

Hacia un nuevo modelo de gestión local

Municipio y Sociedad Civil en Argentina

FLACSO - Biblioteca

Ciclo Básico Común

Director: Alberto Fernández

Oficina de Publicaciones del CBC

Coordinación General: Ernesto Abramoff

Dirección: Darío Sztajnszrajber

Dirección de Arte: María Laura Piaggio

Relaciones Institucionales: Martín Unzué

Diseño de interior y tapa: María Laura Piaggio

Imagen de tapa: *El barrio* de Xul Solar, 1953.

Corrección y composición general: Oficina de Publicaciones del CBC

Primera edición: noviembre de 1997

© Oficina de Publicaciones del CBC

Universidad de Buenos Aires

Ciudad Universitaria - Pabellón III - P.B.

{1428} Buenos Aires, Argentina

Tel.: 780-1546 / Fax: 786-5601

ISBN: 950-29-0486-9

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros medios, sin el permiso previo del editor.

Hacia un nuevo modelo de gestión local

Municipio y Sociedad Civil en Argentina

DANIEL GARCÍA DELGADO
COMPILADOR

FLACSO - Biblioteca

Coordinación editorial
Gabriel Nicolás Katopodis

Escriben:

J. Arocena, M. Díaz de Landa, C. Parmigiani de
Barbará, E. Arnoletto, E. Beltrán, C. Tecco, G.
Nardacchione, O. Madoery, M. Cingolani, M.
Ciuffolini, G. Nafria, D. Arroyo, J. Marsiglia, H.
Cormick.



FLACSO

Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales
Sede Académica Argentina



Oficina de Publicaciones del CBC
Universidad de Buenos Aires



Universidad Católica
de Córdoba

ÍNDICE

FLACSO . Biblioteca

Presentación	7
Introducción: Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión	13
Daniel García Delgado	

PARTE 1

La Gestión Pública Local

El desarrollo Local frente a la Globalización	43
José Arocena	
Redes de influencia política, poder y desarrollo local	59
Martha Díaz de Landa	
M. Consuelo Parmigiani de Barbará	
Gestión pública y participación ciudadana en el ámbito municipal	73
Eduardo Jorge Arnoletto	
Eduardo Beltrán	
El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional. Acerca de la adecuación organizacional de los Municipios a los nuevos desafíos y roles institucionales	107
Claudio Tecco	
De aquello que se globaliza y aquello que no: ¿localización?	125
Gabriel Nardacchione	

PARTE 2

El desarrollo local

La gestión estratégica del desarrollo en el área del Gran Rosario.....	155
Oscar Madoery	
Influencia política y desarrollo económico local. Estudio comparativo en dos localidades de la provincia de Córdoba	187
Martha Díaz de Landa, M. Consuelo Parmigiani de Barbará	
La Cooperación Intermunicipal como Instrumento de la Política de Desarrollo. Estudios de caso de dos Entes de Cooperación Intermunicipal en la Provincia de Córdoba	233
Mónica Cingolani	
Problemas y estrategias para el desarrollo económico en la Región del Valle de Punilla. La perspectiva de los actores	263
María Alejandra Ciuffolini	
El municipio entre la transformación y la crisis. Los corredores productivos en la provincia de Buenos Aires	293
Graciela S. Nafría	

PARTE 3

La política social local

Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina	315
Daniel Arroyo	
La gestión social a nivel local. Temas y actores en un escenario cambiante	329
Javier Marsiglia	
Algunos problemas de gobierno y gestión en los municipios del conurbano bonaerense	341
Hugo Cormick	

INFLUENCIA POLÍTICA Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL. ESTUDIO COMPARATIVO EN DOS LOCALIDADES DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA*

Martha Díaz de Landa
M. Consuelo Parmigiani de Barbará

INTRODUCCIÓN

El cuestionamiento de la concepción unidimensional del desarrollo como crecimiento económico, particularmente en razón de la insuficiente respuesta del modelo evolucionista determinista frente a crisis de acumulación, exclusión de regiones en un mismo país o de extensos segmentos de la población, pérdida del valor del trabajo como articulador social, daños gravísimos e irreparables al medio ambiente que incluso revierten sobre la misma actividad productiva minando sus recursos, etc., ha generado nuevas y variadas propuestas de modelos de desarrollo. Esta variedad de modelos se patentiza bien en la polisemia del término "desarrollo", ante cuya sola enunciación acude toda una gama de significados.¹ No obstante, pareciera haber acuerdo sobre dos grandes dimensiones: que sin creci-

*Este artículo presenta parcialmente los resultados de una investigación realizada sobre "Régimen político local y Grupos Económicos: Redes de influencia política" Subsidio CONICOR (1996-97) en la que también participó la Dra. Patricia Scarponetti. Lo aquí expuesto es responsabilidad exclusiva de las autoras.

