presupuesto Participativo. El estudio de estas políticas será abordado desde una concepción de gobernanza centrada en las principales transformaciones que ha sufrido el rol del Estado, en lo que refiere a los marcos institucionales, estructuras de gestión y reglas de juego que hacen a la articulación e interacción sociopolítica.

Sobre la base de un abordaje que comprende discusiones vinculadas con el campo de la Ciencia Política, la Gestión Pública y la Teoría Social, con eje en lo que respecta a la problemática del gobierno y la articulación Estado-sociedad en el marco de las ciudades, se buscará dar cuenta de las siguientes cuestiones para los casos analizados en el escenario argentino: i) examinar las principales particularidades que presentan las políticas de articulación multiactoral en grandes ciudades como forma de entender las transformaciones desarrolladas en la relación Estado-sociedad durante los últimos años; ii) identificar los cambios y continuidades que hacen al perfil institucional, modelo de gestión y alcance de los gobiernos en estas ciudades; iii) caracterizar el proceso de redefinición que asume la política y la esfera de lo “público” (como ámbito que incluye y supera lo estrictamente estatal) y su incidencia en la generación de nuevas instancias de articulación y participación ciudadana.

En estos términos, el trabajo se dirigirá a responder las siguientes preguntas: ¿qué tipo de transformaciones se han desarrollado recientemente respecto a las relaciones Estado-sociedad, el ejercicio del gobierno y la política, y la esfera de lo “público”?; ¿cómo se expresan estos cambios en las grandes ciudades, en tanto ámbitos donde se manifiestan reformulaciones de tipo nacional y global, y qué tensiones generan sobre los aparatos institucionales y las formas de gestión pública?; ¿en qué medida las distintas políticas de articulación multiactoral desplegadas en algunas grandes ciudades del país en los últimos años, tienden a estimular nuevas

modalidades de interacción sociopolítica y a preconfigurar lo que podría denominarse un escenario de gobernanza?.

La investigación se organiza en tres capítulos a partir de las cuales se desarrollan los distintos contenidos teóricos y prácticos. En el primer capítulo se analizan los antecedentes y principales elementos conceptuales vinculados con la gobernanza como perspectiva analítica, las transformaciones en la tradicional dicotomía público-privado y los cambios en el Estado, la política y la articulación con la sociedad. Seguidamente, el eje está puesto en los aspectos vinculados con las nuevas formas de gobierno y gestión en espacios urbanos y metropolitanos. En este sentido, se considera la importancia que asume la escala local en el escenario global, las principales particularidades que presentan las ciudades metropolitanas, el desarrollo de prácticas innovadoras de gestión urbana y la relevancia que consiguen en estos contextos diversas políticas de articulación multiactoral con eje en la planificación estratégica, la descentralización y la participación ciudadana.

En el segundo capítulo se empiezan a desarrollar los estudios de caso y los diversos elementos de carácter metodológico y empírico. A modo de introducción se presentan las implicancias del marco conceptual, las principales hipótesis y la metodología del trabajo. Posteriormente, se hace un análisis del papel que tienen los municipios en el régimen federal argentino y se evalúa la problemática del gobierno en ciudades metropolitanas. A continuación, se presentan los casos seleccionados (Buenos Aires y Rosario) con una breve caracterización del perfil institucional de estas ciudades y el examen de distintas políticas de articulación multiactoral desarrolladas en los últimos años: planificación estratégica, descentralización y presupuesto participativo.

En el tercer capítulo, finalmente, se identifican los distintos contenidos y alcances producidos a lo largo del trabajo y se exhiben las

principales conclusiones en cuanto a las perspectivas sobre nuevas formas de gobierno y gestión pública en grandes ciudades de la Argentina y los nuevos interrogantes a considerar.

## **II. Hacia nuevas formas de gobierno y gestión pública**

A lo largo de los últimos tiempos venimos asistiendo a transformaciones profundas y aceleradas en el campo de la política y las políticas públicas<sup>1</sup>. Las formas de gobierno tradicional encuentran actualmente grandes dificultades para reaccionar de manera eficaz y democrática ante un contexto caracterizado por una mayor complejidad e incertidumbre, donde sus roles y márgenes de acción son puestos en duda en términos de resolución de problemas y legitimidad.

En el caso puntual de América Latina, las décadas de los '80 y '90 fueron un período de profundos cambios estructurales y políticos donde gran cantidad de países retornaban a regímenes democráticos, mientras se desarrollaban políticas de corte neoliberal orientadas a reducir el gasto público, limitar las intervenciones estatales, fortalecer al mercado y la liberalización comercial, al mismo tiempo, que se producía una ampliación de la esfera de lo “público” con una mayor intervención de la ciudadanía en cuestiones vinculadas con su entorno cercano.

Los aspectos relacionados con nuevas formas de gobierno y gestión pública en América Latina surgen en medio de este panorama de cambios profundos y contradictorios, donde el rol del Estado se redefine por los

---

<sup>1</sup> En la tradición anglosajona esta distinción hace lugar al uso de distintas modalidades de entender a la política: como forma (*polity*), proceso (*politics*) y resultado (*policy*). En primer término, la política en el sentido de la *polity* refiere a la organización, forma y estructuras políticas a partir de las cuales se desarrolla la actividad política. La política en el sentido de la *politics*, por su parte, se vincula con el accionar político propiamente, los procesos centrados en el poder o con posibilidad de influir sobre la acción de otros individuos. Por último, la política en tanto *policy* remite a los contenidos y resultados de las políticas públicas en tanto programas de acción destinados a resolver diversos problemas sociales. Para una mayor profundización ver, entre otros autores, ver Aznar (2006) y Bobbio y otros (2000).

procesos de reforma estructural en su interior (desregulación, privatizaciones, ajuste fiscal y tendencias hacia la descentralización), junto con el aumento de las demandas ciudadanas por nuevas formas de hacer política y participación. Precisamente, Bresser Pereyra (1995) introduce de manera temprana en el contexto latinoamericano el término *governança* para remarcar la necesidad de un tipo de reforma estatal distinta a la neoliberal y cuyo eje debería centrarse en aumentar la capacidad de gobierno (*governança*) para intervenir más eficazmente en situaciones donde el mercado evidencia fallas de coordinación. Estas cuestiones plantean, entonces, la búsqueda de perspectivas más amplias en lo que refiere a nuevas articulaciones entre los actores, la regulación del conflicto y la resolución eficaz de problemas como elementos claves en el desarrollo de escenarios más democráticos e interactivos en términos de gobernanza.

En nuestro país, esta problemática se hace evidente a partir del despliegue de distintas políticas de articulación multiactoral (planificación estratégica, descentralización y presupuesto participativo) durante la última década y, particularmente, en las grandes ciudades por ser escenarios de fuertes transformaciones a nivel social, político y económico. De este modo, las formas de gobierno y gestión pública en el marco de las grandes ciudades argentinas deben considerarse en términos de avances y dificultades, puesto que lo viejo -el gobierno tradicional- y lo nuevo – perspectivas de gobierno basadas en una mayor interacción multiactoral- conviven, se imbrican y generan tensiones en los diversos planos institucionales<sup>2</sup>.

## **II.1 La gobernanza como perspectiva analítica**

### ***II.1.1 Cuestiones generales que hacen al concepto de gobernanza***

Desde la mitad de los años noventa, comienza a plantearse en el plano teórico la importancia que asume la calidad de las interacciones

---

<sup>2</sup> Estas cuestiones serán trabajadas en el Capítulo 2 y 3.

desarrolladas entre los diversos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones de la sociedad. En estos términos, se sugiere que en un contexto de cambio político y social las formas tradicionales de gobierno y gestión pública experimentan transformaciones hacia perspectivas más amplias caracterizadas por un mayor grado de participación y colaboración de distintos actores en los procesos de toma de decisión e intervención. Para hacer lugar a este fenómeno, la literatura especializada utiliza el concepto “gobernanza” (*governance*<sup>3</sup>, en inglés) como proceso diferente al del gobierno tradicional (*government*) sustentado en relaciones más centralizadas y jerárquicas entre gobernantes y gobernados.

Es importante aclarar, no obstante, que las definiciones y perspectivas vinculadas con la noción de gobernanza son diversas, dado sus variadas raíces teóricas y la extensión del término a un amplio conjunto de fenómenos. Su desarrollo como perspectiva analítica puede apreciarse en los siguientes ámbitos: (a) en el área de la gestión pública y su relación con el *new public management* -metodologías y principios del sector privado en el sector público-; (b) en las relaciones internacionales, donde se ha establecido un fuerte interés por analizar la “gobernanza sin gobierno” o “*global governance*”, vinculada frecuentemente a diversas decisiones tomadas por Estados y organizaciones internacionales en relación a cuestiones de paz, derechos humanos y medio ambiente; (c) en el plano de las políticas públicas, en lo que refiere a nuevas formas de coordinación de actividades a través de redes, patneriados y foros; (d) en la economía

---

<sup>3</sup> Este término procede del siglo XVI y fue utilizado de manera frecuente en francés (*gouvernance*) como equivalente de gobierno interno. En el escenario inglés, la *governance* ha sido durante mucho tiempo aplicada como sinónimo de *government*. En los últimos años ha habido importantes esfuerzos para trabajar el concepto de manera autónoma. El primer desarrollo del término *governance* con fundamento teórico propio puede ubicarse en 1985, cuando J. R. Hollingsworth y L.N. Lindberg publicaron el artículo ‘The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behaviour’. Si bien su traducción al español ha sido variada, en la actualidad la palabra “gobernanza” parece tener la mayor aceptación. Ejemplo de ello son su introducción como vocablo en el Diccionario de la Real Academia Española en diciembre de 2000 y la publicación en mayo del 2001 del libro Blanco de la Unión Europea. Su consolidación permitirá la distinción entre “gobierno”, “gobernabilidad” y “gobernanza”, tal como sucede en inglés con *government*, *governability* y *governance*. Para un análisis de las distintas traducciones de la palabras *governance* ver Sola (2000) y Cruz (2001).

política, a partir de la importancia asignada al rol de las autoridades públicas en los procesos de coordinación e intercambio económico desde una perspectiva de gobernanza; (e) en el plano empresarial y corporativo (*corporate governance*); (f) en las estrategia de distintas organizaciones internacionales (Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial) que promueven la *good governance* como meta de reforma en los países del tercer mundo desde supuestos claramente normativos y donde el término “gobernanza” se utiliza en lugar de gobierno, como si esta última palabra fuese difícil de ubicar en un escenario orientado al mercado<sup>4</sup>; (g) en las posturas de la nueva izquierda que destacan la importancia de una gobernanza horizontal relacionada con los movimientos sociales; (h) en instancias de tipo supranacional como la Unión Europea, para resaltar la “gobernanza multinivel” desarrolla entre instituciones locales, regionales, nacionales y trasnacionales en lo que refiere a diferentes campos de políticas comunitarias; y (i) en el plano de la política urbana, donde el estudio de la “gobernanza local” y las formas de participación ciudadana han ganado creciente importancia en los últimos años<sup>5</sup>.

Precisamente, Blanco y Gomà (2006:12) enfatizan que “es en este contexto intelectual, donde lo que predomina es la preocupación por entender el cambio, mucho más que la estabilidad, en el que ha ido

---

<sup>4</sup> Indudablemente, esta problemática en muchas ocasiones se asocia con el giro ideológico hacia el mercado a partir de lo cual se suele vincular a la gobernanza con la necesidad de alcanzar mayor eficiencia en la producción de los servicios que brinda el Estado y reducir el gasto público. En esta línea, autores vinculados al paradigma de la Nueva Gestión Pública como Osborne y Gaebler (1994), destacan que el “buen gobierno” reside en la posibilidad de contratar, delegar e instaurar nuevos instrumentos y modalidades de regulación, más allá de la prestación directa de servicios por parte de la administración estatal. Por otra parte, el interés por la gobernanza se asocia también con los diversos cambios que han acontecido respecto a la centralidad y capacidades del Estado como eje de articulación política. En efecto, como afirma Mayntz (2000:3) “la desilusión sobre la certidumbre de la existencia de un centro de control político eficaz, indujo a poner la atención sobre formas alternativas de coordinación entre lo político y lo social. La búsqueda se concentró en dos directrices nuevas y distintas, en las cuales, respectivamente, los principios del mercado y la auto-organización horizontal fueron analizados como alternativas al control político jerárquico”.

<sup>5</sup> En el contexto europeo, la literatura sobre gobernanza local y urbana ha sido muy abundante en los últimos años destacándose los trabajos de Stolker (1998); Governa (2001); Brugué, Gomà y Subirats (2002) y Parrado, Loffler, Bovaird (2005). En América Latina, la literatura sobre cuestiones urbanas es amplia aunque los estudios desde una perspectiva de gobernanza son todavía muy recientes y con diversas orientaciones. Se distinguen en particular los trabajos de Cravacuore, Ilari y Villar (2004) y Cabrero Mendoza (2005).

adquiriendo cada vez más relevancia la noción de la gobernanza. Por una parte, la gobernanza emerge como un concepto suficientemente amplio como para aprehender los múltiples procesos de cambio político que se han identificado en los ámbitos de la política económica y social, de la gestión pública, de las relaciones intergubernamentales, de la democracia. Por otra parte, la noción de la gobernanza nos permite vincular de forma comprensiva los procesos de cambio político con los procesos de cambio social que en la actualidad están operando. Sobre la base de esta noción, por lo tanto, se va construyendo una especie de meta-teoría que pretende dar cuenta de la dirección que está tomando la forma de regular el conflicto social en el marco de un proceso estructural de transformación de la sociedad”.

En este marco, las viejas modalidades de tramitar el conflicto social entran en crisis y van emergiendo patrones alternativos de regulación. Habitualmente las formas tradicionales de gobierno centraban su desarrollo en un conjunto de postulados estrictos: la disquisición entre una esfera pública, que presentaba el monopolio de las decisiones de carácter colectivo y centraba su legitimidad política en las elecciones, y una esfera privada, que aparecía como un ámbito de relaciones sociales alejadas de la política; la división jerárquica y especializada de funciones y responsabilidades políticas entre niveles de gobierno y al interior de la administración pública; el despliegue de una agenda pública circunscripta exclusivamente a los aspectos socioeconómicos; la focalización de la acción colectiva en tanto expresión excluyente de intereses homogéneos de grandes agregados de clase que se expresaban a través de los partidos y los sindicatos; y el poder pensado en términos de recursos legal-rationales -utilizados por el Estado- y económicos –en manos de los actores privados-. En un escenario de cambio los gobiernos necesitan cada vez más de la articulación con otros actores, para formular diagnósticos más acertados de los problemas colectivos y para poder movilizar los recursos (políticos, económicos, técnicos) que se requieren para dar respuesta a esas cuestiones. De este modo, se

incrementan las interdependencias entre los distintos niveles de gobierno. El predominio que asume la esfera estatal a nivel político y social se ve cuestionado por el cambio en la envergadura y escala de los problemas. El funcionamiento electoral, como único mecanismo legitimador del accionar del Estado, aparece también cada vez más puesto en duda. Las modalidades que asume la acción colectiva se diversifican, de la misma forma que los partidos políticos y otras expresiones de intereses generales se ven objetadas. La gobernanza aparece, entonces, como un enfoque con capacidad de abordar los nuevos elementos de dificultad que se plantean en términos políticos, sociales e institucionales (Subirats, 2003; Blanco y Gomà, 2006).

Un análisis del concepto nos muestra que durante muchos años el término gobernanza se utilizó como sinónimo de dirección política, refiriéndose al procedimiento de gobernar y su conducción. Más adelante el concepto se amplía y hace lugar a un nuevo estilo y capacidad para gobernar, distinto del modelo estatal de control jerárquico y de la lógica del mercado, caracterizado por un mayor grado de interacción y cooperación entre el Estado y los actores no estatales, en el marco de redes decisionales mixtas que vinculan al sistema político con su entorno (Maintz, 2000; Pierre, 2000; Pierre y Peters, 2000; Peters, 2003; Brugué, Gomà y Subirats, 2002). La gobernanza aparece así en su versión actual como una forma de gobernar que incorpora un amplio abanico de relaciones y actores que los que corresponden, desde una perspectiva estricta, a las instituciones de gobierno tradicional y donde la centralidad no está puesta sólo en el sujeto de dirección política sino también en el objeto de la misma, esto es, los destinatarios de la políticas.

Desde una mirada amplia, el concepto de gobernanza da cuenta del tránsito de las formas tradicionales de autoridad jerárquica a la nueva complejidad que supone la acción colectiva. Esta problemática se vincula con las transformaciones acontecidas en la relación Estado-sociedad y sus

formas de coordinación, y destaca la importancia de “los patrones y estructuras que emergen en un sistema sociopolítico, como el "común resultado" de los esfuerzos de intervención interactiva de todos los actores implicados” (Kooiman, 1993:258). En estos términos, la gobernanza plantea un modelo alternativo en tanto indica una modalidad de coordinación e interacción política que se basa en la participación de una multiplicidad de actores e instituciones. Esto sugiere contemplar los límites que encuentra un único sujeto para dirigir y llevar a buen término las políticas públicas, en un escenario social cada vez más complejo y fragmentado, donde se muestra como necesario la intervención de una diversidad de agentes para generar procesos legítimos de decisión y alternativas de carácter colectivo (Governata, 2002, Bagnasco y Le Galès, 1997).

Las bases para la explicación de este fenómeno pueden encontrarse en las transformaciones atravesadas por el Estado y la sociedad, como resultado del proceso de modernización y diferenciación creciente del tejido social, que generó nuevas necesidades en términos de coordinación de los actores. Lechner (1997) reconoce dos paradigmas tradicionales de coordinación: i) la coordinación política ejercida por el Estado que se plantea como centralizada, pública, jerárquica y deliberada; ii) la coordinación desplegada por el mercado, que genera acciones en forma descentralizada, privada, horizontal y no deliberada -con eje en el equilibrio espontáneo de los intereses-. La crisis del Estado como centro prácticamente exclusivo de representación, planificación y conducción de la acción pública y las debilidades propias del mercado para generar un orden social equilibrado (puesto que intensifica las situaciones de inequidad, exclusión y falta de integración social) enfatizan la importancia de nuevas modalidades de coordinación en sociedades que se vuelven cada vez más complejas y heterogéneas.

Fleury (2002:226), precisamente, señala que el “curso de la modernización y la diferenciación relacionada con el tejido social hacen

surgir conflictos difusos y varias formas de acuerdos, cooperación y solidaridad. En otras palabras, la creciente diferenciación social y la expresión de nuevas utopías políticas reducen la legitimidad de la reglamentación burocrática y de la centralidad del Estado en la mediación de los conflictos sociales y, al mismo tiempo, denuncian el predominio de los intereses mercantiles... La multiplicidad de actores sociales que influyen en el proceso político, en la decisión, la ejecución o el control de actividades públicas, apunta al florecimiento de una sociedad multicéntrica, en que se organizan distintos núcleos de unión que, a su vez, tienden a alterar los nexos verticales entre el Estado y la sociedad, basados en la reglamentación y subordinación, con orientación hacia las relaciones más horizontales y que favorecen la diversidad y el diálogo. En ese aspecto, la formación de las estructuras multicéntricas, que configuran una nueva esfera pública plural, proviene tanto de un desplazamiento del nivel central de Gobierno al local y de la esfera del Estado a la sociedad”.

Es en este contexto, donde la gobernanza adquiere relevancia como perspectiva de análisis. Su desarrollo se relaciona entonces con configuraciones y procesos a través de los cuales actores políticos y sociales establecen diversos niveles de intercambio, coordinación y toma de decisiones sobre asuntos de interés público. El actor estatal sufre así un desplazamiento de un rol marcadamente decisonal y jerárquico, a un papel de acompañamiento y facilitación de la interacciones desarrolladas por los sujetos. Desde este plano, las políticas públicas son el resultado de la cooperación, y negociación de una multiplicidad de sujetos y acciones, más que el producto de un solo actor o imposiciones desarrolladas desde una instancia superior del sistema político.

El proceso de globalización como la evolución de las sociedades hacia un cuadro de mayor complejidad genera fuertes transformaciones en las bases de poder y en el rol tradicional del Estado. La creciente internacionalización de la economía, la crisis fiscal del Estado de las últimas

décadas, la importancia que asumen nuevas formas de políticas asociadas con prácticas más eficientes y transparentes, la influencia creciente de los actores no gubernamentales por participar en las decisiones públicas, tienden a generar nuevos esquemas de articulación de las decisiones. Como consecuencia de ello, parece estar produciéndose una transición desde unas pautas tradicionales de ejercicio del poder político sustentado en una relación de "un solo sentido" entre los que gobiernan y los que son gobernados, hacia un modelo de "doble sentido" en el que se toman en cuenta los intereses, impresiones y posibilidades de los que gobiernan como los de los que son gobernados (Navarro Gomez, 2002; Kooiman, 1993).

La centralidad otorgada al Estado en los procesos de toma de decisiones desde una perspectiva de gobernanza es un tema destacado en la literatura. Las posturas van desde posiciones que enfatizan la centralidad y capacidad del actor estatal para dirigir a la sociedad desde una posición más amplia que la del gobierno tradicional, donde se destaca principalmente la existencia de recursos sociales que pueden ser aprovechados como ventaja para el gobierno (Peters 2000 y 2003; Maintz, 2000 y 2001), hasta posiciones que sostienen que en la gobernanza es posible encontrar las ideas de conducción, de dirección, pero sin la primacía que se le asignaba al Estado soberano, lo cual supone que deben examinarse nuevamente las interrelaciones que se desarrollan entre sociedad civil, Estado y mercado, y las recomposiciones entre estas esferas cuyas fronteras se vuelven cada vez más borrosas (Le Galès, 1995; Brugué, Gomà y Subirats, 2002; Blanco y Gomà, 2003; Whittingham Munevar, 2005; Prats i Català, 2005).

Los distintos factores de cambio vinculados con las estructuras gubernamentales no deben comprenderse necesariamente como “el fin o la declinación del Estado, ya que el mismo sigue siendo una instancia crucial como “estructura fijadora de fines y de coaliciones, aunque en buena medida lo haya perdido como estructura de implementación (Natera 2004:9)”. En términos generales, lo que se está observando es una transformación del

Estado en el que se valorizan sus capacidades negociadoras y unificadoras más que su dominio basado en poderes formales a nivel jerárquico o coercitivo. De la misma forma, aparece la necesidad de una acción gubernamental orientada hacia una mayor habilitación y generación de respuestas de índole colectivo. Como sugiere Maintz (2001:16), “de lo que se trata en realidad en la gobernanza moderna no es tanto de la pérdida de control del Estado, sino más bien de que éste cambia de forma. Los actores estatales que participan en las redes de política juegan un papel especial y privilegiado, puesto que tienen medios fundamentales de intervención...Por ende, el problema básico en la gobernanza moderna es evitar los estancamientos y asegurar la solución efectiva de los problemas”.