1. Para los cuales, por lo demás, se han acuñado una diversidad de términos como bienestar social, modernización, progreso, desarrollo social, desarrollo integral, desarrollo unificado, desarrollo sustentable, etc.

miento económico no puede existir desarrollo y que éste debe respetar los recursos no renovables y preservar el medio ambiente.

No interesa en el presente trabajo discutir modelos doctrinarios ni proceder propositivamente en esta materia. Importa sí determinar qué políticas priorizan como estrategias de desarrollo los actores reputados influyentes "para el desarrollo económico" en localidades de la Provincia de Córdoba. También, explorar la posible asociación entre tales priorizaciones y el sector institucional de pertenencia de los actores, así como ponderar algunas tendencias² a tenor de la conformación de sus redes de relaciones.

Sin duda las sociedades locales han manifestado siempre -en algún grado- iniciativas de crecimiento y preocupación por mejorar la calidad de vida en su ámbito territorial, con variados resultados, diversos niveles de asimetrías social y económica y con un éxito desigual de sus propósitos. La constelación de localidades que presenta el interior cordobés testimonia esta apreciación general, constelación que no oculta los marcados contrastes entre las localidades según el ritmo, la dirección y la relativa firmeza de sus procesos de crecimiento o según la profundización/profundidad de sus crisis o estancamientos.

Pero desarrollo local no parece implicar tan sólo crecimiento de la localidad o en la localidad, sea de un sector o del conjunto de su población según la regulación social operante de la distribución del crecimiento. El desarrollo local es la base de la permanencia de un sistema social relativamente autónomo, soporte y refuerzo del sentido de pertenencia de la población que la integración del sistema requiere y legitimador de la existencia y necesidad de un sistema de autoridad localmente autogestionario.

Los cambios vinculados a las reformas estatales, descentralización, retracción funcional de las estructuras administrativas centrales del Estado, nueva pautas de articulación del mercado de productos y servicios (desregulación, liberalización, flexibilización), los procesos de apertura, integración y exclusión que conlleva el aceleramiento de la globalización, han puesto en evidencia la exigencia del desarrollo económico local.

La selección e implementación de estrategias para su puesta en marcha o para su profundización, en mayor o menor medida, es hoy para la política municipal uno de los aspectos más centrales. Desde este punto de vista, es plausible aceptar que la definición de las estrategias de desarrollo que sostienen actores

2. Debe enfatizarse que no se intenta elaborar prognosis -terreno en el que por lo demás las ciencias sociales se muestran últimamente poco ambiciosas, cuando no escépticas-. Asimismo, una visualización más precisa de tendencias exigiría articular las características de la iniciativa local con las posibilidades o restricciones provenientes de variables exógenas cuyo análisis excede el marco del presente artículo.

influyentes en la economía local, reflejen las coaliciones, asociaciones y antagonismos de intereses en los que se diferencia la organización y regulación del trabajo social en las sociedades locales.

Por ello la descripción de la red de influencia política local desde el "enfoque del análisis de redes"³ responde al objetivo de reconocer los actores del desarrollo económico local, entendiendo por tales aquellos que efectiva o potencialmente pueden afectar las decisiones políticas que en tal sentido se adopten localmente.

A su vez se entiende que tales coaliciones, asociaciones o antagonismos de intereses entre diversos sectores institucionales se estratifican en cuanto a su capacidad de afectar tanto la selección como el curso de la acción. Por lo cual la red de influencia, por una parte no representa necesariamente, en su plena complejidad, la diferenciación que ofrece la organización y regulación del trabajo social local, ni por la otra constituye una estructura de consenso político unidireccional a una propuesta común de desarrollo.

Plantear la cuestión del desarrollo económico y eludir su tratamiento desde variables económicas, no implica ignorar el impacto de las mismas y por consiguiente la importancia de la explicación económica. Sin embargo, tampoco pueden ignorarse intereses, vínculos y rupturas e improntas culturales e ideológicas del entramado societal que juegan reforzando o debilitando la acción colectiva en pro del desarrollo y de sus posibles orientaciones. La dimensión política se hace así manifiesta y justifica la perspectiva del enfoque seleccionado en este trabajo.

1. OBJETIVOS DEL ESTUDIO Y PRESENTACIÓN DE LAS LOCALIDADES SELECCIONADAS

El interés central del estudio es determinar qué actores influyen en el desarrollo económico local, su grado y recursos de influencia, las relaciones formales e informales que mantienen entre ellos y las orientaciones que sobre el mismo sustentan. El nivel de esta investigación se centra en el campo o dominio de la red de política de desarrollo local.

Se seleccionaron como unidades de estudio⁴ dos localidades medianas del interior de la provincia de Córdoba: Jesús María (JM) y Carlos Paz (CP), con virtua-

3. Para los conceptos y técnicas propios de este enfoque, ver en esta publicación "Redes de Influencia Política, Poder y Desarrollo Local", de las mismas autoras

4. Para ser más precisos, se trata de los sistemas (redes) socio-territoriales asociados al desarrollo que se presentan en estas localidades.

lidad para la estrategia comparativa por sus proximidad a la ciudad capital de la Provincia, a la vez que diferenciadas por el signo político del partido gobernante así como por sus estructuras productivas, relativamente diversificada en la primera y principalmente vinculada a la actividad turística en la segunda.

La población de JM asciende a 24.219 habitantes y la de CP a 44.575 (Censo Provincial de Población y Vivienda, 1996), con un crecimiento de 9.34 y 8.95 respectivamente, en relación a los valores del año 1991. Si en orden al incremento poblacional ambas localidades no registran diferencias significativas durante los últimos años, cabe advertir sin embargo que durante la primera mitad del siglo el Departamento Punilla, en el que se ubica la ciudad de CP, y ésta en particular, había crecido demográficamente a un ritmo permanente y más intenso que el promedio provincial.

Merecen una referencia aspectos que hacen al perfil socioeconómico de ambas localidades, en cuanto habilitan una aproximación al contexto desde y en el cual se reticula la influencia y se perciben necesidades y posibilidades, con las consiguientes propuestas alternativas de desarrollo.

En este orden de ideas, interesan primero algunas especificaciones en orden a educación, salud y vivienda.

A tenor de los datos departamentales disponibles, puede plausiblemente inferirse que los índices de escolaridad primaria completa, así como de instrucción terciaria y universitaria de la población de CP aventajan a los de la población de JM. Coincidentemente, un estudio realizado por el gobierno municipal de esta última localidad (Informe Socioeconómico, 1996), sobre una muestra de 6.461 entrevistados, detecta que sólo el 5% posee preparación universitaria. Sin embargo, y siempre según el mismo estudio, el ejercicio de actividades profesionales importa un porcentaje del 13% dentro de la estructura ocupacional de la ciudad. La importancia de tales actividades en la economía local es coherente con la presencia significativa del sector en la red de influyentes en el desarrollo económico local, como se mostrará luego, y a diferencia de lo que sucede en CP.

Los análisis sobre salud pública marcan la tendencia al descenso en la relación oferta/incremento poblacional. Aunque se carece de información oficial adecuadamente actualizada y sistematizada, tiene sustento conjeturar que las necesidades insatisfechas en el rubro salud son superiores en JM que en CP. En el rubro vivienda, finalmente, en esta última se produjo comparativamente un aumento superior de unidades habitacionales en el período intercensal 1980-1991, acusando JM un déficit habitacional pronunciado, que se manifiesta no sólo en la demanda local, sino en el corrimiento de población hacia localidades vecinas por los altos precios en el mercado inmobiliario local.

A nivel más específicamente económico, las diferencias de estructuras productivas son marcadas. JM presenta una diversificación relativamente interesan-

te, pues aunque predomina netamente la actividad comercial (en tanto generadora del mayor porcentaje de empleo, según Informe Socioeconómico Municipal 1996), no sólo son significativos los servicios profesionales sino también emprendimientos industriales (sobre todo en las ramas alimenticia, textil, química y metal mecánica) que aunque pequeños y medianos en su mayoría, importan una participación de alrededor del 5% en el total provincial de establecimientos y personal ocupado (Registro Industrial de la Provincia de Córdoba, 1993). Finalmente, la dinámica económica de esta localidad no sería bien entendida sin asociarla a la actividad agrícola-ganadera extensiva de su zona rural circundante y que incide sobre la actividad comercial, financiera y de servicios.