En la práctica, el debate respecto a la gobernanza no supone que se abandone la consideración de las estructuras y procesos propios del funcionamiento de las organizaciones estatales, sino que amplía el análisis de éstas hacia el plano de las interacciones y los desafíos en términos de actualización de sus capacidades. Como destaca Prats i Català (2005:1), “los nuevos modos de gobernación que se reconocen crecientemente como "gobernanza" no significan anulación sino modulación y reequilibrio de los anteriores (burocracia y gerencia)...En realidad sirve para comprender positivamente y reformar normativamente la estructura y procesos de gobernación en todos aquellos ámbitos en que la burocracia o la nueva gerencia pública resultan inapropiados. Dichos ámbitos incluyen desde luego todas las actuaciones públicas relacionadas con los temas más complejos, diversos y dinámicos de nuestro tiempo”.

La gobernanza, en tanto estructura de interacción entre actores variados, destaca también su cercanía con el concepto de “red” desde dos aproximaciones. Por un lado, la mayoría de los autores, según Borzel (1998), utiliza el concepto para examinar el intercambio de recursos y las relaciones entre actores en la conformación de políticas públicas que van más allá del centro tradicional de poder político -en términos de niveles de gobierno actuantes e incorporación creciente de actores (red)-. Otros

autores, como Maintz y Sharpf (1995), enmarcados en la denominada Escuela Max-Plank y su desarrollo del concepto *actor-centred institutionalism*, parten del supuesto que no basta con comprender el comportamiento de un actor individual sino que es necesario centrarse en el conjunto de relaciones que constituyen a las redes. En un escenario donde ya no existe una separación tan tajante entre Estado y sociedad, las redes aparecerían como una solución adecuada para coordinar problemas de naturaleza compleja (Brugué, Goma y Subirats, 2002; Natera, 2004).

### ***II.1.2 Gobernanza, gobernabilidad y gobierno***

El desarrollo del concepto de gobernanza obliga también, ante la convergencia en las definiciones, a distinguirlo de otras nociones como gobernabilidad y gobierno<sup>6</sup>. El término gobernabilidad es asociado en líneas generales a las ideas de orden, estabilidad y desarrollo de políticas eficaces, el concepto de gobierno aparece ligado fundamentalmente a la estructura político-institucional del Estado y el de gobernanza se lo vincula a los conceptos de co-dirección, interacción y cooperación entre actores políticos y sociales.

En lo que se refiere al estudio de la gobernabilidad, desde hace varios años esta temática ha sido punto de debate recurrente en el campo de investigación de la ciencia política. Esto se debe en gran medida a la preocupación por analizar los problemas con los cuales que se han enfrentado las democracias (las más consolidadas como aquellas más embrionarias) y sus gobiernos (en sus diferentes niveles) en lo que hace al desarrollo y aplicación de decisiones políticas<sup>7</sup>. La gobernabilidad se relaciona, entonces, con las condiciones sistémicas más generales a partir de

---

<sup>6</sup> Examinar los conceptos que interceptan o determinan el término de gobernanza es importante puesto que, como señala Mayntz (2000), su desarrollo teórico puede entenderse como el resultado de extensiones semánticas (de significado) y reflejo de cambios paradigmáticos.

<sup>7</sup> Ver Coppedge (1997), Aguilar Villanueva (2000), Altman y Castiglioni (2000) y Prats (2003).

las cuales se desarrolla el ejercicio del poder en una sociedad determinada y la gobernanza, por su parte, aparece como un término adecuado para examinar cuestiones ligadas a la capacidad de acción del Estado en la ejecución de políticas públicas y la obtención de metas colectivas de carácter participativo y plural (Prates Coelho y Diniz, 1997).

La distinción entre estos conceptos en el marco de un sistema democrático permite dar cuenta de la importancia actual que tiene el desarrollo de una acción pública más eficaz y legítima. Como destaca Cruz (2001: 3), “la gobernabilidad democrática como concepto es entendida como la capacidad de presentar e implementar decisiones políticas mediante cauces institucionales y las reglas del juego establecidos en los regímenes democráticos. La gobernabilidad es por lo tanto un atributo sistémico, una capacidad, y se confiere su existencia (en un nivel elemental) a la rama ejecutiva del gobierno y, más ampliamente, al gobierno en su totalidad y al sistema político en su conjunto [...] mientras el estudio de la gobernabilidad democrática se ha dirigido a las instituciones políticas y actores políticos clave, la *governance* tiene un campo de estudio multidireccional y se ha asociado su uso con diferentes ámbitos, tipos de actores, niveles de gobierno y entornos (locales, subnacionales, nacionales, regionales, supranacionales), con el fin de estudiar patrones, estructuras y reglas de juego que permiten o limitan la articulación e interacción sociopolítica”.

En un plano de análisis territorial, Boisier (2002) señala que en la distinción entre el término más antiguo de gobernabilidad y el más reciente de gobernanza “surge con claridad el conflicto entre libertad y control, entre complejidad y coordinación, una coordinación que no puede ser resuelta por el mercado (eficiente en la micro-coordinación de agentes económicos) ni por el Estado (centralizado y verticalista en la coordinación macro-económica), pero que abre un espacio para la coordinación horizontal, en red, propia de la sociedad civil”. En efecto, la gobernanza contempla entonces según el autor “las estructuras institucionales, las estructuras

políticas, los procesos decisorios y las reglas formales e informales relacionadas con temas de interés público, que determinan cómo es ejercido el poder, cómo se toman las decisiones y cómo los ciudadanos participan del proceso decisorio”.

Desde este punto de vista, si pensamos en una capacidad o un atributo para gobernar, y que por lo general se encuentra vinculado predominantemente a un poder estatal o a un sistema político formal, en tanto instituciones políticas y estructuras organizativas (gobierno), estaremos hablando de gobernabilidad. Por otro lado, si nos orientamos a los procesos que suponen la participación e interacción de distintos actores políticos y sociales, en un marco de fragmentación del poder entre los diversos niveles que conforman el sistema político-administrativo y la variedad de relaciones e intereses que se establecen alrededor de ello, nos estaremos dirigiendo entonces a cuestiones vinculadas con la gobernanza<sup>8</sup>.

Es indudable, no obstante, que la gobernabilidad democrática contemporánea supone niveles mínimos de gobernanza puesto que, como sostiene Prats i Catalá (2001) un “sistema social es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –que pueden registrar diversos niveles de institucionalización– dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias”. Del mismo modo, estas cuestiones destacan también la tensión existente al interior del sistema democrático entre una forma de gobernar basada en la cooperación horizontal y la negociación en redes, respecto a la representación política fundada en los partidos y las instituciones formales de gobierno (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004).

---

<sup>8</sup> Estos aspectos serán retomados más adelante en el trabajo.

En estos términos, Jiménez Benítez et. al (2005:103) sostiene que: “El debate sobre la gobernabilidad surge, paradójicamente, en medio de la recuperación de la tradición liberal del Estado mínimo, pero no para abogar por una reducción del poder del Estado, sino, por el contrario, para remediar una falta de poder y de conducción política...La gobernanza, por su parte, en tanto propuesta frente a la complejidad de la acción pública, propone reconocer la necesidad de un cambio en el rol del Gobierno para garantizar su capacidad de respuesta. Así, los dos conceptos parecen referirse a una misma condición: la cooperación en la construcción de políticas públicas es necesaria para garantizar su efectividad”.

La gobernanza se presenta, entonces, como un fenómeno más amplio que los referidos estrictamente a la estructura clásica de gobierno en tanto supone una modalidad de intervención que incluye un conjunto complejo y diverso de actores. El gobierno, desde una mirada tradicional, estaría contemplando “actividades sostenidas por autoridades formales”, en tanto que la gobernanza apuntaría a “actividades que son sostenidas por finalidades compartidas” (Rosenau, 1992). Precisamente, la gobernanza plantea una gama variada de modalidades sociales de coordinación, que involucran acciones y actores, que van más allá del conjunto político más acotado en términos de soberanía jurídico-política, burocracia o jerarquía. La coordinación haría referencia a acciones de diferentes actores y mecanismos de interacción, diversamente institucionalizados y formalizados, dirigidos a conseguir objetivos específicos tanto de índole económico, social como político (Jessop, 1995).

### ***II.1.3. La gobernanza como nuevo tipo de relación entre el Estado y la sociedad***

La gobernanza hace lugar, efectivamente, a un cambio de la acción pública y la relación Estado-sociedad en los últimos tiempos. Gobernar en la actualidad supone dar cauce a la acción colectiva y para ello se necesita de

una acción pública, que ya no se reduce sólo a la acción de los gobiernos. Desde esta perspectiva, como destaca Cabrero Mendoza (2005: 19, citando a Duran) “se puede entender el Estado y la sociedad civil no como una dicotomía sino como un continuo: un Estado que pierde su monolitismo, que se fragmenta en agencias diversas, en racionalidades parciales, en intereses y perspectivas en ocasiones encontrados. Una sociedad civil que se bifurca, que se diferencia, se pluraliza cada vez más, en ocasiones se atomiza en una gran diversidad de preferencias, de grupos, de necesidades y de convicciones... Podríamos concretizar esta idea en que la acción pública no se determina por un actor en particular, sino más bien se construye colectivamente...”.

En líneas generales, la gobernanza destaca un cambio de equilibrio entre el Estado y la sociedad con énfasis en una ciudadanía activa y un rol abierto de los gobernantes hacia nuevas prácticas políticas, que dan cuenta en definitiva de debates más amplios vinculados con la democracia y la participación política. Las posibilidades para que esto se dé, como señala Maintz (2001), supone la presencia de actores estatales y sociales con cierto poder para solucionar problemas, y la idea que éstos no pueden ser resueltos de manera individual por cada uno de ellos. Estos aspectos son en principio válidos para todos los niveles, desde el local o subnacional hasta el nacional, regional ampliado y el internacional.

La transición hacia nuevos esquemas de gobierno y gestión pública plantea, por lo tanto, la discusión respecto a los distintos elementos mínimos que pueden caracterizar una acción en términos de gobernanza. En primer lugar, la puesta en práctica de estilos de gobernar basados en una mayor interacción Estado-sociedad, puesto que los límites entre lo público y lo privado aparecen más difusos, junto a la extensión de una esfera pública no estatal de base social. Un segundo elemento, tiene que ver con la diversidad de los actores en juego y la articulación de las acciones con el objetivo de favorecer dinámicas de responsabilidad colectiva en la toma de decisiones

(Subirats, 2005). Esta interdependencia no supone sólo pluralismo, en términos de más actores, sino fundamentalmente la cuestión de las dependencias mutuas (heterarquías) a la hora de resolver problemas y perseguir diversos resultados (Blanco y Gomá, 2003). Finalmente, un aspecto importante ante la multiplicidad de actores y conflictos que el nuevo escenario establece tiene que ver con la capacidad de encaminar de manera adecuada las acciones de gobierno y generar formas más negociadas y eficaces a nivel de cooperación y diversidad de intereses (Goldstein, 2000).

Al mismo tiempo, es importante destacar que los sistemas de gobernanza pueden presentar una serie de problemas en su desarrollo. Los inconvenientes producidos en los procesos de toma de decisiones entre lógicas e intereses diversos (bloqueo de la decisión), la dispersión o difuminación de responsabilidades entre los actores involucrados (con fuerte repercusión en la formulación y ejecución de determinadas políticas), las debilidades y diferencias de escala de las instituciones participantes, las dificultades de alcanzar consensos sobre soluciones no óptimas o acuerdos que involucren a terceros que no participan en las negociaciones, la tensión en las formas de intervención –obligatoria o vinculante, según el caso- y la gravedad de los conflictos a enfrentar, son muestra de ello (Stolker, 1998; Rhodes, 1996; Maintz, 2006). Esto subraya, consecuentemente, la importancia que tiene considerar las dificultades en la implementación de este tipo de modelos<sup>9</sup>.

La gobernanza puede plantearse también de diferentes formas. Por un lado, es posible apreciar un tipo de *gobernanza elitista* caracterizada por el despliegue de redes de interacción más restringidas en su acceso y composición, poco inclusivas en su perfil y regidas por intereses mejor organizados. Por otra parte, pueden identificarse patrones de *gobernanza participativa* con redes fuertemente permeables y plurales, inclusivas

---

<sup>9</sup> Como sostiene Natera (2004: 29): “La noción de fracaso de la gobernanza es esencial para entender el nuevo universo (inseguro) de la acción de gobierno, y nos retrotrae a la vieja concepción maquiaveliana de la política como el arte de lidiar con las contingencias”.

respecto a los actores con menores grados de organización, y más transparentes y democráticas (Blanco y Gomà, 2006).

Los diversos enfoques que alcanza el concepto en los últimos años pueden englobarse así en dos direcciones. En primer término, aquellos que consideran los distintos requisitos y fenómenos involucrados en la noción de gobernanza. Esto plantea, por una parte, perspectivas que toman en cuenta a la gobernanza como cualquier proceso decisorio en el cual se incorporan actores distintos del estatal en la formulación e implementación de las acciones públicas, y, en el otro extremo, posturas que plantean que dentro de la gobernanza sólo podrían considerarse determinadas redes organizadas y estables de carácter más genérico o restringido a nivel de coordinación no jerárquica. En segundo término, están los argumentos que consideran fundamentalmente el ámbito de política sobre el cual se desarrolla el concepto de gobernanza. En esta línea, se reconocen las profundas transformaciones en las formas de ejercer el poder político y se verifica la existencia de ciertas áreas de gobierno que experimentan fuertemente los cambios -política económica, relaciones internacionales, gestión pública, etc.- (Navarro Gomez, 2002).

El estudio de la gobernanza se presenta entonces como un campo de conocimiento en construcción que incluye una variedad de ámbitos, manifestaciones y actores involucrados. El concepto, como sostiene Prats i Català (2005:186), “no describe ni una realidad ni una categoría de realidades precisa, sino un proceso de transición a realidades diferentes” y dónde la clave “ya no reside tanto en la gestión interna de las organizaciones públicas como en la calidad de las interacciones entre éstas, la sociedad civil y el sector privado”.

Su validez radica en plantear un nuevo marco de análisis en la toma de decisiones y en las formas de gobernar que de cuenta de las complejas realidades sociopolíticas actuales y las particularidades que presenta la

acción colectiva. Dentro de este escenario, para el examen de distintas políticas públicas en términos de articulación multiactoral en grandes ciudades consideraremos como marco de referencia la literatura sobre gobernanza en tanto nueva forma de concebir los cambios en la relación Estado-sociedad y la acción pública en el plano urbano. A diferencia de la gobernanza pensada como concepto normativo, se partirá de una perspectiva centrada en las principales transformaciones desarrolladas por el Estado en lo que refiere a los marcos institucionales, estructuras de gestión y reglas de juego que favorecen o limitan la articulación e interacción sociopolítica.

## **II. 2. Transformaciones del Estado y condiciones para nuevas formas de gobierno y gestión pública**

La discusión respecto a nuevas formas de gobierno y gestión pública en las sociedades contemporáneas se vincula en gran medida a las transformaciones desarrolladas por el Estado en las últimas décadas. Entre las cuestiones más destacadas que enmarcan el debate teórico se plantea que el Estado ha dejado de tener el monopolio sobre la coordinación y los recursos necesarios para gobernar, de la misma forma que existe una tendencia creciente a que los actores no gubernamentales ganen protagonismo en el escenario sociopolítico actual.

En estos cambios han confluído factores muy variados. Los procesos vinculados a la globalización económica e integración regional; la crisis fiscal, funcional y política del Estado nacional (que obliga a cambios en la cantidad, calidad y sentido de sus intervenciones en términos de eficiencia y legitimidad); las nuevas correlaciones de fuerza entre el gran capital privado (nacional y transnacional) y las autoridades gubernamentales; el aumento de las demandas ciudadanas por nuevas formas de hacer política; la redefinición del espacio de lo “público”; y el pasaje hacia sociedades más complejas (donde se diversifican las estructuras sociales, laborales,

familiares y aparecen nuevos procesos de individualización, pautas culturales, identidades y formas de acción social) que tienden a plantear nuevos esquemas de articulación de las decisiones de carácter colectivo. Desde este plano, se plantean nuevas perspectivas respecto a las formas de gobierno, gestión y políticas públicas en lo que refiere a la cooperación e interacción entre actores estatales y no estatales.

En este sentido, se hace necesario contemplar con más detalle los diferentes aspectos vinculados con estas transformaciones. En primer lugar, analizar la dicotomía público-privado y los principales elementos de carácter histórico conceptual que hacen a la redefinición de estas esferas. Seguidamente, el eje está puesto en considerar los cambios en el rol y funcionamiento del Estado y las nuevas modalidades de articulación y coordinación que se desarrollan.

### ***II.2.1. La dicotomía público-privado***

Los conceptos de “público” y “privado” conforman una de las principales dicotomías de la época moderna que definen la relación entre el Estado y la sociedad. Esta distinción entre una esfera pública y otra privada, en tanto instancias separadas y diferenciadas, se remonta a la antigüedad clásica, pero es en los últimos siglos cuando adquieren su perfil más característico y difundido. Sin embargo, en las décadas recientes estas esferas comienzan a reformularse y mostrar nuevas perspectivas.

Es posible advertir una serie de acepciones o significados asociados tradicionalmente a la relación público-privado<sup>10</sup>. En primer lugar, el término “público” hace lugar a un *interés común o colectivo* que se contrapone a lo

---

<sup>10</sup> Para un análisis respecto al uso descriptivo y axiológico de esta dicotomía ver Bobbio, N. (1996): “La gran dicotomía: público/privado” en *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, Brevarios del FCE, México. Una profundización sobre los alcances que adquiere el par público-privado puede encontrarse en Rabotnikof Maskivker, N. (1995): “Los sentidos de «lo público». Un breve repaso histórico” en *El espacio público: caracterizaciones y expectativas*, Tesis doctoral en Filosofía, México.

relacionado con *lo particular o individual*. La apelación a lo “público” como instancia colectiva que se diferencia de lo particular es considerado tanto en la distinción jurídica entre derecho privado y derecho público como en el desarrollo de otras dicotomías tradicionales del pensamiento político: Estado y sociedad civil, ley pública y contrato privado, poder soberano y poder individual. Otra acepción de lo “público” hace lugar al carácter *visible y manifiesto* frente a lo *secreto, lo oculto y lo que no debe verse*. Esta expresión de lo “público” rescata la idea ilustrada de publicidad, en tanto luz que hace visible los actos, frente a los poderes invisibles. Un tercer significado de lo “público” se asocia a lo *abierto y accesible* versus aquello que está *cerrado, vedado a los otros*. Lo “público” refiere entonces a una idea de accesibilidad, que no puede ser objeto de apropiación individual y que supone lugares compartidos y compartibles (ej. un parque, una calle, un paseo).

Desde una perspectiva histórica el análisis de estos significados se remonta a la *polis* griega, donde la dicotomía público-privado hacía referencia en forma general a la distinción entre una esfera doméstica, en tanto ámbito de resolución de las necesidades básicas, y una esfera pública o política, en tanto lugar de ejercicio de una ciudadanía libre y discusión de las problemáticas de la ciudad. El concepto de lo “público” incluía tanto la noción de *politeia*, cómo ámbito donde los ciudadanos libres que trataban los asuntos comunes que involucraban a la comunidad, como la importancia que esta actividad se desarrollase en un marco de visibilidad (a la luz del día y en un lugar central de la ciudad –el ágora o plaza-) y de apertura a los otros (con la posibilidad de ampliación de este núcleo inicial a otros hombres libres). Lo “privado”, por otra parte, quedaba ligado a la esfera del *oikos* o ámbito doméstico (fenómeno de naturaleza pre-política), donde los hombres vivían llevados por sus necesidades y exigencias como condición

para la libertad en la *polis* (fenómeno político por excelencia) (Arendt, 1993)<sup>11</sup>.

El derecho romano coronará las categorías de “público” y “privado” por medio de lo que refiere a la condición del Estado Romano (“quod ad statum rei romanae spectat”) y aquello que se vincula a la utilidad del individuo (“quod ad singulorum utilitatem”). Como plantea Bobbio (1994:1394) “res publica es un término genérico, que no significa sino el Estado, o más precisamente la esfera de las tareas y de los intereses públicos; una mera antítesis paralela de res privata o familiaris...”. El derecho público (*ius publicum*), en cuanto es impuesto por la autoridad política, se aplicará entonces a las relaciones entre gobernantes y gobernados, y el derecho privado (*ius privatum*) hará lo propio en las relaciones entre sujetos<sup>12</sup>.

Durante la Edad Media la distinción jurídica romana entre “público” y “privado” pierde validez en la medida que aún cuando se la utiliza, no es obligatoria. El intento de emplear esas nociones a las realidades jurídicas del señorío y la propiedad de la tierra encontraba dificultades que no se correspondían con la contraposición público-privado del modelo antiguo. La organización económica del trabajo se desarrolla a partir de la casa del señor feudal como elemento central de las relaciones de dominio y esto se diferencia del poder de disposición “privado” que se tiene en la polis griega o en la república romana. En este sentido, Habermas (1994:45) sugiere, citando a Brunner, que en esta época “las facultades “privadas” y “públicas” de dominio se mezclan en una unidad inextricable, de modo que ambas

---

<sup>11</sup> El orden político descansaba, por lo tanto, en una economía esclavista de tipo patrimonial donde los ciudadanos se encontraban descargados del trabajo productivo, pero la participación en la vida pública dependía de su autonomía privada como señores de su casa. Para una mayor profundización ver Habermas (1994).

<sup>12</sup> Las reglas vinculantes de la conducta serán diferentes en uno y otro caso: por un lado, en el derecho público asumirá preponderantemente la forma de ley (*lex*), en tanto norma obligatoria; y en el derecho privado, las más importantes serán las relaciones de tipo patrimonial, mediante acuerdos bilaterales, cuya fuerza descansa fundamentalmente y por naturaleza (*naturaliter*) en el postulado de reciprocidad (*do ut des*).

emanan de un poder unitario, están adheridas a la tierra y pueden ser tratadas como legítimos derechos privados”.

Con el desarrollo de la modernidad y la paulatina consolidación del Estado-nación la dicotomía público-privado alcanzará nuevos impulsos. La distinción entre derecho público y privado dará lugar a concebir a la esfera pública como una instancia caracterizada por relaciones de desigualdad y subordinación entre el soberano (detentador del poder de mando) y los súbditos (destinatarios del deber de obediencia), y a la esfera privada, como vinculaciones desarrolladas entre iguales o de coordinación en el marco de una sociedad (Bobbio, 1996).