CP se diferencia netamente, pues es la localidad más receptora de turismo en la tradicional zona turística provincial que es la Región del Valle de Punilla. Prácticamente toda su economía gira en torno al turismo, actividad que pasa por una etapa de estancamiento, con altas exigencias competitivas en relación a otros centros del país y del extranjero.

2. DESCRIPCIÓN DE LAS REDES DE INFLUENCIA POLÍTICA EN EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Los entrevistados fueron seleccionados por el procedimiento de la bola de nieve, de acuerdo a la regla de tres menciones como mínimo.

A través de sucesivas exploraciones en cada ciudad y recurriendo a informantes claves locales y revisión de material periodístico, se confeccionó una nómina de personas que por su relevancia institucional o comunitaria aparecían potencialmente destacadas en la localidad, a nivel de su incidencia en políticas de desarrollo económico. Se sometió esta lista inicial a los que en ella figuraban, requiriéndoles que mencionaran personas entre las listadas a las que consideraran influyentes, advirtiéndoles que podían agregar influyentes a la mencionada nómina. Se insistió en la directiva de que era posible mencionar también personas que no pertenecieran al ámbito gubernamental y que debían precisar el carácter local y/o regional de la influencia reputada.

Concluida la primera rodada se incluyeron en la lista de posibles influyentes los nombres mencionados por los entrevistados. La segunda rodada se aplicó a las personas que habían sido elegidas como mínimo por tres entrevistados, bajo las mismas condiciones que en la primera rodada. El procedimiento se siguió en cada una de las localidades y en tantas rodadas como fue necesario hasta que no aparecieron nuevas personas adicionadas (criterio de exhaustividad por saturación).

Cabe advertir que en el caso de influyentes extralocales, se consideró suficiente para incluirlos en la red una sola mención por parte de un influyente local -siempre que este mencionador a su vez hubiera sido reputado influyente por tres menciones como mínimo.

Determinada la relevancia de los actores mencionados mediante el índice de prominencia, el total de actores que comprende la red de influencia de JM es N=75 y la de CP, N=79.⁵ La comparación entre estos dos casos muestra una relación inversa entre tamaño poblacional y tamaño de la red, lo que podría ser explicado por una mayor permeabilidad de las instancias formales de decisión política cuanto menor sea la población de pertenencia.⁶

A los fines del análisis comparativo, dos mediciones de interés descriptivo son el grado de estratificación y el nivel de diferenciación social de la red.

La primera tiene que ver con el nivel de concentración de influencia que puede mostrar la red e indica el grado de jerarquización existente entre los actores reputados como influyentes.

La segunda muestra la diversidad de la base social representada en el red, es decir el alcance de la selectividad (inclusión/exclusión) que manifiesta un sistema dado y, en consecuencia, evidencia qué sectores institucionales expectablemente tienen potencial o efectiva participación en la toma de decisión.

La combinación de ambas medidas, nivel de concentración de influencia y grado de diversidad de la base social de la red, permite establecer la estratificación de los sectores institucionales. No solamente se trata de diferenciar qué sectores integran o no, la red de influencia, sino que preponderantemente interesa conocer el peso relativo que tienen en la estructura de influencia y por ende su capacidad de afectar decisiones que se adopten a nivel local.

Las medidas se construyeron a partir de la información presentada en Anexo: Tabla 1 (JM) y Tabla 2 (CP). Para determinar el grado de jerarquización de la red se procedió a clasificar el Índice de Prominencia de los actores por rangos. Para conocer su nivel de diferenciación social se categorizaron las posiciones institucionales de los actores, determinando su pertenencia a cada categoría en función de la actividad principal declarada por el influyente (en

5. De los 75 influyentes de la red de JM se entrevistaron el 81,3%; sobre los 59 de CP, se efectivizaron el 83% de entrevistas.

6. Esta afirmación aparece corroborada por estudios previos en la ciudad de Córdoba, donde con una base poblacional de 1.179.067 habitantes (Censo Nacional 1991), se detectó una red de influencia proporcionalmente menor: 110 influyentes. (Díaz de Landa y Parmigiani de Barbará, 1991, 1994).

caso de haber sido entrevistado) o de la posición privilegiada por los entrevistados que lo reputaron influyente.⁷

Los Cuadros 1 (JM) y 2 (CP) exponen a continuación la categorización de sectores institucionales adoptada y define los rangos de prominencia que determinan los grados de jerarquización del sistema de actores de la red.

Para la definición de los rangos de prominencia se procedió a determinar el valor medio del intervalo de la serie ordenada de prominencia que presenta cada red. Dicho valor para la red de JM es de .472 (.94/2), y para CP de .495 (.99/2)⁸. Se toman las dos sub-series ordenadas, según las formen valores por encima o por debajo de los indicados, y se determina el punto medio de cada una de las sub-series.

Cuadro Nº 1. Red de Influencia de Jesús María por sectores institucionales, según rangos de prominencia. N=75*

Rangos de Prominencia	Sectores Institucionales						Total
	Gobierno	Politic. no Gub ^{er} nam.	Empresarial	Profesional	M.C.M.	Comunitario	
.94 - .71	2	-	3	-	-	-	5 (6.66)
.70.- .472	1	-	5	1	1	1	9 (12)
.47.- .24	4	1	10	1	-	3	19 (25.3)
.239.- .02	13	4	17	6	1	1	42 (56)
Total	20 (26.66)	5 (6.66)	35 (46.66)	8 (10.66)	2 (2.66)	5 (6.66)	75 (100)

* Entre paréntesis, porcentajes sobre N. Fuente: Anexo. Tabla 1.

7. Se describe para cada actor sus posiciones institucionales (Anexo: Tablas 1 y 2) tratando de mostrar el mayor detalle posible en aquellos que evidencian una clara multifuncionalidad (más de una posición institucional).

8. El numerador (.94 y .99) es el valor máximo de prominencia obtenido en las redes respectivas de cada localidad.

De forma piramidal ambas redes y a partir de los totales marginales en línea, se observa en la de JM una mayor concentración de las prominencias más altas (rangos primero y segundo) en un menor número de influyentes ($14/75=18.6$) que en CP ($15/59=25.4$). La conformación de la red es, por tanto, más jerárquica en JM que en CP.

Cuadro Nº 2. Red de Influencia de Carlos Paz por sectores institucionales, según rangos de prominencia. N=59*

Rangos de Prominencia	Sectores Institucionales						Total
	Gobierno	Polític. no Gubernam.	Empresarial	Profesional	M.C.M.	Comunitario	
.99 - .74	3	-	1	-	-	-	4 (6.8)
.73 - .495	6	1	3	-	1	-	11 (18.6)
.49 - .25	9	4	2	-	1	-	16 (27.1)
.24 - .06	13	6	7	-	1	1	28 (47.5)
Total	31 (52.5)	11 (18.6)	13 (22)	-	3 (5.1)	1 (1.7)	59 (100)

* Entre paréntesis, porcentajes sobre N. Fuente: Anexo. Tabla 2.

La lectura de los totales por columna de ambos cuadros indica el nivel de diferenciación institucional, entendida en términos de inclusión/exclusión de la diversidad de la base social de la localidad involucrada en la cuestión de su desarrollo económico.⁹

9. *Gobierno*: posiciones institucionales gubernamentales cualquiera sea el nivel de la jurisdicción político-territorial (municipio, provincia, nación), electorales (Senadores, Diputados Intendentes y Concejales) o asignativas (Secretarios y Directores; Gerentes de bancos oficiales; Jueces). Sector *Político no gubernamental*: actores vinculados a partidos políticos sin funciones de gobierno. Sector *Comunitario*: sacerdotes, directivos de clubes o festivales, representantes de organizaciones ecológicas; también representantes de cooperativas de servicios, manteniendo la tradición en esta materia, no obstante la lógica empresarial que ya hoy las caracteriza. *M.C.M.*: medios de comunicación locales.

Es claro en CP el predominio del sector político (gubernamental y no gubernamental: 71% de los actores). En contraste, se destaca en JM el peso cuantitativo del sector empresarial y su preponderancia en los rangos de mayor prominencia.

La red de CP manifiesta la mayor complejidad que ofrece el sistema de partidos de esta localidad comparativamente con el de JM. Se tornan visibles en la red las distintas agrupaciones internas de la UCR -partido hegemónico en CP y en la región de Punilla-. También se encuentran representados el PJ, el partido local MAC y otros partidos locales de la región. En JM la diferenciación partidaria se organiza alrededor de los dos partidos nacionales mayoritarios: UCR y PJ; no obstante ser éste el partido gobernante a nivel local, la UCR ha sido y sigue siendo el partido de mayor influencia también en esta región, lo que explica la presencia en la red de varias figuras del mismo.