Distintos procesos históricos consolidarán estas tendencias. Por un lado, la centralización y racionalización creciente que alcanza el poder absoluto de los monarcas a partir de la formación de una burocracia estatal, un ejército profesional y el desarrollo de las finanzas públicas como elementos contrapuestos a las formas de patrimonialismo imperantes en la edad media (clero y señorío)<sup>13</sup>. La aparición de los parlamentos, las constituciones escritas y las representaciones de los estados nacientes, en este sentido, darán consistencia institucional a esta evolución. Por otra parte, en el plano social, el paulatino crecimiento de los estamentos artesanales y los sectores asociados al comercio y los negocios en las ciudades irá consolidando el nacimiento de una “sociedad burguesa” como ámbito distinto al del Estado.

A partir de este análisis, es posible señalar una serie de cuestiones vinculadas al carácter de lo “público” y lo “privado” en la modernidad. En

---

<sup>13</sup> La correspondiente preponderancia del poder soberano comienza a hacerse evidente con la separación del presupuesto público de los bienes privados del señor feudal. El desarrollo de un cuerpo burocrático y militar profesionalizado, junto con la introducción de los estamentos y elementos señoriales como partes integrantes del poder estatal, se van consolidando en sus ejes de sustento. Por otra parte, la libertad religiosa que se plasma a partir de la Reforma permite el desarrollo histórico de la primer esfera de autonomía privada, que se termina de consolidar con la extensión de las relaciones de mercado y el desarrollo del espacio de lo “social” (Habermas, 1994).

primer término, lo “público” obtendrá uno de sus sentidos más precisos en correspondencia con lo “estatal”. La encarnación de lo “público” en el Estado refiere a la consolidación del poder soberano como instancia de seguridad, orden político y legalidad. Esto supone que las condiciones para el desarrollo de la seguridad colectiva e individual, los distintos tipos de actividades, e inclusive, el ejercicio de la libertad, sólo están garantizadas a partir de la soberanía estatal<sup>14</sup>. La esfera de lo “privado”, por su parte, se constituye alrededor de lo que queda excluido de la esfera del poder estatal, esto es, lo que corresponde a los asuntos domésticos y económicos, y también religiosos. Así, el absolutismo monárquico sentará las bases para una clara separación entre esfera pública y privada con el desarrollo del Estado como poder y aparato o, en términos weberianos, violencia legítima y administración, la neutralización de los conflictos religiosos (como parte del proceso de secularización creciente), la distinción entre propiedad pública y privada, y el tránsito hacia un modelo determinado de “sociedad” como contracara de la idea clásica de “comunidad”.

Este proceso de diferenciación público-privado estará manifiesto en las diferentes doctrinas políticas iusnaturalistas desarrolladas desde los comienzos del siglo XVII hasta fines del siglo XVIII. En líneas generales y como aspectos comunes a los distintos autores, este modelo establece que el origen y fundamento del Estado, como instancia política y de representación colectiva, se encuentra en la superación del estado de naturaleza (es decir, un estado no político, inestable y conformado por individuos tomados singularmente y no asociados). El Estado aparece así como una entidad “artificial” constituida a través del consenso de los hombres en pos de garantizar los derechos naturales individuales y establecer un orden político que alcanza legitimación en tanto se sustenta en la “naturaleza” de la sociedad, como instancia no política. Con estas teorías, por lo tanto, la diferenciación entre lo colectivo y lo individual, y entre, lo político y lo no

---

<sup>14</sup> La idea de que no prevalece principio alguno por sobre la seguridad y estabilidad del orden político establece el concepto moderno de “Razón de Estado”, delineado originalmente por Nicolás Maquiavelo.

político, queda establecida dándole sentido moderno de la dicotomía público-privado.

Desde el punto de vista histórico, la primacía de lo “estatal” que tendrá entre sus principales mentores a Hobbes, en tanto teórico que establece la subordinación completa del individuo al Estado absolutista, encontrará su reacción posterior en el liberalismo político de Locke, que con sus ideas sobre los derechos del hombre, la propiedad y la separación de poderes reivindica la limitación del poder absoluto de los reyes y sienta las bases de la representación política. La preeminencia de lo “público” en relación con el Estado parte teóricamente de la idea de confrontación del interés colectivo al interés particular, a favor del cual el individuo debe renunciar a su autonomía en beneficio del bien común. Este predominio se manifiesta en el aumento de la intervención estatal en la regulación de las acciones individuales y grupales desarrolladas en el marco de una sociedad. Por otra parte, las posturas modernas a favor del interés “privado” tienen como punto de partida principal a la *propiedad* –pensada en términos de Locke como un verdadero derecho natural que comprende otros derechos como la vida y la libertad- y que plantea la existencia de una esfera del individuo que es autónoma de la órbita del poder estatal.

Por otra parte, la concepción de la economía como dominio autónomo que se desarrollará desde fines del siglo XVIII, complementará el proceso anterior y sentará las bases de la diferenciación entre relaciones políticas y económicas como elementos que se suman al debate respecto a la dicotomía público-privado<sup>15</sup>. La idea de lo “público” asociado a la “esfera

---

<sup>15</sup> Bobbio (1996:17) sugiere que con “la distinción entre esfera económica y esfera política reaparece la antigua distinción entre la «singulorum utilitas» y el «status rei publicae», con lo que surgió por primera vez la distinción entre la esfera privada y la esfera pública. Así también la distinción iusnaturalista entre estado de naturaleza y estado civil se recompone, a través del nacimiento de la economía política, en la diferenciación entre sociedad económica, en cuanto tal no política, y sociedad política; sucesivamente, entre sociedad civil, entendida hegelianamente, o mejor dicho en términos marxistas, como sistemas de necesidades, y estado político: donde debe resaltarse que la línea de separación entre, por un lado, estado de naturaleza, esfera económica, sociedad civil, y por otro lado, estado civil,

política” y lo “privado” a la “esfera económica” determinará el despliegue de distintos procesos relacionados e interpenetrados. En primer lugar, la intervención de los poderes públicos en la regulación de la economía como manifestación de la subordinación de los intereses privados al interés común representado por el Estado. En segundo término, la influencia e importancia que alcanzan los intereses privados en el nivel superior de las relaciones políticas y el aparato estatal. Estos procesos, de “publicitación de lo privado”, en el primer caso, y de “privatización de lo público”, en el segundo, marcarán con sus tensiones y conflictos el desarrollo de las relaciones entre el Estado y la sociedad a lo largo de la época moderna.

Otra de las cuestiones asociadas a la dicotomía público-privado hace lugar a las ideas de “publicidad” y “visibilidad” del poder. Desde lo conceptual hemos visto que el término “público” como representación del interés común se relaciona generalmente a las ideas de lo manifiesto y abierto al público frente a lo que se hace en secreto o en el marco de un número restringido de personas. No obstante, estas ideas no deben confundirse con las connotaciones contemporáneas que asume la distinción público-privado donde lo “público” es entendido como el ámbito de ejercicio del poder político, el cual -a diferencia de los poderes privados- es común a todos, y no concuerda necesariamente con la idea de lo “público”, en tanto abierto o manifiesto. De esta forma, el problema de la “publicidad del poder” se plantea fundamentalmente en el grado de apertura que tenga la decisión política.

Históricamente, esta cuestión ha permitido mostrar las diferencias entre distintas formas de gobierno: la república, cuya característica es el control público del poder y, más contemporáneamente, la formación de una opinión pública libre; y el principado o poder absoluto -entendido en el sentido clásico de la monarquía por derecho divino y diversas formas de despotismo-, donde se contempla al secreto de Estado (*arcana imperii*)

---

esfera política, estado político, siempre transita entre una sociedad de iguales (por lo menos formalmente) y una sociedad de desiguales”.

como un recurso relevante para la toma de decisiones privadas lejos de la mirada indiscreta del pueblo<sup>16</sup>.

Estos elementos dan lugar, asimismo, a la discusión acerca de la “visibilidad” del poder. Mientras el principado, se sustenta claramente en la invisibilidad del poder y el ocultamiento de sus decisiones al público, la república –desde el ágora de los griegos hasta el principio de representación más reciente- supone en general un poder más visible. En este sentido, el poder político en tanto poder abierto al público tiene en Kant a uno de sus principales referentes, en la medida que para él la visibilidad del poder como elemento constitutivo de la publicidad, era una necesidad no sólo de tipo política sino moral<sup>17</sup>. Sin embargo, autores realistas como Bobbio (1984) destacan el hecho que con la democracia moderna el proceso de victoria del poder visible sobre el invisible (en tanto oculto y secreto) nunca concluye de manera definitiva y permanece presente en las relaciones Estado-sociedad.

En este sentido, es posible plantear algunos aspectos distintivos que hacen al desarrollo de la dicotomía público-privado. En primer lugar, la mayoría de los autores contemporáneos circunscriben “lo público” a lo relacionado con el Estado y su dominio, en tanto lugar de realización de lo político, y lo “privado”, como el ámbito que lo excede y donde se despliegan las cuestiones no políticas. Bajo este marco la dicotomía público-privado se reflejará en la distinción Estado-sociedad, entendida a partir de la diferenciación entre un plano público-político de naturaleza estatal y un eje privado-particular vinculado con lo social y lo económico<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Ver sobre el particular Bobbio (1996).

<sup>17</sup> Kant en su obra “La Paz Perpetua” (1795) considera como precepto fundamental del derecho público el siguiente principio: “Todas las acciones referentes al derecho de otros hombres, cuya máxima no es compatible con la publicidad, son injustas”. Esto supone que la obligación de la publicidad de los actos de gobierno es importante no sólo, para permitir que el ciudadano pueda conocer las acciones de quien detenta el poder y vigilarlo, sino también porque la publicidad vienen a ser una forma de control que permite distinguir lo que es justo de lo que es injusto.

<sup>18</sup> Para una profundización de estas problemáticas ver Cunill Grau (1997).

A partir de estas cuestiones, diversos aportes se orientan a generar una mirada más amplia del fenómeno de lo “público” y lo “privado”. La importancia puesta en el desarrollo de una esfera pública alternativa a la distinción planteada alcanza un fuerte énfasis en el debate contemporáneo con las reflexiones teóricas de Arendt y Habermas. Desde una perspectiva de pensamiento asociada a una idea horizontal de poder, Arendt (1993 y 1995)<sup>19</sup> aportó una contribución fundamental a la noción de lo “público” al distinguirla como una esfera política donde los hombres –a partir de procedimientos argumentativos, discursivos y de convivencia en el actuar– pueden constituir un mundo común legitimado por el reconocimiento de los otros. Al analizar la experiencia de la democracia clásica griega, destaca a la esfera pública como un ámbito regido por el principio de la libertad e igualdad y cuya condición objetiva de realización se basa en que los ciudadanos no se encuentren sometidos a las necesidades de la vida o a la coerción de otros hombres. Esto supone, por un lado, que la capacidad del hombre libre para organizarse políticamente (esfera pública) se encuentra en clara oposición a las actividades desarrolladas en el hogar, la familia o el mercado (esfera privada). Por otra parte, ser libre desde lo político significa además no estar bajo los postulados de la fuerza o la violencia, ni bajo el mando de alguien o mandar sobre los demás, esto es, ni gobernar o ser gobernado en los términos modernos de la dominación<sup>20</sup>.

Para Arendt la esfera pública en tanto instancia política y plural permite que los ciudadanos puedan construir, a través de la acción y la palabra, un mundo común. Por eso, en el sentido arendtiano, perder el acceso a la esfera de lo público supone perder el acceso a la libertad y la igualdad, dado que las mismas existen por la pluralidad que este espacio

---

<sup>19</sup> Entre sus principales trabajos se pueden citar Arendt (1993): *La Condición Humana*, Barcelona: Paidós, y Arendt (1995): *De la Historia a la Acción*, Barcelona: Paidós.

<sup>20</sup> En la polis griega la vida política se desarrollaba por medio de la palabra y la persuasión y no mediante la coerción o el uso de la fuerza, éstas últimas vinculadas a la vida familiar y del hogar. En este sentido, Arendt (1993:44) señala que “el concepto de gobernar y ser gobernado, de gobierno y poder en el sentido en que lo entendemos, así como el regulado orden que lo acompaña, se tenía por pre-político y propio de la esfera privada más que de la pública”.

común supone y que los hombres se dan los unos a los otros. En ese contexto, la esfera pública posibilita que todos los individuos puedan ser vistos y oídos, como hecho de fuerte publicidad, y permite la conformación de un mundo común diferenciado del lugar que se poseía privadamente en él.

En la modernidad con el ascenso de la sociedad, entendida para Arendt como el conjunto doméstico o de las actividades económicas a la esfera pública, todas las cuestiones que antes pertenecían a la esfera privada se han convertido en interés colectivo. El apogeo que alcanza lo social coincide desde el punto de vista histórico con la transformación del interés privado, en tanto propiedad privada, en un interés público. En la sociedad la acción es sustituida por la conducta y esto se evidencia en la transformación que sufren las comunidades modernas al convertirse en sociedades de propietarios y trabajadores. Así, las actividades vinculadas con la supervivencia aparecen en público. En consecuencia, la sociedad moderna le quitaría al hombre no sólo un lugar público donde pueda constituirse y reconocerse como ciudadano, sino también su hogar privado donde en otro tiempo se sentía protegido. De esta forma, se evidencia una pérdida de la condición objetiva de la libertad que era ser libres no sólo de la coerción de otros hombres sino de las necesidades de la vida, y tener un lugar en el mundo común. Este aspecto constituye una crítica profunda a las concepciones modernas de la política basadas en el eje mando-obediencia y donde el fundamento de la libertad, a diferencia de la polis griega, no es más la igualdad.

Habermas (1994), por su parte, analiza en la historia de occidente la emergencia de una esfera pública nacida del interior de la sociedad con importantes repercusiones en términos políticos. Esta esfera pública se desarrolla paralelamente al surgimiento de la sociedad burguesa como ámbito diferenciado del Estado y a la desintegración y polarización que alcanzan los poderes feudales. Sus orígenes estarán centrados en la

evolución del mercado de mercancías que se expande bajo supervisión estatal y la formación de la subjetividad en el ámbito íntimo familiar. Uno de los fenómenos centrales tiene que ver con que en la medida que el tráfico mercantil supera las fronteras de la economía doméstica queda determinada la esfera familiar (en tanto esfera íntima) en relación a la esfera de la reproducción social<sup>21</sup>. Por otro lado, las diferentes actividades desplegadas alrededor de la literatura y los temas culturales en el transcurso del siglo XVIII, tanto en el seno familiar como de los salones burgueses, fueron conformando espacios posibles para la crítica y la expansión de una nueva racionalidad argumentativa sustentada en una comunicación discursiva entre iguales como espacio autónomo al orden jerárquico.

El desarrollo de una esfera pública crítica y libre, de personas privadas reunidas en “calidad de público”, pondrá en cuestión las jerarquías sustentadas en la autoridad y la tradición como condiciones para la acción política. Esta esfera, establece un tipo de racionalidad que se despliega públicamente a la vista de todos, conserva el principio de libre comunicación surgido del espacio familiar e impone limitaciones normativas al ejercicio del poder. El surgimiento de una prensa escrita, y, posteriormente, de partidos políticos serán parte de este proceso de formación de la opinión pública y su gradual institucionalización política, junto a la creación de los parlamentos y la afirmación de sus derechos<sup>22</sup>.

Al mismo tiempo, esta esfera pública permitirá que la “crítica” opere como relación entre el gobierno y la oposición, evitando el conflicto abierto entre las partes e institucionalizando la necesidad de demostrar en forma

---

<sup>21</sup> Habermas (1994:85) indica que “en la esfera de la intimidad pequeño-familiar las personas privadas se conciben a sí mismas como independientes incluso de la esfera privada de su actividad económica (precisamente como hombres que pueden contraer relaciones «puramente humanas»”. De tal forma, comienza a surgir una esfera pública distinta a la del poder estatal y que estará incluida dentro del ámbito propiamente privado. Esta esfera pública, a diferencia de la postura de Arendt, no aparece sustancialmente contrapuesta a la esfera privada.

<sup>22</sup> La opinión pública ilustrada remite a la idea de circuito comunicativo racional que articula a los actores sociales con las normas vinculantes desarrolladas en el marco de las instancias formales de creación y aplicación de derecho.

pública y argumental la validez de cada posición. El debate público con carácter crítico y racional sobre las decisiones desplegadas por la autoridad estatal, la publicidad como forma de participación y la aspiración de transformar el principio a través del cual opera el poder, aparecen como características históricas de esta esfera pública distintiva.

De esta forma, para Habermas la conformación de una esfera pública como instancia de mediación entre la sociedad y el Estado se convierte en un hecho de fuerte relevancia en el papel y contenido de la política moderna. Este proceso supone la presencia de una esfera pública que emerge y se constituye en el ámbito social burgués y a partir del cual despliega una función de control e influencia democrática sobre el poder estatal. Asimismo, plantea la relevancia de una tipo de racionalidad que se desarrolla públicamente y que a través de la discusión y el consenso aplica restricciones a las formas de dominio.

A partir de los aportes de Arendt y Habermas la emergencia de una esfera pública radicada en lo social aparece como problemática concreta. La circunscripción moderna de lo “público” en el ámbito estatal, como refleja la mayor parte de la teoría contemporánea, excluye la cuestión vinculada a la existencia de una función pública ubicada en la sociedad más allá del plano privado mercantil. La separación del ámbito social respecto de los aspectos que hacen al gobierno de los asuntos colectivos encarnados en el Estado plantea, entonces, la existencia de un campo de tensiones manifiesto en la tradicional dicotomía público-privado que genera fuertes repercusiones a nivel político en tanto abre la discusión respecto a la idea de lo “público no estatal” (Cunill Grau, 1997, Bresser Pereyra, 1998). Por otra parte, la diferenciación establecida con esta disociación entre una esfera de lo colectivo y otra de lo individual, como de lo político y lo no político, se hace más difusa y compleja.

Es posible, también, reflexionar críticamente respecto a las distintas acepciones y procesos vinculados a la dicotomía público-privado. En primer lugar, el concepto de lo “público” -como término contrapuesto a lo “privado”- adquiere en su referencia a lo *común* y lo *colectivo*, más allá de la persistencia de las otras acepciones, su sentido más distinguible a lo largo del tiempo. De hecho, sus transformaciones a través de la historia y la teoría resaltan este significado dándole una fuerte carga normativa al concepto en un marco donde surgen dificultades para predefinir claramente su alcance, ubicación y uso. Indudablemente, esta cuestión varía en la medida que se la asocie a una idea más vertical u horizontal del poder. En el primer caso, lo *colectivo*, predomina como principio jerárquico encarnado en la representación del Estado como garante del bien común y de los derechos individuales, quedando más relegados los significados de lo “público” en cuanto a su carácter más *visible* y/o *manifiesto*. En el segundo caso, lo *común* y *colectivo* es pensado a partir de relaciones más horizontales y, de esta forma, los otros significados aparecen más presentes e imbricados en la afirmación del sentido anterior.

El desarrollo de una esfera de lo “público” diferente a la visión dicotómica entre lo “estatal” y lo “privado”, aparece entonces vinculada a la necesidad de establecer una nueva perspectiva respecto a la relación Estado y sociedad. Esto supone repensar la categoría de lo público desde un proyecto de democratización ampliado en relación a lo económico, social y lo político. Como sugiere Portantiero (1989:57), en lo económico y social este proceso, implicaría formas de cogestión, autogestión y cooperativización, que establezcan entre lo público y lo estatal un espacio de socialización, descentralización y autonomía en las decisiones. En el plano político remitiría a un modo de organización política que amplíe los canales de vinculación entre representantes y representados, mejore la gestión estatal en términos de transparencia y desburocratización, y aumente los niveles de participación ciudadana. Esto resalta la importancia de pensar lo “público”

y su gestión como un atributo no exclusivo de los poderes instituidos, sino más bien como una responsabilidad a ser desarrollada colectivamente.

De este modo, las grandes transformaciones desarrolladas en el mundo contemporáneo actual replantean los límites tradicionales de la dicotomía público-privado y obligan a interrogar más en profundidad las variaciones en rol del Estado, la política y su articulación con la sociedad<sup>23</sup>.

### ***II.2.2. Cambios en el Estado, la política y la articulación con la sociedad***

El despliegue de nuevas perspectivas teóricas respecto a las formas de gobierno y gestión pública se vincula en gran medida a las transformaciones desarrolladas en la caracterización y funcionamiento del Estado. Una primera aproximación conceptual bien nos muestra que el Estado aparece como una entidad histórica que nace y se consolida a partir de los cambios que se manifiestan en la sociedad occidental moderna. Antes de su conformación, los reinos y territorios medievales conformaban, tanto en lo interior como en lo exterior, unidades de poder político que se desarrollaban en forma intermitente y variable. Su poder se encontraba limitado internamente, por los diversos poderes feudales, corporativos y de las ciudades y, externamente, por la Iglesia y el Emperador. A partir del siglo XIII se empieza a consolidar una forma de poder estamental, con eje en los desprendimientos de la antigua nobleza y la burguesía de las ciudades que ganan presencia con la aparición de la economía monetaria y crediticia, que va a tener al príncipe como principal adversario. Este nuevo escenario compuesto por dos o más organizaciones de poder independientes (cada una con un significativo aparato de funcionarios, tribunales, e incluso ejército y representación diplomática propios), supera la disgregación anterior aunque no logra establecer una unidad continua ni concentrada del dominio político (Heller, 1984).

---

<sup>23</sup> Estos elementos serán considerados en el Capítulo 2 y 3.

Los primeros antecedentes del Estado Moderno pueden encontrarse en las ciudades-repúblicas de la Italia septentrional del Renacimiento debido al temprano desarrollo que alcanza a allí la economía monetaria. Precisamente, de una de esas ciudades, Florencia, era Nicolás Maquiavelo que en su obra *Il Principe* introduce el término *stato* (Estado) para analizar un nuevo orden político que estaba surgiendo. La palabra “Estado” señala la aparición de una entidad completamente nueva en el escenario europeo renacentista a partir de que las poliarquías y formas estamentales que hasta ese momento tenían un carácter indeterminado e intermitente se transforman en unidades de poder continuas y organizadas territorialmente. En un escenario de racionalización creciente de los diversos aspectos de lo social, la aparición de un sólo ejército, profesional y permanente, una jerarquía de funcionarios competentes y un orden jurídico unitario, junto con la exigencia a los súbditos del deber de obediencia, serán algunos de los aspectos más destacados de esta forma de organización política.

El establecimiento de un Estado fuerte e intervencionista comienza a plasmarse claramente con el Absolutismo Monárquico europeo del siglo XVIII. La concentración de los instrumentos de mando, militares, burocráticos y económicos, en una unidad de acción política estable encabezada por el monarca y circunscripta a un territorio con una población, permitirá entonces diferenciar de manera sustancial al Estado Moderno de las formas imperantes en la Edad Media. En estos términos, el monarca contaba con la potestad para nombrar los magistrados, administrar justicia y dirigir la política interior y exterior. Sin embargo, la intervención estatal no sólo estaba al servicio del gobernante y la expansión de su poder, sino también se dirigía al desarrollo económico del territorio en un marco donde el capitalismo comenzaba a organizar la vida social.

La soberanía estatal que en una primera etapa residirá en los monarcas absolutos, posteriormente se trasladará al “pueblo”, como instancia de delimitación en lo personal respecto a la dominación ejercida, y

permitirá, a su vez, la consolidación de la idea de “nación”, en tanto entidad de pertenencia y par indisoluble del Estado en la historia occidental moderna de los siglos XVIII y XIX. En estos términos, el Estado fue ocupando de manera creciente un rol protagónico como garante del bienestar público y de dirección central de la sociedad. Esta tendencia se mantendría incluso en la etapa del naciente capitalismo de libre competencia, en el Estado Liberal, con sus políticas de *laissez-faire* y atenuado proteccionismo de mercados nacionales.

A principios del siglo XX, se fueron plasmando distintas experiencias estatales de neto corte intervencionista. El Estado de Bienestar Keynesiano y sus adaptaciones desarrollistas en los países no centrales, evidenciaron un accionar estatal fuerte con capacidad de abarcar distintos ámbitos de lo social. Esto implicaba un rol más activo del Estado en el plano político y económico, al promover la incorporación de distintos grupos sociales y actuar como agente de desarrollo y modernización en las democracias de masas. Estas funciones se sostenían en base a un conjunto de instituciones y organismos burocráticos que llevaban a cabo las diversas tareas de regulación. En el marco de un Estado más amplio que tomaba decisiones relevantes para la vida de los ciudadanos, la política adquiría un lugar central como instancia de articulación y representación de intereses. Precisamente, los partidos políticos aglutinaban a individuos con claras identidades en términos de situación socioeconómica, afinidad ideológica y formas de acción, con lo que existían coincidencias relativamente fuertes entre los intereses de los representantes y representados (Abal Medina, 2004).

Los profundos cambios experimentados en el escenario político a partir de la década del '70, se relacionan directamente con las transformaciones producidas al interior del Estado. Los problemas de índole fiscal, las demandas por una mayor eficiencia en la utilización de los recursos públicos y el nuevo escenario de competitividad generado por el

avance de la globalización llevaron a que los aparatos estatales redujeran sus competencias y niveles de intervención. Esta situación fue convalidada por políticas neoliberales que impulsaron distintos procesos de desregulación, privatización y descentralización con características propias según los países. El Estado fue resignando así funciones reguladoras y empresarias a favor de los grandes actores económicos. Del mismo modo, las funciones asociadas al bienestar (salud, educación, previsión social, vivienda) fueron siendo abandonadas por el Estado nacional en lo que refiere a su rol como productor directo de bienes y servicios y derivadas en gran medida a los niveles subnacionales de gobierno, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales. El corrimiento de la frontera que separaba los dominios funcionales del Estado y la sociedad, conllevó en la práctica una nueva relación de poder entre ambas esferas y un nuevo rol en lo que refiere al funcionamiento de su aparato institucional y el cumplimiento de su función redistributiva (Oszlak, 1997).

En este contexto, las tendencias globales en el plano económico y sociocultural superan los límites nacionales y los marcos de actuación propios de los Estados. El avance de la globalización establece la intensificación de los flujos productivos, financieros y de personas entre las distintas sociedades y el establecimiento de nuevos paradigmas tecno-organizacionales intensivos en el uso de la información y el conocimiento. El cambio de una economía básicamente industrial a una economía más terciarizada, más flexible y basada en el capital intelectual genera nuevas precariedades e incertidumbres laborales. Los cambios en los patrones de localización de las empresas y las posibilidades de comunicación global plantean así un cuadro de mayor competencia entre ciudades, regiones y actores locales, y a la vez diferencias y desequilibrios a escala territorial. En un contexto donde los Estados nacionales pierden capacidad de regulación y soberanía, la vinculación tradicional entre autoridad política y espacio físico se hace menos manifiesta.

La política moderna que tuvo al Estado nacional como ámbito central de su desarrollo, ante estos cambios sufre transformaciones. Su expresión en términos institucionales y representativos pierde fuerza como instancia para resolver conflictos y mantener el vínculo social. La crisis se hace evidente en lo que refiere a intermediar problemas más complejos derivados de una mayor segmentación de la estructura social, los cambios económicos, laborales y familiares, y la proliferación de nuevos riesgos e inestabilidades. Como sostiene Luhman (1993), la diferenciación de la sociedad actual en diferentes subesferas, destaca el problema de una “sociedad sin centro” donde se pueda regular e integrar los distintos componentes de la vida social. En efecto, la conversión de sociedades estratificadas y relativamente estables a realidades sociales más dinámicas y con múltiples ejes de desigualdad (diversas situaciones de pobreza e inequidad, éxito y exclusión), la puesta en cuestión de temas estructurantes para la vida cotidiana como el trabajo (mayor desempleo, precariedad e inestabilidad laboral) y la familia (nuevos tipos de hogar, incorporación de la mujer al mundo laboral, incremento de separaciones), así como los cambios en las formas de existencia (personalización creciente, mayor sensación de vulnerabilidad social e incertidumbre), muestran una coyuntura social más compleja y menos predecible<sup>24</sup>.

Las sociedades actuales aparecen así más desarticuladas que en décadas precedentes. Los intereses sociales se redefinen de una manera más individualizada y los grandes agregados colectivos, típicos de la sociedad industrial basados primordialmente en la división de clases, grupos relativamente homogéneos y metas compartidas, dan paso a identidades más flexibles y variables. En este marco, el proceso de individuación avanza sobre el espacio social y pone en crisis la idea moderna de representación política del mundo y de futuro previsible. En un escenario con menor influencia del Estado y donde se transforman los referentes sociales

---

<sup>24</sup> Estas tendencias sociales son reflejadas en la literatura en conceptos tales como “corrosión del carácter” de Sennet (1998), “vida líquida” de Bauman (2007) y “desestandarización del trabajo”, en autores como Beck (1998) y Castel (2003).

tradicionales, los partidos políticos pierden capacidad de representación y se vuelven más limitados en su alcance. Esto se combina con electorados menos cautivos, más volátiles y orientados a dinámicas de cambio frecuente.

La poca capacidad que encuentran los mecanismos políticos tradicionales para responder a las nuevas demandas sociales destacan una crisis más profunda del modelo democrático vigente. Esto no supondría un alejamiento en relación a la democracia como sistema de gobierno, puesto que su legitimación ha aumentado en la mayoría de los países en las últimas décadas, sino una creciente insatisfacción con la calidad y funcionamiento de la misma. Algunas de estas críticas pueden encontrarse en lo que Bobbio (1984) denominaba como promesas “incumplidas” de la democracia, donde aspectos tales como la igualdad y las perspectivas de transformación social fueron quedando relegadas del ideario democrático. De la misma forma, una porción importante de cuestiones giran en tono al bajo rendimiento de las instituciones representativas para dar cuenta de demandas sociales más complejas y los cuestionamientos a la democracia pensada sólo como expresión formal de un conjunto de reglas para elegir autoridades gubernamentales. En este sentido, el distanciamiento entre representantes y representados, la desafección ciudadana respecto a las instituciones políticas y las elecciones, junto a la ya citada incapacidad de los poderes nacionales para hacer frente a una economía que no reconoce reglas ni fronteras, la paulatina individualización de los modos de vida que plantea un debilitamiento de los lazos sociales y comunitarios y, por ende, las modalidades representativas de la acción colectiva, son algunos de los aspectos que influyen en el funcionamiento de los sistemas democráticos actuales (Subirats, 2003).

### ***II.2.3. Políticas públicas en el nuevo escenario***

Las cuestiones consideradas hacen relevante entonces un examen más detenido respecto a las políticas públicas y sus perspectivas teóricas en

un escenario de cambio. En primer lugar, el análisis de políticas públicas se interesa fundamentalmente por las instituciones estatales concretas y en movimiento, el Estado “en acto”, vinculado a un proceso de resolución de cuestiones que desde la sociedad se plantean como importantes. Precisamente, Oszlak y O'Donnell (1982:112) sostienen que las políticas públicas son un “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social, hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión”.

Una política denominada como “pública”, de este modo, supone una toma de posición predominante del Estado frente a una determinada "cuestión" (necesidad o demanda) socialmente problematizada, como proceso amplio que incluye una variedad de actores (estatales y sociales) en un contexto y momento histórico determinado. Este proceso lejos de conformar un orden lógico y predeterminado supone la intervención del Estado, ya sea de modo directo o en interacción con otros actores, en la definición, formulación e implementación de la política. En este sentido, el desarrollo de una política pública se distingue por ser un conjunto de actividades individuales y organizativas que transforman conductas en el marco de un contexto prescriptivo determinado por una autoridad competente. Esto supone, como destacan Meny y Thoenig (1992:168), “una orientación normativa que incluye el cambio social y un sistema de acción compuesto normalmente por muchos actores...Si, como ha sido demostrado anteriormente, toda política pública encubre una teoría del cambio social, la ejecución constituye, en este aspecto, su prueba de verdad”.

El desarrollo de una política, tal como sugiere Thwaites Rey (1999), implica también descartar la idea del Estado como cuerpo compacto y

homogéneo, que despliega decisiones claras y unívocas, para contemplar en cambio el complejo entramado que lo constituye y que evidencia cristalizaciones de intereses diversos a nivel social y en lo referente a la trama burocrática que lleva a cabo la acción gubernamental. En efecto, la agenda estatal aparece como un “espacio problemático” en tanto conjunto de cuestiones no resueltas que involucran a uno o más de sectores de la sociedad, y que conforman, de este modo, el objeto de la acción del Estado en términos de políticas (Oszlak, 1997)<sup>25</sup>.

En estos términos, Medellín Torre (1997:7) sostiene que “*las políticas públicas dan cuenta de un determinado grado de conflicto en la sociedad*. Las políticas revelan una particular dinámica de exclusión o de un esfuerzo de incorporación de los gobernantes con respecto a los gobernados. Señala a quienes se orienta la acción estatal y expone las razones, evidenciando una determinada correlación de fuerzas presentes en la sociedad.... la definición y puesta en marcha de una decisión y su posterior conversión en política pública, requiere de la aplicación, en una determinada intensidad, de los recursos internos y externos de coerción o de consenso, para lograr que permee el aparato y se interiorice en la sociedad. Conflicto político y control organizacional, ponen presente la naturaleza crítica de las políticas públicas. Son el instrumento a través del cual se pone en marcha y se imprime una velocidad a la maquinaria gubernativa”.

---

<sup>25</sup> Oszlak (1997:5) advierte que “la formación del estado es un aspecto del proceso de definición y construcción de los diferentes planos y componentes que estructuran la vida social organizada...Sin embargo, este orden social no es simplemente el reflejo o resultado de la yuxtaposición de elementos que confluyen históricamente y se engarzan de manera unívoca. Por el contrario, el patrón resultante depende también de los problemas y desafíos que el propio proceso de construcción social encuentra en su desarrollo histórico, así como de las posiciones adoptadas y recursos movilizados por los diferentes actores -incluido el propio estado- para resolverlos. Estos problemas y desafíos son parte de la cambiante **agenda** del estado nacional... Las políticas que éste adopta son, en el fondo, tomas de posición de sus representantes e instituciones frente a las diversas opciones de resolución que esas cuestiones vigentes admiten teórica, política o materialmente. La vigencia de esas cuestiones, es decir, su continuada presencia en la agenda, revela la existencia de tensiones sociales, de conflictos no resueltos y de actores movilizados en torno a la búsqueda de soluciones que expresen sus particulares intereses y valores”.

Los distintos modelos teóricos que contribuyen al análisis de las políticas públicas y el Estado pueden concentrarse sintéticamente, según Meny y Thoenig (1992), en tres grupos principales. Un primer enfoque pluralista-racionalista, con eje en autores como Lindblom y Dahl de la escuela norteamericana<sup>26</sup>, entiende a las políticas públicas como respuestas a las demandas sociales en un contexto de pluralidad democrática amplia. Frente al supuesto que de una alta permeabilidad de las estructuras de gobierno a la voluntad ciudadana, las instituciones son vistas como instrumentos para responder a esas demandas o *inputs*, suministrando productos u *outputs*<sup>27</sup>. El Estado es percibido como una entidad abstracta, siendo el carácter “público” de las políticas el resultado del encuentro entre la racionalidad estatal y social. Un segundo grupo de teorías, por el contrario, destaca al Estado en su condición de instrumento al servicio de una clase o grupos específicos. Desde esta perspectiva y sus distintos matices, el Estado y sus políticas poseen sólo una autonomía relativa o marginal, al representar los intereses del capital (teorías neomarxistas) o del conjunto de burócratas que lo dirigen desde su interior (teorías neweberianas)<sup>28</sup>. Finalmente un tercer grupo, asume una posición intermedia y orientaciones que en algunos casos oscilan las posturas anteriormente vistas, con un eje en los equilibrios y desequilibrios que se desarrollan entre el Estado y la sociedad y que las políticas públicas traducen. Las teorías neocorporativas y neoinstitucionalistas son muestra de

---

<sup>26</sup> Este enfoque influye también sobre el *public choice* (Buchanan y Tullock, 1962) o sobre las temáticas de la acción colectiva (Olson, 1978).

<sup>27</sup> Como destaca Cabrero Mendoza (2000:193): “Se supone un sistema abierto de toma de decisiones en el que la posibilidad de imponer la lógica de uno de los participantes es casi inexistente y en el que la hechura de las políticas se hace incrementalmente porque las restricciones de una arena regulada jurídica o simbólicamente así lo imponen. .. En teoría al menos, todos pueden jugar, todos tienen fichas, y sin un proceso de “ajuste mutuo” (Lindblom, 1959) no hay política posible, no hay acción gubernamental viable”.

<sup>28</sup> En estos términos, autores como Alford y Friedland (1985), destacan que una perspectiva amplia del Estado en relación con la sociedad debe rescatar e integrar las principales aportaciones del enfoque pluralista, dirigencial (o teoría elitista) y clasista neomarxista. La teoría pluralista contribuiría al entendimiento del aspecto democrático del Estado en términos de analizar la conducta política de los individuos y grupos y su influencia sobre la toma de decisiones de los gobiernos. La perspectiva dirigencial colaboraría en comprender el aspecto burocrático del Estado, sus estructuras organizacionales y el predominio de las élites en sus relaciones. Finalmente, la perspectiva clasista permitiría explicar el carácter capitalista del Estado a nivel de las contradicciones sociales y la acumulación dentro de un modo capitalista de producción.

este enfoque que con sus variantes rechaza tanto el racionalismo economicista como la idea de una sociedad dependiente de un Estado controlado por una minoría.

Estas perspectivas examinadas resaltan una serie de cuestiones interesantes en relación al análisis sobre políticas públicas y el Estado. Desde la teoría pluralista, se plantea la idea de un Estado derivado de la sociedad, esto es, un gobierno pensado como representación institucional (Ejecutivo, Congreso) y articulado con la sociedad en tanto tejido orgánico y ciudadano. El enfoque alternativo a esto es una visión tradicional, de base hegeliana y weberiana, que sitúa al Estado como el organizador (y hasta productor) de la sociedad moderna. La idea central es que la acción estatal apunta más allá de los intereses particulares de la sociedad civil y, en ese sentido, las políticas –más gubernamentales que públicas- son la expresión de la primacía del Estado sobre el resto de los actores. Esta perspectiva ha sido destacada por posiciones como la del neocorporativismo que, a diferencia de la visión pluralista, enfatiza la presencia predominante del Estado en lo que refiere a la intermediación y representación con la sociedad (Cabrero Mendoza, 2000).

Si bien las posturas planteadas dan luz a la discusión general sobre el Estado y las políticas públicas, también muestran límites. Se hace necesario, entonces, de un enfoque más amplio que supere las visiones unidireccionales y permita analizar la complejidad de la articulación Estado-sociedad en un nivel más contextual e histórico en el largo plazo. Ello conlleva examinar desde una perspectiva estratégica y comparativa las relaciones de contenido sociopolítico desarrolladas entre los actores en la toma de decisiones y acciones estatales. Esto supone, por lo tanto, contemplar a las políticas públicas tomando en cuenta los conflictos y grados de influencia que determinados actores tienen en la fijación de la agenda (diversos grupos de interés y organizaciones, dependencias estatales y gubernamentales, agentes particulares, etc.), las características del sistema

político-institucional imperante, los modelos de gestión estatal y concepción de políticas, y las tradiciones culturales y políticas en cada lugar específico.

En los últimos años, ante un escenario de mayor fragmentación de intereses y complejidad por las fuertes transformaciones sociales y políticas desarrolladas, la sociología de las organizaciones y de la acción colectiva ponen en el primer plano la importancia desarrollada por los actores y sus interacciones. Se parte de pensar que los actores no son agentes totalmente racionales, como sugiere la teoría económica neoclásica, sino que disponen de “una racionalidad limitada” puesto que sus objetivos no tienen una claridad o coherencia absoluta y están cruzados por múltiples contradicciones. Las estrategias y comportamientos de los actores más que ser racional en cuanto a los objetivos, lo es “por una parte, en relación con las oportunidades y, a través de éstas, con el contexto que las define; y por otra parte, en relación con el comportamiento de los demás actores” (Crozier y Friedberg, 1977:47-48).

El análisis del Estado y las políticas públicas desde las interacciones que desarrollan los actores, tanto a nivel interno de las instancias gubernamentales como de sus articulaciones con la sociedad, adquiere relevancia para comprender mejor su funcionamiento y centralidad<sup>29</sup>. Esto supone, por un lado, contemplar los diferentes juegos de relaciones entre los variados actores participantes de las políticas públicas (estatales y no estatales), en conexión con un entorno particular y teniendo en cuenta, como sostiene la teoría de las organizaciones, que ellas surgen a menudo a partir de motivaciones difusas y se orientan por objetivos heterogéneos. Por otro lado, destaca la importancia de integrar el análisis de las políticas en una concepción más amplia de las relaciones Estado-sociedad, de modo de contemplar la conformación de una acción pública de naturaleza colectiva que no sólo se reduciría al accionar gubernamental (Thoenig, 1998, Duran, 1999).

---

<sup>29</sup> Sobre estas cuestiones se pueden ver los trabajos de Dupuy y Thoenig, (1983 y 1985), Crozier (1987) y Ashford (1976 y 1983) y Padioleau (1982).

Estas cuestiones hacen lugar a la idea de que la gestión de las administraciones estatales no puede comprenderse ajena al entorno político-social en el que se desarrolla. Lejos de la dicotomía wilsoniana<sup>30</sup> que distingue entre la esfera administrativa -de la técnica y la neutralidad- y la esfera política -de los conflictos y las decisiones-, es importante destacar el alto grado de influencia que tiene la política en todo proceso decisional de la administración pública. Avanzar en esta línea supone romper con posturas más instrumentalistas que ven a la administración estatal como ejecutora racional y neutral, y a la política como desviación de la misma. Precisamente, estos planteos modernizadores han sido descriptos como reinversión del gobierno (Osborne y Gaebler, 1994), paradigma postburocrático (Barzelay, 1992) o nueva gestión pública -NGP- (Hood, 1994). Esta última terminología, la más popular académicamente, plantea un cambio de estilos respecto a la administración pública tradicional a partir de la introducción en el aparato estatal de técnicas de gerenciamiento privado (management) y mecanismos propios del mercado<sup>31</sup>. Lejos de estos postulados, consideramos que las intersecciones entre política y administración se desarrollan en forma permanente puesto que la primera determina la dirección y los objetivos que una organización presenta. Sin la incorporación de valores y cierto diseño estratégico de carácter político, la gestión pública se vuelve autoreferencial. Al mismo tiempo, nos acercamos a una concepción de gestión pública en el que la capacidad de interpretación política y de conexión entre fines de la sociedad determinados colectivamente y acciones funcionales ocupen un lugar central (Bruguè, 2004; Subirats, 1996 y 2003).

Los últimos años exhiben entonces el despliegue de distintas modalidades de “gestión asociada” en términos de modos específicos de

---

<sup>30</sup> Wilson (1887) en el marco de las primeras iniciativas de la administración pública estadounidense destacaba taxativamente la separación entre las cuestiones administrativas y las cuestiones políticas.

<sup>31</sup> El conjunto de valores, principios y técnicas asociados con la NGP subyacen en la mayoría de las reformas de modernización del Estado ocurridas recientemente en los distintos países latinoamericanos y a nivel internacional.

planificación y de gestión participativa efectuados de manera compartida entre organizaciones estatales y de la sociedad civil desde una perspectiva amplia. El desarrollo de estos procesos cogestivos en base a una concepción más democratizante y plural da lugar a diversos grados de negociación y concertación en el diseño de propuestas y políticas, integrando intereses variados, y generando niveles de responsabilidad y compromisos mutuos (Poggiese y Redin, 1997; Ruiz, 2004).

El debate entorno a nuevas formas de gestión pública plantea, por lo tanto, la importancia que presentan las interacciones de los diferentes actores en lo que refiere a la identificación, el diseño y la implementación de una política. En un escenario cada vez más complejo, fragmentado e incierto la administración pública debe tender a generar instancias de diálogo y colaboración entre sus diferentes niveles y entre ellos y su entorno, no sólo para ser más eficiente y hacer las cosas mejor, sino fundamentalmente para resolver conflictos y responder a las demandas que el nuevo contexto social depara. La necesidad de conformar una administración “pública” en sentido amplio supone mejorar el contexto sobre el cual se interviene y generar nuevos mecanismos de confianza, mediación y formas de liderazgo alternativas que permitan una democratización de la gestión (Kooiman, 1993; Kettl, 2002).

Esta postura permitiría entonces comprender más claramente una realidad política y social más compleja y policéntrica, caracterizada por la necesidad de acciones en conjunto y nuevos mecanismos de articulación y gestión pública (relaciones intergubernamentales, redes de gobernanza e instancias de co-gestión, diálogo y mediación) que se alejan de las posturas más jerárquicas y tradicionales<sup>32</sup>. Un mayor grado de cooperación e interacción entre actores estatales y no estatales en el desarrollo de políticas se plantea en primera instancia como algo aconsejable, aunque indudablemente dependerá del problema a resolverse y el nivel de política

---

<sup>32</sup> Estos aspectos serán retomados en el Capítulo 2 y 3.

implicado. El Estado en este nuevo escenario debería asumir de hecho un rol más articulador y facilitador, tanto a su interior como a su exterior, teniendo como desafío la construcción de una acción pública más plural y colectiva en los diversos lugares (Duran y Toenig, 1996; Cabrero Mendoza, 2005).

#### ***II.2.4. Nuevas perspectivas en el modelo de relaciones Estado-sociedad y las formas de gobierno y gestión pública***

Los profundos cambios ocurridos al interior del Estado y la sociedad en las últimas décadas obligan a repensar las relaciones entre estas dos esferas y reflexionar sobre el despliegue de nuevos esquemas en términos de gobierno y gestión pública. La profunda crisis del Estado-nación, que se manifiesta como sugiere Bresser Pereira (1997), endógena en tanto crisis de carácter fiscal, de tipo administrativo y como centro de control político, y exógena, en tanto promovida por el proceso de globalización, fragmenta y diversifica su actuación en una multiplicidad de organizaciones que funcionan a distintos niveles y tienen diversos intercambios con la sociedad que, a su vez, se vuelve más compleja y segmentada. Las tendencias hacia una mayor descentralización político-administrativa en el plano territorial – municipal, regional, provincial o departamental- como funcional -hacia ONGs, organismos autónomos, agencias independientes, y organizaciones privadas o mixtas a través de procesos de privatización y/o externalización, junto al incremento de los niveles de integración supranacional redefinen el rol tradicional del Estado y sus formas de intervención (Natera, 2004).

Estas modificaciones producidas en el seno del Estado han sido amplias y aceleradas, y en la práctica, sobrepasan a la esfera estatal e involucran al conjunto de la sociedad. Los procesos de reforma que ha sufrido el Estado, conllevan en la práctica transformaciones profundas en el funcionamiento mismo de la sociedad, que pueden ser vistas como una redefinición de las reglas de juego que enmarcan las relaciones entre ambas esferas o, más específicamente, como variaciones en términos de los

jugadores, estrategias y resultados alcanzados respecto a la gestión de lo público, los recursos de poder y el excedente social (Oszlak, 1994 y 1997). Precisamente, estas cuestiones son importantes puesto que el Estado no sólo refiere a un conjunto de instituciones y organizaciones públicas. Es, al mismo tiempo, un generador de unidad social, un actor central para el desarrollo y la inserción externa de un país. De este modo, el Estado cristaliza las relaciones de poder que se manifiestan en la sociedad, aparece como un referente fundamental de la acción colectiva y las demandas ciudadanas, y conforma una realidad multidimensional que impregna desde lo simbólico y normativo los diversos campos de lo social (Garretón, 2007).

La hegemonía de una lógica de crecimiento económico sustentada en la libre circulación de capitales y mercancías, y el cuestionamiento a la intervención estatal por parte de posiciones de corte neoliberal durante las últimas décadas, han llevado a un aumento de las desigualdades y los desequilibrios. El Estado, bajo la influencia de estos postulados, tendió a ajustarse al modelo económico que se imponía y perdió fuerza como responsable directo de la integración y la regulación de la vida social. Las consecuencias negativas de estas orientaciones han conducido recientemente a una nueva instancia de reconsideración del papel del Estado y su capacidad de intervención para enfrentar los desafíos que exhibe una sociedad más inestable y cambiante. Esto destaca la importancia de considerar el despliegue de gestiones públicas más innovadoras en función de un modelo social más inclusivo e integrador y, concomitantemente, de mecanismos de política más democráticos y participativos.

Como señala O'Donnell<sup>33</sup> la constitución de un mejor Estado, un Estado más “ancho” dispuesto a abrirse a las voces, identidades y demandas de todos los sectores sociales, necesita para su concreción de “una sociedad que lo demande, un poder político comprometido en esa tarea y burocracias capaces y motivadas para llevarlo a cabo. Lo estatal, en América Latina y en

---

<sup>33</sup> Entrevista realizada por Fabián Bosoer “Tenemos democracias políticas, pero nos falta un Estado democrático”, *Clarín* (10/06/07).

la Argentina, tiene una gran deuda en lograr un carácter propiamente público, en el sentido de estar auténticamente al servicio de la ciudadanía, cumpliendo lo que dice ser como servidor de aquélla. Tenemos democracias políticas pero nos falta un Estado verdaderamente democrático”.

La naturaleza de las transformaciones establece, por lo tanto, reconsideraciones respecto al carácter de lo “público”, como ámbito que incluye lo estatal y lo no estatal, y resalta la necesidad de un enfoque de políticas más amplio y relacional. Ante un cambio de época como el actual, que se expresa en profundas modificaciones en la esfera productiva, la estructura social, las relaciones familiares y de género, las políticas tradicionales presentan serias dificultades para hacer frente a los nuevos retos que las sociedades demandan. Un modelo de intervención pública tradicional basado en una lógica burocrática de homogeneidad e indiferenciación social y un diseño predominante de “arriba hacia abajo” establecido desde una concepción de lejanía respecto a los ciudadanos, debe dar paso a respuestas de mayor calidad respecto a demandas sociales cada vez más heterogéneas y específicas, junto a la valorización creciente de cuestiones tales como la proximidad y la inclusión de la ciudadanía en la formulación e implementación de políticas públicas.

Las administraciones públicas son llamadas entonces a renovar sus formas de intervención, de modo de ser más flexibles y adaptables a escenarios sociales cada vez más cambiantes. Por ende, se torna necesario hablar menos de gobierno, en términos de jerarquía y control, y más de gobernanza, a nivel de mecanismos de concertación y corresponsabilidad entre diferentes actores. Un accionar gubernamental distinto no puede plantearse sólo como un problema de las autoridades representativas, sino más bien como una cuestión colectiva que involucra a una multiplicidad de agentes e instituciones. Una nueva forma de gobernar las sociedades supone así aumentar el eje de legitimación de las decisiones hacia perspectivas más amplias que consideren el desarrollo de mecanismos de participación directa

de los ciudadanos, evaluando sus posibilidades y alcances. En estos términos, un proceso de gobernanza liderado por las instituciones formales deberá tener la capacidad de implicar a un conjunto amplio de actores en pos de debatir y decidir un proyecto colectivo de futuro que pueda hacer frente a las consecuencias negativas de la globalización y el mercado (Subirats, 2003).

Los nuevos retos planteados obligan a repensar las formas de gobierno y sus funciones tradicionales. En un contexto de cambio social vertiginoso elementos como la autoridad, la jerarquía y la especialización burocrática disminuyen su incidencia, y las administraciones públicas deben utilizar cada vez más mecanismos de resolución de conflictos basados en la concertación, la participación y la transversalidad. Esto resalta la importancia de que tiene la vinculación entre política y gestión pública, en términos de brindar un marco integrador y una dirección estratégica a las intervenciones que se desarrollan. De la misma forma, se hace necesario valorizar el escenario más próximo, las instancias locales, como espacios donde situar los problemas y darles respuesta desde una acción colectiva territorial. En este sentido, las instituciones estatales deberán ser más eficientes y, a la vez, más participativas para dar soluciones integrales a los nuevos desafíos que se presentan en términos de complejidad y territorialidad.

### **II.3. Transición a nuevos esquemas de gobierno y gestión pública en espacios urbanos y metropolitanos**

#### ***II.3.1. La escala local en el escenario global: Ciudades, nuevos conflictos y desafíos de gobernanza***

La globalización y la valorización de la escala local aparecen como tendencias complementarias de fuerte desarrollo en el escenario actual. El

proceso de globalización establece la intensificación de los flujos de información, comercio, conocimiento y relaciones humanas dentro de un sistema donde las ciudades aparecen como centros predominantes. Los cambios en los patrones de localización de las empresas, la disminución del peso relativo de los Estados-nación, el aumento de la población urbana y las mayores posibilidades de comunicación global plantean un cuadro de mayor competencia y complejidad entre ciudades y regiones, y a la vez mayores diferencias y desigualdades a escala territorial y local (Castells , 1996; Borja y Castells, 1997 y Sassen, 1994 y 1999).

Las aglomeraciones urbanas y metrópolis son el resultado de un proceso de crecimiento económico y demográfico a través de los años que ha llevado a la población a concentrarse donde las actividades y las oportunidades son mayores; esto es, en las ciudades y especialmente en las grandes ciudades. Por un lado, ellas son centros de generación de riqueza y dinamismo económico y financiero dentro de una lógica de funcionamiento a escala global. Al mismo tiempo, son la expresión de nuevos conflictos y problemas vinculados a la pobreza urbana (desigualdad y fragmentación social, dualización, segregación socioespacial, precarización laboral) como también, laboratorios de experimentación respecto a modalidades novedosas en las formas de hacer política y la participación democrática.

La realidad urbano-metropolitana, como producto del proceso de urbanización de la sociedad que comienza con el desarrollo del capitalismo industrial, muestra la concentración de una diversidad de actividades y población. Cuando este crecimiento urbano logra consolidarse y expandirse territorialmente en algunas ciudades, se configuran las áreas metropolitanas. La formación de áreas metropolitanas o metropolización se concibe, entonces, como la expansión de los límites históricos de la ciudad hacia los suburbios en base al aumento del tamaño económico y social de la población urbana. De este modo, lo que caracteriza a la forma metropolitana “es la difusión de las actividades y funciones en el espacio y la

interpenetración de dicha actividades según una dinámica independiente de la contigüidad geográfica” (Castells, 1976:28).

El término “metropolitano” ha sido utilizado frecuentemente con distintos significados. El sentido más antiguo hace referencia a la metrópolis como centro de una diversidad de actividades características de las ciudades, donde sobresale la importancia del lugar, los flujos e intercambios y la influencia política e intelectual sobre las áreas aledañas. Desde el punto de vista etimológico, la palabra metrópolis deriva del griego y significa “ciudad madre”, ciudad principal o cabeza de un territorio en el cual se desarrolla un predominio a nivel político, social y económico. En esta dirección, las ciudades metropolitanas pueden ser clasificadas en función de su relevancia a nivel de los territorios, ya sean regionales, nacionales o internacionales y con respecto al nivel de concentración de los excedentes económicos, así como por la población y las actividades que desarrollan (Pírez, 1994).

En efecto, el fenómeno metropolitano plantea una serie de cuestiones a ser consideradas. En primer término, lo que refiere a la articulación de un conjunto de elementos y procesos estructurales de tipo económico y social que implican actores y lógicas específicas inscriptas parcial o totalmente en el funcionamiento de la aglomeración urbana. En tal sentido, podemos destacar distintas tendencias como por ejemplo, el desarrollo económico y urbano, la pobreza, fragmentación y segregación socioespacial, la provisión de servicios públicos, el transporte, el mercado de trabajo e inmobiliario, y el medio ambiente. En segundo lugar, la temática institucional y de gobierno de las áreas metropolitanas, fundamentalmente la forma y alcance de las distintas intervenciones estatales, la lógica particular de acumulación político-partidaria y su impacto en el tipo de relación Estado-sociedad. Al mismo tiempo, cabe destacar cuestiones tales como los problemas de superposición o fragmentación jurisdiccional, y la institucionalización de algún tipo de gestión metropolitana (Pírez, 1994 y 2005; Badía, 2005).

En estos términos, el estudio de lo metropolitano aparece como parte del proceso de urbanización. Por un lado, supone el crecimiento y expansión del fenómeno urbano en relación a la diferenciación funcional y socioeconómica del territorio. Por otro lado, plantea las características que presenta esa expansión sobre el gobierno y gestión de la ciudad. La diferenciación social del territorio se manifiesta en la estructura social y se materializa en segregación socioespacial a partir de la distribución desigual de equipamiento urbano, infraestructuras y servicios disponibles. Sobre este proceso se desarrolla, a su vez, un efecto de fragmentación político e institucional que se evidencia en diversas unidades y autoridades de gobierno local. En consecuencia, la problemática metropolitana se establece cuando la ciudad funcional o real supera los límites de la ciudad política o formal (Pírez, 2001; Pírez y Escolar, 2005; Eldredge, 1967).

La creciente significación que las ciudades y áreas metropolitanas logran en la actualidad, llaman la atención sobre la importancia que asumen los ámbitos locales frente a los Estados nacionales. Con la globalización los Estados pierden capacidad de regulación e integración social, puesto que las organizaciones económicas más relevantes se disocian de las fronteras nacionales y del control político al que estaban sometidas. A su vez, el Estado-nación se redefine por procesos de reforma estructural a su interior, vinculados a la desregulación de actividades, privatizaciones, crisis fiscal y tendencias hacia la descentralización. Por otro lado, aparecen nuevas demandas ciudadanas que se alejan de las prácticas tradicionales de los partidos políticos e identidades colectivas clásicas y se dirigen hacia formas alternativas y no convencionales en el espacio de la ciudad<sup>34</sup>. Estos procesos

---

<sup>34</sup> Rodríguez y Winchester (1996:3) sostienen que, en un contexto de cambios sociales, laborales y económicos a nivel urbano, “El lugar que el «movimiento obrero organizado» cede poco a poco, tiende a ser ocupado por diferentes actores locales, que no necesariamente se ordenan desde la unidad productiva con un carácter hegemónico de clase. Tienden a actuar en el espacio local de la ciudad, y se aglutinan desde: lo espacial (movimientos barriales, regionales); lo cultural (movimientos étnicos, de mujeres, ecológicos); las condiciones para la reproducción (servicios públicos: agua, vivienda, educación; servicios sociales)”.

determinan así nuevos retos para la escala local en función de la contraposición de intereses variados de índole económico, social y político.

La influencia que las ciudades y las metrópolis consiguen en el escenario político- administrativo, las actividades económicas y el tejido social, permiten el desarrollo de nuevas configuraciones en las relaciones entre el Estado y los poderes locales. En esta evolución, Graña (2005:47) afirma que “se vuelve más neto el contraste con los modos de acción urbana dominantes en las tres décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, en que el Estado imponía de modo relativamente omnipotente directivas políticas no concertadas con los actores locales. De más en más, la metrópoli se erige en el cuadro sociogeográfico de una acción colectiva densa y polifónica, portadora de grados variables de diversidad-fragmentación económica, política y sociocultural...”.

Las ciudades en su proceso de expansión incluyen territorios diversos y circunscriptos en el plano político-institucional. Un primer nivel se corresponde con el ámbito jurisdiccional más próximo, que es el gobierno municipal o regional en algunas circunstancias. No obstante, las ciudades pueden desbordar estos límites y en ciertos casos implicar áreas superiores que involucran diversos gobiernos municipales y/o regionales. Si contemplamos la problemática de la gobernabilidad urbana como la capacidad del gobierno de la ciudad de orientar y conducir los grandes procesos urbanos de modo de responder a las necesidades de la población y las actividades económicas, en una ciudad metropolitana ella se vincula a la importancia de una perspectiva global que de cuenta de la ciudad real en términos de un ámbito gubernamental específico (Pérez, 2001).

Gestionar una ciudad o realidad metropolitana supone así considerar diversos ámbitos territoriales. Las ciudades en la sociedad global, como destaca Prats i Català (2005:182,183), “se definen por la posición que ocupan en las estructuras reticulares de ciudades y territorios en las que se

insertan...En este nuevo contexto, gobernar una ciudad consiste en incidir en las redes en las que se configura y, de este modo, poder incidir en los procesos económicos que impulsan su desarrollo y en las consecuencias de los mismos en la articulación del territorio. Gobernar una ciudad es intervenir en todos los ámbitos territoriales en los que se desarrollan las estrategias urbanas (eje local/global). El gobierno de una ciudad es un gobierno-red con diferentes niveles de acción territorial que debe contar con la presencia y la concertación de los distintos actores con capacidad para poder impulsar las estrategias económicas y sociales de la ciudad.”

Cuando nos enfrentamos a estas problemáticas y reparamos en la realidad latinoamericana, vemos las dificultades de efectivizar un “gobierno de la ciudad real” o gobierno metropolitano. Por lo general, el municipio aparece como la instancia institucional central de gobierno de la ciudad, en la cual residen las capacidades para articular y conciliar las diversas demandas que la nueva escena urbana depara. En los últimos años, esta escala como también la regional han ganado protagonismo político producto de los procesos de reforma del Estado y globalización, de la descentralización y desconcentración administrativa, y del desarrollo de políticas sociales que compensen los problemas vinculados con la pobreza urbana. Aunque estas instancias disten de estar plenamente afianzadas en el plano institucional, se han venido desarrollando de manera incipiente nuevas formas de gobierno y gestión (planificación estratégica, diversos mecanismos de participación ciudadana, profundización de los procesos de descentralización política), con el objeto de lograr mayores niveles de eficacia y legitimidad en la acción gubernamental.

En este contexto, el proceso de gobernar ciudades supone dar cuenta de nuevos conflictos y desafíos generados por la creciente diversidad de demandas y la mayor interdependencia entre el Estado y la sociedad. Nuevas formas de política y gestión urbana, acordes con los cambios

planteados y un contexto de mayor complejidad, se hacen necesarias para compatibilizar intereses diversos y generar estrategias sociales e institucionales más consolidadas. La resolución de estos conflictos dependerá entonces de la capacidad que tengan los actores participantes en la escena urbana, para distribuir costos y beneficios sin perjudicar el desarrollo de la ciudad como conjunto.

Esto destaca indudablemente, la importancia que asume la perspectiva de la gobernanza en el análisis de las ciudades y las metrópolis. El concepto de “gobernanza urbana” aparece en los años noventa con Le Galés (1995) para dar cuenta de los procesos de cambio de algunas ciudades europeas a partir de la globalización económica y la redefinición en el rol y peso relativo del Estado-Nación. Este autor destaca que en el nuevo escenario se producen transformaciones profundas en las formas tradicionales de organización social y política. Precisamente, la gobernanza urbana se desarrolla en el marco de sociedades complejas donde surgen nuevas modalidades de coordinación de las decisiones e interacciones horizontales en red ante el desplazamiento de las barreras entre lo público y lo privado, y el desarrollo de nuevos conflictos y desafíos generados por la creciente diversidad de demandas y la mayor interdependencia entre el Estado y la sociedad.

En estos términos, la cuestión de la gobernanza urbana aparece vinculada a las relaciones que se definen y se conforman en base a la negociación y cooperación de los distintos actores (estatales, privados y sociales) involucrados en el desarrollo de la ciudad. Se parte de la base que el gobierno tradicional encuentra problemas para actuar de manera eficaz ante un escenario cada vez más complejo, incierto y dinámico donde la legitimidad de las instituciones estatales son tensionadas por nuevas demandas sociales y políticas. Así, la capacidad que pueda presentar la gobernanza urbana para integrar y dar forma a los múltiples intereses

participantes en el territorio, representarlos hacia el exterior y generar estrategias más o menos unificadas a lo largo del tiempo aparecen como sus principales posibilidades (Quintar, 2005; Carmona, 2005).

Gran parte de los autores que analizan la gobernanza a nivel local lo hacen considerando territorios urbanos (ciudades o metrópolis), siendo menos frecuente la mención a una *governance* de tipo regional (Jolly, 2002). La gobernanza urbana y territorial constituye un modo y un estilo específico de acción colectiva que se sustenta en la conformación de redes de cooperación e interacción de múltiples actores que se dirigen a resolver objetivos de manera conjunta. Esto supone sistemas complejos de actores y diferentes formas de acción local, de carácter flexible e innovador, basados en una participación “desde abajo” de una multiplicidad de sujetos y el despliegue de procedimientos negociados a través de los cuales se toman las decisiones y se generan las transformaciones (Bagnasco y Le Galès, 1997).

En las últimas décadas, el debate respecto al rol del territorio en los procesos de transformación ha sido amplio por los fuertes cambios desarrollados a nivel económico, político y social. Dematteis y Governa (2005:33) señalan que mientras una visión reduce al territorio a una “variable dependiente de cambio, una pantalla sobre la cual ciertamente se proyectan procesos y dinámicas que tienen su origen en otro lugar (en los circuitos económicos, en las estrategias de las empresas, en las dinámicas sociales, etc)” otras posturas destacan al territorio y la territorialidad como “componentes esenciales del proceso de cambio” donde predomina una “relación dinámica entre los componentes sociales (economía, cultura, instituciones, poderes) y aquello que de material e inmaterial es propio del territorio donde se habita, se vive, se produce”. En estos términos Bourdin (1994), identifica tres concepciones en relación al territorio: una de tipo administrativa, esto es, el territorio pensado como “espacio de las competencias”, otra vinculada a la pertenencia natural dada a los lugares, es

decir, el territorio como “patrimonio o herencia del pasado” y, finalmente, la concepción “constructivista” del territorio, que lo ubica como una construcción social que define la identidad local por medio de la acción colectiva de los actores y que se relaciona a los procesos de gobernanza<sup>35</sup>.

El territorio pensado como construcción social y política supone entonces un espacio definido y conformado por la acción de una determinada sociedad, al mismo tiempo, que representa la condición de su propia reproducción (Governa, 2002). Esta tendencia a la “territorialización de la acción colectiva” destaca la significación que alcanza el despliegue de relaciones localizadas en un territorio en términos de redes, generación de consenso, aprendizaje colectivo y capital social particular. En este marco, la gobernanza urbana y territorial conforma un tipo particular de acción colectiva cuyo eje está centrado en la construcción de nuevas modalidades de intervención y articulación más participativas y cooperativas entre los distintos actores e instancias institucionales. Estas formas innovadoras de gobierno y toma de decisiones en el territorio establecen un sistema complejo de relaciones e interacciones entre el Estado y la sociedad, cuyo resultado dependerá de cómo se distribuya el poder entre esos actores de modo de favorecer una transformación efectiva del contexto socioeconómico e institucional (Bagnasco y Le Galès, 1997).

La cuestión de la gobernanza en un territorio urbano no estaría sólo vinculada a instituciones claramente constituidas y representativas de actores formales (que es lo que distingue a los procesos de gobierno más tradicional), sino más bien a relaciones que se definen y se van conformando “en acto” en base al consenso y el aprendizaje colectivo. De este modo, aparece como relevante la forma en la cual las redes sociales se combinan con las instituciones formales de gobierno y despliegan mecanismos de gobernanza en su interior, destacando así que la racionalidad

---

<sup>35</sup> Ver sobre este tema para el contexto argentino Catenazzi, Quintar y Cravino (2007).

colectiva no puede ser circunscripta simplemente a los principios de racionalidad técnico-instrumental (Healey, 1997).

En este marco, como dice Governa (2002:60), “Las acciones de *governance*, serían, entonces, acciones territorializadas en una triple acepción. En primer lugar, porque...están orientadas a «construir» lugares en una sociedad siempre más fragmentada desde el punto de vista social y territorial; en segundo lugar, porque se ejercitan sobre territorios infranacionales que se construyen en el curso de la acción (es decir, no sobre territorios delimitados según las tradicionales particiones administrativas...); y en tercer lugar, finalmente, porque su eficacia está conectada a la relación que se instaura entre las características sociales, políticas y económicas de los diversos sistemas locales territoriales”.

En consecuencia, la gobernanza urbana y territorial supone una redefinición amplia del ejercicio del gobierno hacia perspectivas más articuladas y consensuadas de regulación e intervención “in situ”, donde se integran y legitiman las prácticas de un conjunto variado de actores y se proyectan sus objetivos a futuro. Las acciones de gobernanza plantean, por lo tanto, nuevos desafíos para las políticas locales y territoriales a nivel de generar decisiones más amplias y mejores en términos de factibilidad, participación e implementación de la ciudadanía en esas acciones<sup>36</sup>.

## ***II.3. 2. Políticas públicas y articulación en el plano de las ciudades***

### ***II.3.2.1. Prácticas innovadoras de gestión***

En los últimos años venimos asistiendo, en contextos tan diversos como América Latina y Europa, a transformaciones aceleradas en el plano de las políticas a nivel urbano. Distintas acciones innovadoras en materia de gestión pública y espacios de articulación Estado-sociedad se desarrollan en

---

<sup>36</sup> Estas cuestiones serán retomadas en el Capítulo 2 y 3.

el ámbito de las ciudades que se ven afectados por factores de tipo estructural: globalización, crisis y transformación del Estado-nación, revolución científico-tecnológica, fragmentación y diversidad social, reafirmación de identidades locales. Los gobiernos locales incorporan así nuevos temas de agenda vinculados con un contexto socioeconómico y político más complejo y dinámico. Esto deriva en una tendencia donde las políticas urbanas, lejos de los formatos tradicionales, comienzan a incorporar esquemas más democráticos y concertados en la toma de decisiones en el territorio.

En la literatura sobre políticas públicas, el concepto de innovación ha sido utilizado de manera frecuente por los autores de la nueva gerencia pública (*new public management*) para resaltar la importancia que tienen las tecnologías y modelos de gestión empresarial en el ámbito público estatal (Osborne y Gaebler, 1994; Barcelay, 1992; Pierre y Peters, 2000). Otras posturas, sin embargo, amplían la discusión hacia nuevas formas de resolución de conflictos, participación y despliegue de políticas y redes que suponen un mayor grado de interacción y colaboración entre actores estatales y entre éstos y la sociedad (Subirats, 2005; Brugué, Goma y Subirats, 2002; Prats, 2005). En estos términos, distintos estudios<sup>37</sup> destacan la relevancia que alcanza el concepto de innovación como forma de cambio institucional y organizacional. Se parte de pensar a la innovación como una construcción social compleja cuyo desarrollo supone una variedad de factores individuales, organizacionales y contextuales involucrados. La capacidad de las organizaciones para generar vínculos intraorganizacionales y con su entorno se transforman así en aspectos centrales, de la misma forma, que el origen del proceso innovador y sus particularidades en términos de amplitud y participación de los actores involucrados. Esto sugiere, por lo tanto, que la innovación en tanto instancia abierta y construida aparece como resultado de la capacidad organizacional interna en

---

<sup>37</sup> Damanpour (1992), Drazin (1990) y Kessler y Chakrabarti (1996).

correspondencia con las posibilidades que brinda el contexto social y político (Cabrero Mendoza, 2005; Cravacuore, Ilari y Villar, 2004).

Estas cuestiones pensadas para el ámbito local, subrayan la significación que asume la innovación como proceso integral que incluye tanto la dimensión administrativa o de la gestión como la política y contextual. La gestión pública en la actualidad, como reseña Metcalfe (1993), debe pasar de la imitación de las técnicas de gestión empresarial a la innovación, dado que lo importante es generar nuevas técnicas y habilidades que permitan desarrollar apropiadamente la compleja tarea de orientar las transformaciones a partir de una dirección estratégica y de interacción en la gestión del territorio.

En este escenario, los ámbitos urbanos tienden paulatinamente a extender sus clásicos roles de gobierno en lo que refiere a sus modelos más burocráticos y jerárquicos. La ampliación de las funciones tradicionales de los gobiernos locales se plantea entonces respecto a la ampliación de sus agendas y el desarrollo de nuevos roles estratégicos e innovadores y de mayor calidad en la intervención. En segundo lugar, se evidencia una dinámica de ampliación y extensión de la oferta de políticas públicas hacia otros planos (medio ambiente, desarrollo local, empleo y promoción económica, políticas socioculturales). Esto muestra que la definición tradicional y sectorial a nivel de políticas se combina con una formulación más integral y horizontal de la gestión local. Por otra parte, surgen nuevas estrategias y visiones globales respecto a los diversos procesos económicos, sociales y políticos que intervienen en la escena urbana. Distintas iniciativas más transversales y estratégicas se desarrollan en torno a temas tales como educación, ciudadanía y sociedad del conocimiento.

La literatura sobre políticas urbanas muestra distintas tendencias de cambio e innovación en relación a los enfoques tradicionales, destacando una serie de presupuestos para el despliegue de las distintas acciones

(Cuadro 1). En primer lugar, frente a las políticas de carácter homogéneo y generalista en el tratamiento de los problemas urbanos se resalta la necesidad de reconocer las especificidades propias de los territorios de modo de adaptar las agendas y las formas de intervención a las particularidades de cada lugar. Al mismo tiempo, se enfatiza en la voluntad de propiciar procesos de transformación sobre la base de un enfoque estratégico que combine diagnóstico, prospectiva y actuaciones desde una lógica de tipo transversal e intersectorial. Se pone el acento también en el despliegue de redes e interacciones entre los múltiples actores - gubernamentales y sociales- involucrados en el territorio. Estas cuestiones resaltan así una nueva concepción de gobernanza urbana respecto a problemas más complejos y diversos, que demandan desde lo operativo la necesidad de fortalecer los elementos de proximidad y de participación de los actores implicados en las políticas (Le Galès, 2000; Blanco y Gomà, 2003; Blanco y Subirats, 2007).

**Cuadro 1. Políticas urbanas y tendencias de innovación**

	<b>Políticas urbanas “tradicionales”</b>	<b>Tendencias de innovación</b>
<b>Foco de las políticas</b>	Generalista	Territorializado
<b>Posición frente a los problemas</b>	Reactiva	Estratégica
<b>Roles locales</b>	Residuales	Centrales
<b>Forma de intervención</b>	Sectorializada/ especializada	Intersectorial/ transversal
<b>Sujeto de las políticas</b>	Administraciones Públicas	Redes multi-nivel y participativas

Fuente: Blanco y Subirats, 2007:11

Por su parte, en el contexto latinoamericano las ciudades se convierten en portadoras de los distintos cambios y contradicciones que traen aparejados los procesos de transformación. En primer término, el debilitamiento de los Estados nacionales determina que los espacios locales se conviertan en actores relevantes para el desarrollo y la gobernabilidad de los países. Por otro lado, problemas tales como la pobreza, la fragmentación, la desigualdad urbana y distintos desequilibrios de tipo político e institucional asumen marcada intensidad en este tipo de espacios. La situación existente en gran parte de las ciudades de la región muestra gobiernos con debilidades administrativas e institucionales para el despliegue de políticas, generalmente supeditados en términos de competencias y márgenes de acción a niveles superiores de gobierno. Del mismo modo, se observan inconvenientes en el plano de la articulación de los actores sociales y la canalización de sus demandas.

En un marco de creciente globalización y menor influencia de la intervención estatal central, los gobiernos locales deben hacer frente a una multiplicidad de problemas y desafíos que el nuevo escenario depara. En este sentido, Cabrero Mendoza (2005:83) sugiere que “los factores exógenos que se imponen a los espacios locales son fundamentalmente de carácter negativo, se convierten en restricciones y limitantes, son externalidades que amenazan una capacidad mínima de orden y estabilidad de la acción pública urbana. Al parecer la única posible salida a este dilema es la capacidad que un municipio urbano tenga para generar una dinámica propia y no sólo reactiva a los factores exógenamente impuestos, buena parte de ellos por cierto de carácter negativo”.

La naturaleza de los cambios desarrollados plantea, por lo tanto, perspectivas renovadas en cuanto a las formas tradicionales de gobierno y gestión de las ciudades. Precisamente, la innovación de los gobiernos locales en la región excede en gran medida a la de los niveles superiores

(provincial o regional y nacional)<sup>38</sup>. Aunque este fenómeno no es una tendencia generalizada, es indudable que el desarrollo de nuevas prácticas locales de gobierno y gestión muestra un cambio respecto a décadas pasadas. En primer término, se observa el despliegue de nuevas visiones estratégicas respecto al desarrollo de la ciudad e iniciativas descentralizadoras impulsadas por los gobiernos locales urbanos y distintas a las llevadas a cabo de manera vertical por los niveles gubernamentales centrales. Esto se manifiesta en la generación de infraestructuras para la ciudad, diversos proyectos de desarrollo local e inserción externa y modalidades novedosas en la prestación de servicios urbanos. Aparecen también nuevas formas de gobierno más abiertas y participativas en el plano territorial, a partir de la puesta en marcha de instrumentos de consulta, rendición de cuentas y mecanismos de interacción horizontal entre actores estatales y sociales, que dan cuenta de un rol más protagónico y crítico de la ciudadanía frente a las autoridades gubernamentales.

La capacidad innovadora que adquiere el nivel local de gobierno en la región muestra así avances y dificultades. Según Cabrero Mendoza (2002), es posible apreciar distintos tipos de estrategias innovadoras de gobierno a nivel local. En primer término, se presentan experiencias que centran su acción en un nuevo tipo de liderazgo, más abierto y horizontal, que impulsan formas de trabajo en equipo al interior de las administraciones locales, y que estimulan instancias de cogestión de programas y políticas en forma conjunta con la ciudadanía. Un segundo tipo de estrategias innovadoras plantea el desarrollo de nuevos mecanismos de interacción entre gobierno y ciudadanos basados en consultas a través de consejos o sistemas de participación permanente donde intervienen actores sociales y ONG's, y mecanismos de supervisión y de contralor social. Otro tipo de estrategias destacan el despliegue de nuevas formas de relaciones intergubernamentales con eje en proyectos intermunicipales variados, la asociación municipio-Estado nacional y municipio-región o provincia.

---

<sup>38</sup> Ver al respecto Cabrero Mendoza (2002) y Cravacuore (2002)

Finalmente, se observan también estrategias exitosas centradas en nuevos sistemas de gestión y modernización administrativa local, que varían según el tipo de municipio (más elaboradas en municipios urbanos y otras experiencias que, aunque son menos sofisticadas, resultan altamente eficaces en municipios medianos y pequeños).

Este proceso, sin embargo, presenta diversos obstáculos en su desarrollo y consolidación. Las principales dificultades se plantean en términos de la cultura política local y tradiciones poco proclives a las prácticas innovadoras, los marcos institucionales y legales que actúan como limitantes del cambio y el poco capital social acumulado a nivel local. Si bien en los últimos tiempos han surgido con marcado énfasis gran cantidad de proyectos innovadores en el ámbito local/municipal, se advierte con frecuencia un retorno a prácticas muy concentradas en la decisión de las autoridades gubernamentales, junto a una frágil o discontinua participación de la ciudadanía y profesionalización de los funcionarios locales. De hecho, las dificultades para institucionalizar las innovaciones, consolidar nuevos liderazgos y desarrollar acciones públicas más legítimas y efectivas se convierten en retos centrales para el escenario local y urbano latinoamericano.

El espacio de la ciudad, a pesar de contar con múltiples carencias y necesidades, se convierte así en laboratorio de experimentación de nuevas formas de política y acción pública. Distintas iniciativas innovadoras se han venido extendiendo a lo largo de los años recientes en los gobiernos locales, con resultados variados según las áreas y los actores implicados. El fenómeno innovador surge inequívocamente en relación a las capacidades de los gobiernos locales para dar cuenta de los procesos de cambio estructural y globalización y conformar nuevos estilos de actuación más proactivos e interactivos en el desarrollo de la ciudad. En este sentido, la ampliación de las agendas locales de gobierno y la necesidad de un tipo de intervención más articulada, participativa y estratégica entre actores

estatales entre sí y entre éstos y la sociedad, aparecen como cuestiones fundamentales a la hora de evaluar la potencialidades y perspectivas de la esfera local urbana actual.

### *II.3.2.2. La articulación en la esfera urbana*

Desde una perspectiva general, la articulación se presenta cuando diversas organizaciones y actores (estatales, privados o de la sociedad civil) coordinan acciones y objetivos que se transforman en políticas concretas. La articulación como problemática destaca la importancia que tiene la función de coordinación, en tanto forma de integración de una diversidad de partes e instancias institucionales con el objeto de mejorar las capacidades existentes, evitar contradicciones o superposiciones y generar mayor sinergia del conjunto organizacional. La coordinación se presenta como jerárquica cuando el eje del control o autoridad se centra en un poder superior y es horizontal cuando se basa en el consenso de los actores actuantes y no requiere del principio de subordinación. Por lo general, la articulación entre instituciones a nivel local toma como sustento el segundo tipo de coordinación puesto que evita resistencias internas y genera acciones colectivas más concertadas y duraderas. De la misma forma, la articulación supone un proceso de coordinación estratégico y político con el objeto de avanzar en una dirección clara y promover resultados para el conjunto y no sólo para cada una de las partes sectoriales o institucionales. En este sentido, la articulación aparece como un proceso amplio de coordinación que incluye tanto elementos de gestión como políticos en su desarrollo (Cravacuore, Ilari y Villar, 2005; Garnier, 1999).

La articulación puede presentar distintas formas y niveles de complejidad en el ámbito local y urbano-metropolitano. En el plano analítico, es posible distinguir un tipo de articulación que se desarrolla entre dependencias públicas propiamente y, otro, entre actores estatales y no estatales (sociales y privados). El primer tipo, remite a una articulación de

índole interinstitucional que resalta la coordinación entre el gobierno local y otros organismos públicos (nacionales, provinciales o locales). Habitualmente esta articulación tiende a plasmarse para la resolución de cuestiones específicas y el desarrollo de proyectos o políticas de carácter local que involucran la participación de diferentes instituciones estatales.

El segundo tipo, refiere a un variado grado de acciones asociativas y de cooperación entre el sector público-estatal y los diversos actores sociales y empresariales que comprenden la esfera local<sup>39</sup>. Estas iniciativas presentan distintos niveles de complejidad política y de gestión en lo que refiere a la combinación de intereses y actores diversos y la generación de respuestas efectivas a los problemas y conflictos planteados. Las motivaciones que llevan a que este último tipo de articulación multiactoral se plasme son variadas, puesto que incluye situaciones donde se busca relegitimar las acciones de gobierno o subsanar dificultades de implementación, hasta dar cauce a diversas demandas de participación de la sociedad local.

Los vínculos establecidos entre el Estado y la sociedad en la esfera local urbana determinan una gran diversidad de relaciones que varían según el peso económico y demográfico de las ciudades (pequeñas, medianas y metropolitanas), sus características político-institucionales, culturales y geográficas, y el grado de participación y capacidad de organización de los actores sociales. Indudablemente, la complejidad de la articulación asume niveles mayores en grandes ciudades metropolitanas, puesto que supone la coordinación de diferentes actores e instancias institucionales que intervienen en el funcionamiento de la aglomeración urbana. Esto determina, por lo tanto, una multiplicidad de campos de acción donde las articulaciones entre instituciones estatales y entre éstas y los actores sociales pueden manifestarse.

---

<sup>39</sup> Este fenómeno es denominado en la literatura como asociacionismo a asociativismo según el caso.

Los espacios de articulación multiactoral aparecen así como instancias donde confluye el Estado, participantes de la sociedad civil y del sector privado con el objeto de intervenir en el diseño e implementación de políticas públicas. El análisis respecto a los distintos enfoques que destacan la participación de un amplio abanico de actores en esos espacios muestra dos corrientes principales. La primera, resalta fundamentalmente la importancia que asume el plano institucional y las formas de concertación público-privada como cuestiones centrales a la hora de analizar los procesos de desarrollo a nivel local<sup>40</sup>. En este enfoque se pone el acento en el capital de relaciones, capacidades y recursos asentados en un territorio (localidad o región) que pueden ser utilizados provechosamente en los procesos de desarrollo. Una segunda, está vinculada con el despliegue de estrategias participativas en la formulación e implementación de políticas públicas a partir de la participación de actores sociales en los distintos momentos de su gestión. Desde este punto de vista, la articulación tiende a desarrollarse en la mayor parte de las políticas locales y urbanas aunque se distinguen las orientadas a la asistencia social (programas sociales y consejos consultivos), la promoción económica (acciones de estímulo a la producción y mecanismos de concertación público-privado), los presupuestos participativos y la planificación estratégica (Villar, 2002 y 2003; Madoery, 2001; Bombarolo, 2004; Rofman, 2005).

La cuestión de la articulación nos remite entonces a examinar cómo diversos actores estratégicos -gobiernos locales, empresas, organizaciones sociales- combinan sus fuerzas y recursos para conseguir nuevas formas de cooperación que permitan alentar el despliegue de distintas iniciativas en el

---

<sup>40</sup> Los enfoques respecto al desarrollo local son, por cierto, diferentes y en algunos casos, heterogéneos. Una gran mayoría de los autores privilegia la dimensión económica (Becattini, 1979 Bagnasco, 1977 y 1988; Piore y Sabel, 1984; Albuquerque, 1997 y 2001; Vasquez Barquero, 1999 y 2000), otros priorizan la social o humana (Arocena, 1995; Coraggio, 1997); están los que concentran su análisis en el marco institucional (Putnam, 1993; Boscherini y Poma, 2000; Ferraro y Costamagna, 1999 y 2002) y también están las perspectivas que se orientan fundamentalmente al componente cognitivo del desarrollo (Rullani, 1994, Malerba y Orsenigo, 2000). Si bien estas visiones no excluyen la interrelación entre los aspectos señalados y aparecen perspectivas más de tipo sistémicas (Boisier, 1999 a y b), es posible advertir divergencias respecto al origen de las ventajas de lo local.

ámbito socioeconómico y político-institucional. Las posibilidades de encuentro, complementación y colaboración entre los diversos actores locales (estatales y no estatales) con incidencia en el territorio, destaca la importancia que asumen las perspectivas vinculadas con la interacción y gobernanza. La eficacia y legitimidad del accionar público reciente tiene como fundamento la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresarias y de la sociedad civil a lo largo del eje local-global.

Precisamente, gobernar la interacción en el marco de las ciudades lejos de ser una tarea sencilla plantea la necesidad de generar equilibrio entre los diversos grupos y fuerzas sociales e influir sobre ellos con el fin de conducir las tensiones y alcanzar objetivos de índole colectivo. El gobierno en este contexto debe tender a la cohesión social y el cambio, respetando las características propias de los distintos grupos y organizaciones y fortaleciendo su autonomía. En consecuencia, la constitución de nuevas formas de articulación y redes de actores diversos en términos de gobernanza resulta esencial para afrontar los desafíos que presenta el contexto actual (Marsiglia y Suárez, 2003; Prats i Català, 2005).

En los últimos años y en los distintos planos, numerosas articulaciones se han venido desarrollando en el escenario local y urbano-metropolitano latinoamericano. Sin embargo, se observan diversas limitaciones que abarcan desde relaciones entre organizaciones sociales y el gobierno local fuertemente centralizadas o monopolizadas por este último, la falta de cooperación entre distintos niveles gubernamentales, la debilidad propia de los actores sociales locales y su escasa representatividad, la persistencia de mecanismos y prácticas tradicionales de acumulación política, hasta la falta de una cultura de cooperación horizontal a nivel social y político. Estas cuestiones plantean un cuadro complejo para el despliegue de políticas de articulación tanto en lo que refiere a su diseño e implementación como a los aspectos estrictamente políticos vinculados con

su desarrollo. El tipo y duración de las políticas, el número y heterogeneidad de actores involucrados, la distribución de recursos y poder entre las partes, las capacidades de las instituciones locales y los marcos jurídicos serían algunos de los elementos centrales a la hora de considerar la articulación en el ámbito de las ciudades (Cravacuore, Ilari y Villar, 2005).

La articulación se presenta así como un desafío imprescindible para los distintos actores estatales y no estatales de la escena local y urbana-metropolitana. Por un lado, supone nuevas formas de gobierno, gestión pública e institucionalidad basadas en prácticas relacionales e interactivas y sustentadas en una mayor coordinación multiactoral y despliegue de responsabilidades colectivas en el territorio. Por otro lado, destaca la importancia de generar espacios deliberativos y de intermediación de modo de favorecer procesos de construcción política y resolución de conflictos en la esfera urbana actual. Estas cuestiones plantean, en última instancia, el hecho de que las políticas públicas necesitan en el nuevo contexto articular intereses cada vez más diversos, hasta contrapuestos en muchos casos, vinculados con los importantes niveles a exclusión y polarización que presentan las ciudades latinoamericanas<sup>41</sup>. Esto obliga a contemplar diferentes perspectivas de interacción y colaboración entre los actores estatales y no estatales en la formulación de las mismas como en su puesta en práctica.

### *II.3.2.3. Tendencias hacia la planificación y gestión estratégica, la descentralización y la participación ciudadana en el contexto de las ciudades*

En los últimos años, las reflexiones acerca de la planificación estratégica, la descentralización y la participación ciudadana han ganado creciente importancia en el desarrollo de las ciudades. El escenario de cambio y complejidad que caracteriza la escena urbana contemporánea

---

<sup>41</sup> Estos aspectos serán considerados en el análisis de las ciudades seleccionadas.

obliga a los gobiernos locales a mejorar sus procesos internos respecto al despliegue de acciones eficaces en materia de desarrollo, suministro de servicios urbanos y mayor legitimidad y participación en el plano de las decisiones. Diversos trabajos brindan elementos sobre las particularidades que presentan estas tendencias.

#### *i. Planificación y gestión estratégica en las ciudades*

En primer término, se puede apreciar la aparición de la planificación y gestión estratégica como herramienta relevante para la orientación de los procesos económicos, sociales y políticos de las ciudades. La búsqueda de mayor equilibrio fiscal en las cuentas públicas, la necesidad de mejoras organizativas y en las prestaciones, las orientaciones hacia la participación de la ciudadanía en la esfera local y la competencia más fuerte entre las ciudades a escala global, configuran algunos de los ejes que enmarcan la discusión sobre esta temática<sup>42</sup>. Estos aspectos plantean la importancia que alcanza la planificación y gestión estratégica como medio para que los actores locales en forma proactiva puedan desarrollar sus capacidades de modo de incidir en la dinámica que el nuevo contexto determina a partir de un “proyecto urbano” superador (Cabrerero Mendoza, 2005).

La materialización de estas condiciones a través de los denominados planes estratégicos aparece como una tendencia fuertemente consolidada en los distintos tipos de ciudades a escala global. Sobre la base de técnicas que las empresas privadas habían empezado a desarrollar en los años setenta, la planificación estratégica comienza a utilizarse en 1982 en la ciudad de San Francisco con el fin de estimular la economía urbana ante los recortes presupuestarios del gobierno de Reagan y se extiende paulatinamente a otras urbes norteamericanas y del mundo.

---

<sup>42</sup> Ver Borja y Castells (1997)

La planificación estratégica puede ser definida “como el esfuerzo orientado a generar aquellas decisiones y acciones consideradas fundamentales para hacer realidad la *visión* de futuro deseada por los principales agentes económicos y sociales de la ciudad, mediante una relación de objetivos y de medidas para alcanzarlos, con prioridades bien establecidas. Se distingue del tradicional planeamiento urbano por el hecho de ser más comprehensivo y menos normativo, por orientarse más a las acciones socioeconómicas integrales que a las regulación de los usos del suelo (Farinós Das et al., 2005: 119).

En este escenario, la planificación estratégica se presenta como un instrumento necesario para enfrentar las distintas complejidades e incertidumbres que el nuevo contexto plantea. Los métodos de planificación tradicional, de carácter tecnocrático y centralizado, han sido objeto de crítica por su incapacidad para dar cuenta de los procesos de cambio social. La planificación estratégica aparece así en la agenda de los gobiernos locales como resultado de: i) una esfera local y urbana que asume nuevas responsabilidades y funciones producto de los procesos de descentralización y las transformaciones en curso; ii) los profundos cambios acontecidos en las pautas de gestión territorial y la revalorización del rol de las ciudades, las regiones y los gobiernos locales en los procesos de desarrollo; iii) las dificultades que encuentran los métodos tradicionales de planificación y gestión urbana para adaptarse a los nuevos contextos; y iv) la disponibilidad de información sobre gestiones de tipo estratégico exitosas en ciudades fundamentalmente europeas -Lyon, Barcelona, Bilbao- (Catenazzi y Reese, 2000).

Por lo general, este tipo de planificación considera una multiplicidad de dimensiones (económica, social, político-institucional, cultural, ambiental y espacial<sup>43</sup>) que apuntan a consolidar el desarrollo local de las

---

<sup>43</sup> Estas cuestiones aparecen también reflejadas en diversos manuales institucionales sobre planificación y gestión estratégica de las ciudades, como por ejemplo el CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano) o CEPAL (Comisión Económica para

ciudades y estimular una participación activa de los diversos actores del territorio en base a redes variadas y estructuras flexibles de gestión y organización. Sin embargo, su análisis ha estado muy influenciado por posturas a favor de la transferencia de la lógica de la gestión estratégica de la empresa al funcionamiento urbano. Distintos modelos de captación de inversiones, posicionamiento competitivo de las ciudades (*benchmarking*, marketing de ciudades, alianzas público-privadas<sup>44</sup>), orientación usuario-cliente, modernización administrativa y ajustes de personal para una mayor eficiencia del aparato estatal de la ciudad, resumen algunas de las principales líneas trabajadas por la nueva gerencia pública o *new public management*.

Estas posturas más instrumentales e eficientistas se combinan más recientemente con posiciones que propician un incremento de los niveles de interacción relacional y redes entre actores económicos, sociales e institucionales desde una perspectiva de gestión estratégica en términos de gobernanza urbana. Precisamente, se plantea la importancia de generar consensos entre los principales actores urbanos en lo que refiere a la individualización y puesta en marcha de los proyectos estructurantes a futuro de la ciudad, y en instaurar una relación continuada entre los mismos. La gestión estratégica, concebida como la gestión relacional de un proyecto de ciudad, destaca al plan estratégico como una etapa de una nueva gestión urbana que permite a los gobiernos locales conseguir una transición eficaz hacia un escenario de mayor desarrollo social y económico. La evolución de un primer momento caracterizado por la provisión de equipamientos y servicios públicos urbanos y el impulso incipiente de procesos de descentralización y participación ciudadana, seguido por la importancia puesta en la gestión y la eficiencia (funciones gerenciales por encima de las políticas e imitación de la gestión empresarial), y más recientemente, en la gestión relacional como propuesta a ser desarrollada entre los diferentes

---

América Latina y e Caribe). Ver sobre estos temas Elizagarate (2003), Gilodi (2004), Texier (1999) y Ammons (1996)

<sup>44</sup> Ver sobre estos temas Elizagarate (2003), Gilodi (2004), Texier (1999) y Ammons (1996).

actores que actúan en la ciudad, marcan la evolución de este proceso (Pascual Esteve, 2001).

Gestionar una estrategia territorial supone entonces actuar como catalizador de distintas relaciones de cooperación públicas, privadas e interinstitucionales, en función de objetivos y proyectos que respondan a una dirección de futuro. Los gobiernos locales de las ciudades, desde esta perspectiva, se ven en la necesidad de asegurar el buen funcionamiento de las relaciones interorganizativas y el reconocimiento de las diferentes instancias y sujetos actuantes del territorio. Esto significa fundamentalmente priorizar el establecimiento de relaciones de calidad entre los actores urbanos para que se produzcan efectos sinérgicos y una dirección de futuro en la comunidad local.

La acción de gobernar destaca, en definitiva, la construcción y gestión de redes entre los actores de modo de conectar las políticas públicas con su contexto institucional y estratégico. El resultado de las políticas estará sujeto a la intensidad, calidad y estabilidad de las interacciones que se desarrollen entre los actores urbanos. De este modo, la posibilidad de generar un proyecto colectivo de ciudad, desarrollar acciones y políticas más articuladas y fomentar el despliegue de nuevas formas de participación y responsabilización ciudadana, aparecen como cuestiones centrales a la hora de considerar a los gobiernos locales.

La gestión estratégica se convierte así en una herramienta adecuada para compatibilizar la necesidad de mayor eficiencia en el funcionamiento interno de la ciudad con una amplitud de los canales de participación e interacción entre los actores de modo de tender al desarrollo urbano. Esta nueva forma de gestionar la ciudad supone entonces contemplar no sólo los aspectos vinculados con una buena utilización de los recursos públicos, sino también y fundamentalmente reafirmar la importancia que alcanza el

despliegue de relaciones de calidad y coordinación entre los actores urbanos<sup>45</sup>.

## *ii. La descentralización y su incidencia en la esfera urbana*

La descentralización se hace presente en las últimas décadas como una corriente en pleno auge y expansión. Su desarrollo como tema de análisis se deriva en gran medida del debate generado en torno a las transformaciones estructurales que afectan al Estado y la sociedad. Precisamente, distintas tendencias empujan hoy hacia la descentralización y afectan con particular énfasis a los territorios y ciudades. Por un lado, se destacan los procesos de reforma del Estado, la desregulación de la economía, los cambios de los sistemas productivos y el contexto de globalización creciente. Del mismo modo, influyen los procesos de democratización (tanto en las transiciones a sistemas democráticos representativos como en su consolidación a partir de instancias de democracia participativa), los problemas propios de las estructuras centrales de gobierno para dar respuesta a la creciente complejidad y diversidad de las demandas ciudadanas, la existencia de desigualdades (en equipamiento, RRHH, ingreso, etc.) que se expresan en términos de desequilibrios territoriales, el surgimiento de nuevas prácticas culturales y la redefinición de identidades sociales y locales.

Cuando hacemos referencia al término descentralización, consideramos desde una perspectiva general “un proceso de carácter global que supone por una parte el reconocimiento de la existencia de un sujeto -una sociedad o colectividad de base territorial- capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativa, y por otra parte la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos financieros, humanos, materiales que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente”

---

<sup>45</sup> Estas cuestiones serán trabajadas en los casos seleccionados.

(Borja, 1987: 18). La descentralización aparece así como un concepto amplio con cierta carga de ambigüedad puesto que, como sostiene Boisier (1991), es fin y medio al mismo tiempo. Esto contribuye a un relativo nivel de confusión conceptual en el debate acerca de este proceso ya que es frecuente en algunas ocasiones que se hable de manera indistinta de descentralización o de desconcentración, e incluso se lo confunda con otros fenómenos como la deslocalización, la desregulación o la privatización.

Para precisar esta cuestión, Boisier (2002) sugiere que los procesos de desconcentración y descentralización se encuentran habitualmente en un mismo continuo, pero el primero refiere a una cesión de capacidad decisoria desde un nivel jerárquico superior a otro inferior al interior del propio organismo, y el segundo, plantea la formación de un ente distinto del que se va a transferir capacidad de decisión y esto resalta la concesión de personalidad jurídica, recursos y normas propias de funcionamiento. De la misma forma, puede añadirse que la descentralización para el autor presenta distintas modalidades “puras”: i) *funcional*, cuando se conforma un ente con personalidad jurídica, normas y presupuesto propio, estando su accionar reducido a una función, actividad o sector (por ejemplo, una empresa pública que genera energía eléctrica); ii) *territorial*, cuando se crea un ente con las particularidades señaladas, de alcance multisectorial, pero con una actuación limitada a un espacio político/administrativo definido (por ejemplo, un gobierno regional); iii) *política*, cuando al cumplirse los requisitos básicos planteados, la formación del ente deriva en procesos democráticos electorales. Indudablemente, las modalidades “mixtas” que combinan descentralización territorial y política (por ejemplo, un gobierno regional electo) adquieren el mayor interés.

Desde esta perspectiva, la descentralización en sus distintas formas se diferencia claramente de otros procesos como la deslocalización (cambio de ubicación geográfica y desplazamiento de actividades y funciones a otro territorio), privatización (transferencia de poder y responsabilidades

públicas a organizaciones privadas) y la desregulación (eliminación de regulaciones estatales en el funcionamiento de las economías)<sup>46</sup>. Por otra parte, descentralización y democracia aparecen como procesos relacionados, aunque esto no supone causalidades unidireccionales entre uno y otro. Si bien a mayor democracia es esperable mayor descentralización en términos de distribución de poder político, esto dependerá de que haya voluntad de las autoridades y un receptor social apropiado para que ese poder se efectivice positivamente.

La descentralización como dinámica extendida encuentra fundamento en la fuerte centralidad del Estado respecto a la sociedad expresada en la acumulación de recursos económicos, funciones administrativas y poder público, como en las dificultades para resolver las más diversas problemáticas que se presentan en el ámbito social y urbano. Este proceso tiene sus inicios en los años '70 cuando los problemas de la gestión urbana centralizada se volvieron cada vez más evidentes junto a las dificultades financieras y operativas de los gobiernos locales. Hacia principios de la década de 1980 diversos factores influyeron en el debilitamiento del centralismo y el despliegue de posturas favorables a la descentralización. Las perspectivas hacia la mejora de la coordinación y eficacia del sector público ante los problemas operativos y fiscales, tendieron a flexibilizar a escala mundial los niveles de planificación centralizados. En el escenario latinoamericano, esa orientación se vio reforzada por las crisis de legitimidad política y fiscal del Estado-nación ante el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y la matriz Estado céntrica. En países que hacían sus transiciones desde dictaduras militares como en los que imperaban democracias formales se estimuló una revalorización de las prácticas democráticas y una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil. Por otra parte, la crisis fiscal de los Estados latinoamericanos derivó en que organismos multinacionales orientaran sus créditos a la reestructuración

---

<sup>46</sup> Ver sobre este tema Coraggio (1989)

de los instituciones estatales y la provisión de servicios a través de formas de privatización, desconcentración y descentralización (Assies, 2001).

Las reformas encauzada en esos años y en los comienzos de la década de los '90 con eje en la reducción del aparato estatal y los principios del denominado "Consenso de Washington" (liberalización comercial y financiera, apertura de mercados de capital, privatización y desregulación) se reorientaron hacia una "segunda generación" de reformas con el fin de fortalecer el sistema institucional y garantizar un mejor funcionamiento de los mercados<sup>47</sup>. Sus principales planteos destacaban la reforma del sistema judicial, la modernización legislativa (fundamentalmente en materia laboral, antimonopolio y de mercado de capitales), el mejoramiento de la capacidad regulatoria y fiscal, la privatización estratégica de servicios y empresas estatales, y la reestructuración de las relaciones entre el gobierno central y el local (descentralización). En este contexto, el debate acerca de la descentralización fue cambiando paulatinamente desde una orientación centrada en la transferencia de recursos y funciones hacia posturas que destacan su contribución al desarrollo local e institucional y el despliegue de nuevas relaciones Estado-sociedad.

La descentralización aparece así en nuestros días como un proceso multidimensional complejo, que incluye aspectos de tipo económico, social, administrativo, político e institucional. Distintos enfoques y niveles pueden observarse en su análisis. Por un lado, la literatura es amplia en el examen de la descentralización desde clasificaciones y orientaciones diversas (en el plano fiscal, managerial, sectorial, institucional y sociopolítico)<sup>48</sup>. Por otra parte, asume diferentes interpretaciones en términos políticos e ideológicos. Desde una perspectiva *neoliberal*, la descentralización aparece como un desarrollo asociado a los procesos de Reforma del Estado y las políticas de ajuste estructural, siendo los factores predominantes los económico-administrativos por sobre los sociales y participativos. Esta idea de

---

<sup>47</sup> Ver Oszlak (1999), Grau (1999), Fleury (2000), Bresser Pereira (2001) y Santiso (2001)

<sup>48</sup> Ver Cheema. y.Rondinelli (1983), Finot (2001) y Montecinos (2005).

descentralización se relaciona con la búsqueda de eficiencia y disminución del gasto público, la privatización y la despolitización en las relaciones Estado-sociedad. Se parte de un modelo de democracia formal, procedimental y delegativa con una participación entendida como forma de reducir servicios (*cost sharing*) y un esquema de gobernabilidad centrado en un Estado mínimo o gerencial y la difusión de la conflictividad social y crisis hacia los espacios locales. Desde una postura *democratizante*, por el contrario, la descentralización es una alternativa para la reconstrucción de una nueva relación entre el Estado y la sociedad. Sus objetivos apuntan al despliegue de formas más directas de participación y gestión, la pluralidad de canales de representación y la mayor intervención de la sociedad en las decisiones públicas. En este sentido, la descentralización puede colaborar con una renovación de la gestión pública “desde abajo” y permitir el desarrollo de instancias más democráticas y participativas a nivel local como laboratorio para la construcción de un tipo de sociedad distinta (Coraggio, 1997; Herzer y Pérez, 1988; Assies, 2001)<sup>49</sup>.

De la misma forma, es posible apreciar distintos niveles a partir de los cuales la descentralización adquiere características específicas. La *desconcentración* refiere a una transferencia de decisiones y acciones de carácter administrativo sin autonomía efectiva; la *delegación* supone la transferencia de algunas funciones y competencias autorizadas en un marco legal y temporal; y la *devolución* plantea el otorgamiento de poderes plenos en términos de recursos y capacidad decisoria en tanto real descentralización política (Borja, 1987). Badía (2004), por su parte, destaca dos niveles centrales a ser considerados a la hora de analizar los procesos de descentralización política: un nivel *macro*, que comprende la transferencia

---

<sup>49</sup> Estas posturas más generales se combinan también con planteos de corte *neoestructuralista*, que destacan a la descentralización como herramienta para una menor distorsión tributaria y una mayor coordinación en la producción de bienes y servicios. Desde una posición que enfatiza el papel del Estado como regulador y guía del desarrollo, rescatando la importancia de un sistema democrático con equidad, redistribución del ingreso y aspectos de participación ciudadana (fundamentalmente del denominado “tercer sector”), la descentralización podría evitar sobrecargas sobre el gobierno central y contribuir al combate de situaciones de inequidad. Ver Assies (2001, en base a Barrera – 1999-)

de poder de decisión desde gobiernos nacionales a subnacionales, y un nivel *micro*, vinculado a la descentralización en el espacio particular de una ciudad. Si bien las diferencias entre ambos niveles son importantes, “la principal es que en el caso de las ciudades, en general es necesario crear las instancias político-administrativas a las que se transferirán funciones y recursos, mientras que en el primer caso, aunque generen tensiones sobre las capacidades institucionales existentes, las decisiones tienden a circular por el esquema institucional vigente” (ibid, pág. 94).

En estos términos, la descentralización pensada en la esfera urbana aparece generalmente como un proceso relacionado con la transferencia o devolución de poder político (descentralización política), pero también con el traslado de responsabilidades, dependencias y funciones de administración desde el aparato central a los diferentes barrios de la ciudad (desconcentración administrativa)<sup>50</sup>. Desde un punto de vista político, la descentralización supone la transferencia de potestades específicas de gobierno de una unidad superior a órganos locales con capacidad de decisión autónoma, tanto en términos de recursos como en la posibilidad de elegir autoridades. Como proceso de carácter democratizador plantea teóricamente la apertura de nuevos ámbitos institucionales y canales para que los vecinos puedan participar en la gestión y decisiones de la ciudad, aunque esta secuencia, tal como hemos visto, puede darse o no según el caso y los principios que la orientan. La desconcentración administrativa, por el contrario, remite al traspaso de responsabilidades y funciones a nivel administrativo, aunque sin autonomía plena en lo que refiere a la toma de decisiones. Este proceso pretende fundamentalmente generar unidades de gestión más pequeñas en la ciudad, tanto en el plano de la organización interna de la administración o para hacerla más accesible a los vecinos (Pírez, 2000a y 2000b).

---

<sup>50</sup> Estos aspectos serán examinados en el análisis empírico.

La descentralización como instrumento político en ciertas condiciones puede contribuir a la obtención de objetivos centrales a nivel de gobierno y gestión de las ciudades. En tanto transformación de tipo institucional, la descentralización supone un nuevo diseño de Estado más permeable a la participación de diferentes actores sociopolíticos. Esto enfatiza la necesidad de un rol activo e innovador de los gobiernos locales para implicar al conjunto de agentes colectivos e individuales presentes en el territorio, de modo de conformar un proyecto compartido de futuro. Por otra parte, destaca la importancia que en el ámbito local de descentralización haya sujetos sociales que tengan capacidad de constituirse en actores políticos que sostengan procesos participativos y de control, tanto en el territorio descentralizado como en el contexto global de la ciudad donde se determinan las cuestiones substanciales. Al mismo tiempo, la descentralización comporta un proceso abierto en el que la dimensión política adquiere tanta importancia como la técnica. Ello es así porque un nuevo modelo de gestión descentralizado – a nivel de redes, sistemas de información, incentivos y sanciones- contempla una serie de acuerdos políticos sin los cuales sería imposible el despliegue de las distintas iniciativas (Pírez, 1994 y 2004; Rivoir, 2000; Badía y Carmona, 2005) .

Pensar a la descentralización en estos términos permite comprender con mayor detenimiento la complejidad de su desarrollo en las ciudades. La descentralización en la esfera urbana como proceso amplio y abierto supone la generación de nuevas capacidades de gestión, de gobierno (al interior y entre distintos niveles jurisdiccionales) y nuevas formas de relación con los actores de la sociedad. Estas particularidades obligan a considerar tanto los objetivos y metas planteadas como su despliegue y adecuación en el tiempo a las transformaciones del contexto sociopolítico e institucional. Indudablemente, la descentralización no es sustentable o factible sin la aceptación de las nuevas formas de funcionamiento por parte de las instancias descentralizadas y la sociedad local. Del mismo modo, una vez en marcha el nivel central que descentraliza deberá también adecuarse a los

cambios políticos y de gestión que requiere su desarrollo. En este sentido, la descentralización en ciudades se muestra como un proceso complejo y dinámico donde es tan importante examinar los resultados alcanzados, como los movimientos de los actores (estatales y no estatales) y las tensiones que se producen frente a las nuevas condiciones establecidas.

### *iii. La participación ciudadana: análisis y perspectivas en el marco de las ciudades*

La participación ciudadana aparece como tema de debate predominante en la escena contemporánea. La necesidad de mejorar los sistemas democráticos y la descarga sobre la sociedad civil de nuevas acciones y responsabilidades públicas determina su relevancia actual. Sin embargo, el término participación puede adquirir múltiples sentidos y tener significados diversos dependiendo de los aspectos tratados, las posturas que la proclamen y los contextos sociopolíticos donde se aplica. Estas cuestiones nos obligan a hacer un rápido análisis sobre los principales aspectos y fundamentos que distinguen su ejercicio y alcance.

El concepto de participación desde una perspectiva general supone la intervención en forma directa o indirecta de distintos actores (individuales o colectivos) en la definición de las metas y decisiones que enmarcan una determinada colectividad y de los medios para alcanzarlas. Según la intensidad con que esto se desarrolle y el tipo de actor involucrado es posible advertir dos formas amplias de participación, una que se vincula con la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones y otra que subraya la posición de un individuo más allá de su poder de intervención en las decisiones públicas. Este carácter más fuerte o más débil de la participación, que en un primer caso se asocia a la participación ciudadana y política, y en uno segundo, a la participación social, popular o comunitaria, destaca la importancia que alcanza el proceso participativo como acto social que

involucra tanto aspectos colectivos como de índole individual (Solano, 1999).

El debate en torno a la participación ciudadana nos obliga a reflexionar en una primera instancia sobre la relación entre el ciudadano y sus derechos intrínsecos, esto es, sobre el concepto de ciudadanía. Si bien amplio y resbaladizo en laguna medida, este concepto describe el vínculo político directo entre un individuo y una comunidad política. La ciudadanía en el mundo moderno es expresión de una construcción colectiva históricamente determinada que organiza las relaciones entre los sujetos sociales y delimita quién es parte integrante de una comunidad nacional desde el plano político, social y cultural. El Estado relaciona así ciudadanía con nacionalidad y hace a sus miembros sujetos políticos. Desde la clásica definición de Marshall<sup>51</sup>, el ciudadano posee un estatuto que le concede, además de derechos civiles y sociales, derechos políticos de participación. Sin embargo, la ciudadanía, como concepto histórico, dialéctico y cambiante en los distintos contextos, se encuentra en procesos de constante transformación ante la irrupción de nuevos actores sociales y derechos que surgen en un escenario de mayor complejidad, globalización y crisis del Estado-nación.

Como sugiere Sorj (2005: 31), “En este inicio de siglo XXI, en lugar del modelo de Marshall, es decir, de un conjunto de formas de ciudadanía

---

<sup>51</sup> Marshall (1950) sostiene que la ciudadanía es un *status* de plena pertenencia de los individuos a una sociedad y se confiere a quienes son miembros de una determinada comunidad, en virtud de que disfrutan de derecho en tres ámbitos: civil, político y social. Los derechos *civiles* alcanzan a la libertad individual, la expresión de pensamiento y religión, el derecho a la propiedad y a la justicia. Los *sociales* son aquellos derechos que disputan por un mínimo de bienestar económico y seguridad y que permiten vivir la vida de forma civilizada. Finalmente, los derechos *políticos* involucran la posibilidad de participar en el ejercicio del poder político, ya sea como miembro de un cuerpo dotado de autoridad política o como elector de los miembros de tal cuerpo. Si bien la influencia de Marshall es indiscutible en el estudio de la ciudadanía, su modelo ha sido criticado por ser una generalización de una experiencia particular (la británica), por su contenido evolucionista unilineal de los derechos (civiles-políticos-sociales) y la amplitud a otros tipos de derechos en los últimos años no contemplados en este modelo (ecológicos, étnico-culturales, sexuales y respecto a nuevas formas de hacer política).

que se van acumulando, lo que se manifiesta es uno bastante diferente, de implosión de derechos, una transformación de los derechos civiles y políticos a través de la inclusión de nuevos sujetos sociales (de género, niños, minorías sexuales), junto al surgimiento de nuevas esferas de derecho (la ecología, la reproducción, la información) y una mutación (en general declinación) de derechos sociales aparentemente consolidados, en particular, los ligados con el mundo del trabajo” .

Considerar la importancia de la participación ciudadana remite a la distinción tradicional entre ciudadanía activa (que actúa o ejecuta derechos) y pasiva (simplemente portadora de derechos), pero fundamentalmente a un tipo de acción ciudadana que pueda incidir sobre el desarrollo político y las decisiones públicas de su entorno (Buenrostro Sánchez, 2004). Esto nos plantea, por lo tanto, la necesidad de buscar nuevas formas de participación que puedan extender la ciudadanía en un marco de mayor diversidad y complejidad que afecta actualmente el funcionamiento de los regímenes democráticos. Los modelos políticos de democracia representativa, en el que se sustentan la mayor parte de los gobiernos contemporáneos, muestran en sus diversos formatos dificultades importantes para hacer efectivos los derechos ciudadanos. Los altos índices de abstención electoral, la crisis de confianza hacia las instituciones y de los partidos políticos para aglutinar intereses sumado a la incapacidad de los gobiernos para procesar nuevas demandas sociales aparecen como algunos de los problemas que resaltan la necesidad de la participación ciudadana.

La discusión respecto a la participación ciudadana, no puede separarse entonces e las distintos contextos y momentos históricos en los cuales se desarrolla. Según Cunill Grau (1991), la participación ciudadana como problemática surge nítidamente con la crisis del sistema representativo de las democracias de los países desarrollados occidentales a partir de los años sesenta y con el despliegue de distintos movimientos sociales a favor de nuevas formas de hacer política. La declinación de las

instituciones mediadoras tradicionales para la generación de consenso y agregación de intereses, que se expresa en el desdibujamiento del rol del parlamento y la crisis de los partidos políticos, como la creciente burocratización del Estado llevan a que se planteen reclamos a favor de la democratización del sistema político y la burocracia. Más recientemente y en un marco de crisis del Estado de Bienestar, la participación ciudadana consigue relevancia a partir de los planteos por mayor eficiencia del aparato gubernamental y la transferencia directa de funciones del Estado a organizaciones sociales y privadas. Así, los regímenes capitalistas desarrollados la participación ciudadana se vincula con factores políticos o económicos, de acuerdo a que la crisis del Estado se analice como crisis de representatividad o eficacia.

En América Latina, la participación ciudadana aparece vinculada primeramente con aspectos de índole político impulsados tanto por regímenes dictatoriales que buscan legitimarse ante la carencia de canales básicos de representación y participación política como por los regímenes democráticos que buscan mejorar su funcionamiento y ampliar las perspectivas de la democracia. La consolidación paulatina de los gobiernos democráticos en la región reforzará las discusiones sobre la necesidad de mejorar la calidad democrática a partir del estímulo de la participación de los ciudadanos. Por otra parte, más recientemente los postulados neoliberales favorecen la participación ciudadana desde una visión instrumental en el marco de una estrategia de reducción del Estado, mayor eficiencia administrativa y desplazamiento funciones hacia la esfera privada. Precisamente, el Estado al dejar de cumplir algunas de sus funciones básicas genera una crisis de la política representativa como instancia de agregación de intereses y un divorcio con los representados<sup>52</sup>. Esto lleva que la participación ciudadana sea un elemento declarado como relevante en los diversas agendas gubernamentales, programas de desarrollo e iniciativas de concertación y fiscalización.

---

<sup>52</sup> Acerca de la crisis de representación y el neoliberalismo en América Latina y Argentina ver Abal Medina (2004) y Argumedo y Quintar (2003).

Estas cuestiones nos permiten así acercarnos de manera más precisa al fenómeno de la participación ciudadana. Cunill Grau (1991:44) plantea dos dimensiones para su análisis: 1) como medio de socialización de la política y 2) como forma de ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil y por lo tanto, fortalecer a ésta. Desde esta perspectiva el centro de atención estará puesto en aquel tipo de práctica social que implica una interacción manifiesta entre el Estado y los actores de la sociedad civil, y cómo estos últimos penetran al primero. En tal sentido, si la participación supone afirmar que se está “tomando parte”, el caso específico de la participación ciudadana considera que los individuos como ciudadanos toman parte en alguna actividad de carácter público. De este modo, la participación ciudadana puede ser definida como “la intervención de los individuos en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales.” (ibid. p. 48).

De acuerdo con esta definición, algunos tipos de participación quedarían excluidos de la problemática de la participación ciudadana como ser: i) la *participación social*, que remite a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales y donde la diferencia con la participación ciudadana refiere al hecho de que en la participación social los individuos se vinculan con el Estado sino con otras instituciones sociales; ii) la *participación comunitaria* plantea una relación con el Estado pero en un sentido puramente de impulso asistencial de acciones y son ejecutadas por los ciudadanos y se refieren a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata; iii) *experiencias autónomas de participación de la sociedad civil*, que refieren a prácticas de autogobierno por parte de los movimientos sociales y distintas instancias organizativas de la comunidad que surgen y se resuelven en su propio seno.

La participación ciudadana, por otra parte, no se plantea como una alternativa a la democracia representativa sino más bien como un complemento de ella. En tal sentido, este tipo de participación y los intereses sociales que representa (difusos y colectivos) por lo general no se integran al sistema tradicional de mediación con eje en los partidos políticos y los órganos de representación parlamentarios (que interpretan los intereses globales de una comunidad política e institucionalmente representada). La participación ciudadana excede así los límites propios del funcionamiento político tradicional y obliga a considerar la posibilidad de socializar y ampliar los horizontes de la actividad política.

Según Subirats (2003:7), “una nueva manera de gobernar las comunidades, una nueva manera de entender las capacidades de gobierno colectivas, implica también entender de otra manera la democracia. Los mecanismos representativos siguen siendo el eje de legitimación de las autoridades, pero cada vez se es más consciente de que es preciso desarrollar nuevas formas de participación e implicación ciudadana que permitan ampliar la legitimidad de decisiones significativas por parte de la comunidad, y acercar a la gente a la complejidad de las decisiones públicas. En este sentido las nuevas formas que se van experimentando de participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones son significativas, y merecedoras de seguir siendo probadas para seguir aprendiendo de sus puntos fuertes y débiles”.

Las formas y modalidades de participación ciudadana, según Cunill Grau (1991:57) variarán de acuerdo a dos factores: 1) los niveles y ámbitos en los que recaiga la participación; 2) el carácter de la intervención de los ciudadanos en las actividades y/o órganos públicos. De tal forma, los planos en los que puede darse la participación ciudadana son dos, uno eminentemente político y otro de gestión. El plano político es el que se vincula con el desarrollo de las opciones o decisiones de carácter público, es decir, las actividades de gobierno. En este plano es posible advertir niveles

de participación más agregados o macro (decisiones que involucran al conjunto de la comunidad y al régimen político), intermedios (políticas de alcance sectorial o regional) y micro (decisiones vinculadas con el accionar cotidiano de individuos y grupos pequeños). El plano de la gestión es el que se relaciona más ajustadamente con el despliegue de bienes y servicios públicos y con las actividades de apoyo a éstos. Esta tipo de participación puede asumir las siguientes formas: participación consultiva y/o asesora (opinión o declaración de conocimiento que no obliga al sujeto que adopta la decisión), participación resolutive y fiscalizadora (intervención en el curso de la actividad pública y carácter obligante para la administración) y participación en la ejecución (se toma parte en forma directa en la realización de una actividad y/o prestación de un servicio) (ibid. p. 58-59).

Según el carácter que pueda tener la participación ciudadana en relación al grado de involucramiento de los actores sociales las relaciones variarán desde la información y consulta, la codecisión y cogestión, hasta alternativas de delegación y control ciudadano. Al mismo tiempo, las características que detentan los sujetos intervinientes harán a la participación más directa (ejercida sin mediaciones) o indirecta (intervención de organizaciones que actúan en representación de intereses específicos) según el caso. Por último, el origen del impulso a la participación es también un factor relevante puesto que se puede diferenciar entre dos tipos: *la acción ciudadana*, que se inicia y es controlada por los propios actores sociales en relación a los objetivos y fines que ellos determinan; *la implicación ciudadana*, cuyo inicio y control es desarrollado por el Estado con el objeto de conseguir apoyo y mejorar las decisiones, programas o servicios<sup>53</sup>.

El debate respecto a la participación ciudadana remite en definitiva a los vínculos que se establecen entre el Estado y la sociedad civil, y a como los actores articulan en el espacio público y de gobierno. Esto destaca la

---

<sup>53</sup> Más adelante, estas cuestiones serán consideradas en el marco de las ciudades seleccionadas.

importancia que en el nuevo escenario alcanzan distintas instancias de interacción, concertación y, eventualmente, responsabilidad compartida en el desarrollo de políticas públicas. Es necesario aclarar, no obstante, que una estrategia sustentada en la participación y el consenso debe considerar las dificultades y conflictos que asume todo proceso social. En estos términos, para que los mecanismos participativos logren legitimidad y buenos resultados será necesario que puedan dar cuenta del más amplio espectro posible de actores, que se afiancen en el tiempo (de modo de generar aprendizajes y diversos grados de experimentación) y que la apertura gubernamental hacia ese tipo de instancias sea auténtica y efectiva.

La desconfianza presentada ante nuevas alternativas que permitan un mayor desarrollo democrático e involucramiento de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones y en las formas de gestión pública, aparece como un fenómeno extendido entre las dirigencias políticas y burocráticas. Los motivos que se plantean son variados, por un lado, se sugiere que estos procesos demandan demasiados costos de tiempo y recursos, presentan limitaciones en términos de resultados ante la poca consistencia de las opiniones ciudadanas, por otro, se destacan los peligros de “captura” por parte de intereses particulares y las dificultades para evaluar la representatividad de los actores intervinientes. De la misma forma, las propias dirigencias políticas si bien destacan la falta de participación de los ciudadanos en las elecciones o la desafección general ante asuntos públicos de envergadura, no se muestran dispuestas generalmente a dinamizar los espacios participativos no convencionales (referéndums, iniciativas legislativas populares), o en dar cabida a modalidades más innovadoras de participación ciudadana.

Se produce así una situación de doble vía donde los ciudadanos viven ajenos o poco implicados a las cuestiones vinculadas con el sistema político tradicional, destacándose en algunos casos el desarrollo de movimientos sociales reivindicativos u otras formas particulares de

implicación ciudadana, mientras que los políticos se sienten incomprendidos y molestos por la poca predisposición participativa. De tal forma, se hace necesario encontrar nuevos argumentos que puedan superar este tipo de posiciones. El conjunto de riesgos y potencialidades relacionados con la participación deben ser considerados de manera específica, lo cual destaca la importancia de clarificar las condiciones, mecanismos y actores involucrados para cada caso, de modo de encontrar la mejor fórmula participativa en términos de debate y respuesta a los problemas planteados (Subirats, 2003).

Los motivos que explican en los últimos tiempos la difusión de experiencias participativas directas, sean éstas de tipo clásico o innovador, se vinculan fundamentalmente con las carencias que presentan las formas tradicionales de participación previstas en los modelos de democracia representativa<sup>54</sup>. Esta singularidad se expresa en la poca capacidad de relacionar la legitimidad general obtenida en los procesos electorales, con la legitimidad que se requiere cotidianamente para dar cuenta de los diversos temas y cuestiones específicas que surgen en el plano social. Precisamente, el modo de hacer frente a este divorcio y reconciliar a la política con la sociedad supondrá tanto la mejora de los canales representativos tradicionales, a partir de la apertura a los ciudadanos de espacios de control, seguimiento y planeamiento, como la incorporación de mecanismos horizontales de participativa activa de la ciudadanía en la identificación de problemas, discusión de políticas y construcción de consensos (Abal Medina, 2004).

La participación ciudadana, consecuentemente, es un buen indicador del funcionamiento democrático de una sociedad (sea ésta una comunidad local, regional o nacional). Como complemento y ampliación de la democracia representativa en tanto libertades básicas -voto regular, libertad de expresión-, la participación ciudadana puede tender a generar sujetos

---

<sup>54</sup> Para un análisis de estas cuestiones en el caso argentino ver Quintar y Argumedo (2000) y Quintar, Carmona, Arévalo (2006).

sociales más activos políticamente con su entorno y sus problemas cotidianos. La implementación de acciones y metas para afianzarla y consolidarla en el escenario sociopolítico actual vincula la cuestión de la ciudadanía con el gobierno en términos de nuevas prácticas, formas de articulación y espacios de codecisión. De tal manera y con especial énfasis en el plano local urbano, la participación ciudadana en los asuntos públicos otorga contenido y amplía los límites de la democracia formal al mismo tiempo que su despliegue puede servir para reforzar y enriquecer una gestión institucional de gobierno que por la naturaleza de los retos necesita estar más abierta a la sociedad y a la responsabilidad colectiva de los procesos.

En la esfera de las ciudades, la participación ciudadana se asocia por lo general con las características que presentan los procesos de descentralización. Si ésta última, tal como hemos visto desde una perspectiva neoliberal, supone una transferencia de la crisis hacia niveles inferiores de gobierno la participación ciudadana aparece ligada con la intervención directa e instrumental de los individuos en funciones que antes correspondían al accionar estatal. Si la descentralización se vincula con una redistribución de poder político y una mayor autonomía de las instancias locales, la participación ciudadana cobra sentido como instrumento de democratización y reafirmación de derechos. Según las características que asuma este proceso, influirán seguramente tanto la capacidad de presión y organización de los actores sociales como la voluntad política de cambio de las autoridades gubernamentales.

#### *iv. El Presupuesto Participativo en Porto Alegre*

El despliegue de formas de gestión participativa, con eje en un patrón de ciudadanía activa y legitimación democrática amplia, aparece en la escena urbana latinoamericana como respuesta a los postulados neoliberales imperantes durante los últimos años. Entre las políticas que

alcanzan fuerte protagonismo en esta materia se destaca el Presupuesto Participativo (PP). Desde su experiencia emblemática en Porto Alegre (Brasil) y su extensión a distintos países<sup>55</sup>, el PP puede definirse en términos generales como un mecanismo de participación y deliberación ciudadana a través del cual se discute la utilización de una cantidad determinada de recursos públicos en la resolución de problemáticas urbanas prioritarias para los vecinos (servicios, equipamientos e infraestructuras). Este instrumento de política, que conecta la acción del gobierno con las demandas ciudadanas en relación al desarrollo de reuniones y asambleas periódicas donde la población debate y se expide sobre las prioridades en la aplicación de los recursos locales, supone el despliegue de nuevas formas de cogestión pública y una combinación de democracia directa y semidirecta (por la elección de delegados) en la toma de decisiones (Sánchez, 2004; Torres Ribeiro, 2003 y Sousa Santos, 2002).

Un análisis particular del PP en Porto Alegre muestra una serie de características distintivas. En primer lugar, este instrumento aparece como el resultado de la voluntad política democratizadora de las autoridades del Partido de los Trabajadores (PT), junto a una importante tradición participativa de las organizaciones de sociales de la ciudad. En efecto, Porto Alegre se distingue de otras ciudades brasileñas por tener una sociedad más igualitaria, con un desarrollo asociativo importante de organizaciones comunitarias de base desde la segunda post-guerra, en un Estado como Río Grande do Sul que muestra una presencia considerable de propiedades agrícolas de tamaño pequeño y vínculos con un conjunto de localidades chicas aledañas. A nivel político-partidario, las fuerzas de izquierda que han enarbolado posturas participativas han tenido tradicionalmente buenos

---

<sup>55</sup> El Presupuesto Participativo comenzó a desplegarse en esa ciudad cuando el Partido de los Trabajadores (PT), liderado por Olívio Dutra como Alcalde, llegó al gobierno municipal en 1989 y luego se expandió a cerca de 300 municipios de Brasil. De allí, la experiencia se difundió en el plano internacional a numerosas ciudades de América Latina, Europa y el norte del continente americano. El PT de Porto Alegre continuaría en el poder hasta el año 2005 cuando asume el nuevo gobierno del Partido Popular Socialista, que con algunas modificaciones sigue desarrollando el PP y hace evidente la institucionalización del mecanismo.

resultados electorales en la ciudad y a fines de la década del '80 el PT accede al poder y desarrolla el instrumento. El PP de Porto Alegre se presenta así como un mecanismo que combina el apoyo estatal con un conjunto de acciones de democracia directa generadas por las organizaciones de la sociedad civil, que poseen una larga trayectoria anterior al arribo del PT (Avritzer, 2003; Merino, 2000)..

El PP de Porto Alegre se desarrolla anualmente, a partir de una división territorial que contempla los 80 barrios de la ciudad distribuidos en 16 regiones, surgidas de la discusión entre las autoridades y los actores sociales. El proceso contempla una primera ronda de asambleas barriales donde los vecinos son informados por los funcionarios de las obras realizadas en el ejercicio anterior, se presentan las propuestas de obras para el año siguiente y se eligen delegados para los Foros Regionales y Temáticos<sup>56</sup>. En una segunda ronda, estos delegados electos debaten y seleccionan proyectos para solucionar las necesidades identificadas, con la asistencia técnica del municipio y el contacto fluido con las organizaciones sociales de base. Al finalizar las rondas de asambleas territoriales y temáticas el Consejo del PP (compuesto por 2 delegados de cada una de las 16 zonas de la ciudad, además de los delegados temáticos, los representantes de organizaciones sociales y los funcionarios municipales) examina y determina la estructura presupuestaria. Una vez que son elegidos los proyectos y se redacta la propuesta final el Ejecutivo la envía al Legislativo municipal para su análisis y aprobación (Navarro, 1998; Sanchez, 2002).

En estos términos, el PP de Porto Alegre se presenta como una instancia democratizadora al impulsar la activa participación ciudadana en

---

<sup>56</sup> En los primeros años, la discusión de los presupuestos se desarrolló en un nivel regional. En 1995 se planteó una redefinición metodológica en relación al formato original y se introdujeron cinco Foros Temáticos (Circulación y Transporte; Promoción Económica y Política Fiscal; Organización de la Ciudad y Desarrollo Urbano; Salud y Asistencia Social; Educación Cultura y Ocio) a partir de los cuales se discuten objetivos de política pública y proyectos de más largo plazo, con un funcionamiento similar a los Foros Regionales. En la actualidad, el PP de Porto Alegre se desarrolla en estos dos niveles que avanzan en paralelo hasta que se debate en el Consejo del PP la primera matriz presupuestaria.

el desarrollo de políticas públicas. En las asambleas contempladas se logran niveles de participación que oscilan el 1% de la población de la ciudad, número que llega al 8-10% si se consideran las diversas reuniones comunitarias que se desarrollan durante todo el proceso. Al mismo tiempo, el PP no es sólo un instrumento deliberativo sino también una instancia donde se redistribuyen los recursos de la ciudad a favor de los sectores más postergados. Su implementación contempla criterios tales como la cantidad de habitantes alcanzados por las acciones, el nivel de participación, las necesidades de la población considerada y la viabilidad técnica (Abers, 2001; Blanco, 2002).

De este modo, la aplicación del Presupuesto Participativo en tanto herramienta democratizadora no responde a un modelo único e irrefutable. Si bien puede utilizarse la misma metodología de un municipio exitoso, es aconsejable que este instrumento se adapte a las particularidades y tiempos de cada contexto. Esto conlleva tener en cuenta la capacidad asociativa de la población, las características propias de la ciudad en los diversos planos y la predisposición de las autoridades de gobierno para ejecutar el proceso. La flexibilidad del modelo y adecuación en el tiempo aparecen así como elementos indispensables, fundamentalmente si se considera que en algunos casos la falta de una mínima base asociativa de la sociedad local o de una voluntad clara de las autoridades de gobierno para avanzar harán más lento y complejo su desarrollo.

En un modelo de gestión participativa, las políticas públicas dejan de ser puramente estatales para conformarse en la interfase de representaciones de tipo social, económica y política. Esto destaca un espacio de concertación entre los diversos actores de la comunidad local donde la articulación tiende a primar sobre el sentido de competencia (Coraggio, 2004). En estos términos, el Presupuesto Participativo -en tanto forma novedosa de gestión participativa- tiene como meta central reformular las relaciones de los ciudadanos con los gobiernos de manera de dar respuesta al déficit actual de

las democracias contemporáneas. Se presenta como un instrumento valioso para articular capacidades públicas (estatales y no estatales) y desarrollar principios de la ciudadanía en la acción de gobierno, dentro de una corriente crítica y renovadora de los postulados de la “nueva gestión pública”.

Las innovaciones institucionales desarrolladas en el plano local pueden así dejarnos algunas enseñanzas, pues en algunos casos representan un intento por recomponer el vínculo entre representantes y representados y generar nuevas formas de participación y control ciudadano. En este sentido, el nivel local constituye un ámbito favorable, dado que permite una cercanía distinta a otras escalas y posibilita una mejor articulación entre las demandas de los ciudadanos y las instancias decisorias. No obstante, la proximidad que contiene lo local puede favorecer pero con eso sólo no alcanza, dado que en muchos casos se potencian en este tipo de ámbitos relaciones jerárquicas e intercambios particularistas.

En un escenario de crisis de representación y malestar con el sistema democrático actual, como sostienen Iazzeta, Robin y Bartolacci (2007:10), “una sociedad con una escasa tradición participativa, una trama asociativa débil y una arraigada cultura delegativa, no asegura una mejor democracia por el mero hecho de asentarse en una comunidad pequeña. Bajo ciertas condiciones –en especial cuando se conjugan una sociedad civil activa y una gestión local abierta a la participación y a la descentralización de poder-, las escalas pueden contribuir a una mejor proximidad entre representantes y representados”.

Las cuestiones examinadas resaltan, por lo tanto, la necesidad de nuevas formas de gobernar y de gestión pública basadas en una mayor participación y corresponsabilidad de los procesos y decisiones de carácter colectivo en el plano local. En un marco donde la política convencional y la sociedad se han ido fragmentando recurrentemente, se hace prioritario el uso de perspectivas más integradoras y democráticas que puedan dar respuesta a

los problemas cotidianos. Creemos que este papel que es el de la política en definitiva, debe desarrollarse desde un enfoque más amplio y habilitador (y menos controlador y jerárquico) de prácticas y relaciones del conjunto de los actores de las comunidades. En este sentido, la participación ciudadana, evaluando sus posibilidades para cada caso, no sería un obstáculo sino un recurso indispensable para estos tiempos de transición e incertidumbre.