Otra diferencia significativa entre las redes analizadas es la participación del sector profesional y comunitario.

Es de hacer notar que la única organización comunitaria representada en la red de CP es una asociación ecológica, asociable esto al peso que lo ecológico cobra en el desarrollo de la actividad turística. En JM el actor comunitario más prominente es el vinculado al Festival Nacional de Doma y Folklore, de gran importancia económica para la ciudad.¹⁰ Comparten el tercer rango de prominencia un representante de la Iglesia Católica, un directivo del club social de la localidad y otro de la cooperativa de servicios (servicio que cubre JM y Colonia Caroya).

Otro contraste entre ambas redes, es la participación de influyentes extralocales, con mayor número y de superior influencia en la de CP (Anexo, Tablas 3 y 4), no obstante la relación que en ambas se reconoce al desarrollo regional para el desarrollo local.

Cuadro Nº 3. Importancia del desarrollo regional. En porcentaje*

Jesús María	N= 61	Carlos Paz	N= 49
Coordinar acciones localmente	13.1	Coordinar acciones localmente	24.5
Coordinar acciones regionalmente	86.9	Coordinar acciones regionalmente	73.5
Nc.	-.-	Nc.	2.0
Total	100.0	Total	100.0

*Los N de cada localidad corresponden al número de entrevistados.

10. Este Festival es un emprendimiento privado-público, organizado anualmente, que produce importantes recursos que se distribuyen entre las cooperadoras escolares y que opera como dinamizador del sector comercio y servicios, aunque limitado este efecto al tiempo de su realización.

De los cinco extralocales que figuran en los rangos superiores en CP, todos son funcionarios gubernamentales y de la UCR (tres legisladores provinciales así como un intendente y un concejal, ambos del segundo municipio en importancia de la región después de CP). Mientras que en JM, sólo dos extralocales se posicionan en los rangos superiores: la empresa Arcor, seguida por el Intendente de Colonia Caroya que representa al partido UCR, de signo político distinto del Intendente de JM.

En las franjas de prominencia inferiores a la mediana, la tendencia en CP es a la inclusión de extralocales políticos: el 73% del total de influyentes posicionados en estos últimos rangos, correspondiendo al empresariado extralocal escasamente tres actores.

En JM solamente en estas últimas franjas aparece un número significativo de extralocales: 15 actores, en su mayoría no posicionados en el sector político gubernamental y no gubernamental.

Se puede decir que reafirmando el perfil partidario de la red de influencia de CP, especialmente concentrado en el sector gobierno (local y extralocal), la integración de una elite regional pareciera fuertemente vinculada a las alternativas políticas de los partidos y gobiernos municipales, con un sector privado relativamente débil, aun cuando individualmente algunos empresarios son reputados influyentes.

En JM la red de influencia política es preponderantemente local y económica, con un sector gubernamental y político más bien débil si se lo compara con CP.

3. RECURSOS DE INFLUENCIA

La atribución de influencia en un sistema de acción social tiene que ver con la valoración que un actor hace de otros, según sea la disponibilidad o accesibilidad de éstos a determinados recursos evaluados importantes para sus intereses o bien necesarios para la consecución de objetivos colectivos, a veces difusamente vinculados a sus intereses. Tales recursos refieren a conocimiento, información, autoridad, prestigio, riqueza, capacidad de movilización de intereses o de persuasión, relaciones sociales a las que accede, entre otros.

El sector político -principalmente el gubernamental, pero en cierta medida también el no gubernamental- no sólo compone mayoritariamente la red de influencia política de CP, sino que también hay en esta red un auto-reconocimiento de la mayor preponderancia de lo político por sobre otro tipo de recurso.

El peso de los recursos económicos: capacidad y conexiones económicas (recursos 1 y 8), es similar en ambas redes (JM=20%; CP=21%) no obstante la

notable menor presencia del sector empresarial en la red de esta última. En cambio los recursos políticos (agregadas las categorías 2 y 9), alcanzan un 38.3% en CP y un 22.4% en JM.

A pesar de las diferencias antes indicadas respecto al peso de recursos políticos como "influencia y conexiones políticas", estas diferencias se tornan menos evidentes si se profundiza en la significación multidimensional del rol político. En este sentido, se entiende que también lo definen en tanto relación de coordinación en un sistema de decisión, la capacidad de movilización, de liderazgo y de repercusión en la opinión pública.

Cuadro N° 4. Peso relativo de los recursos de influencia sobre el volumen total de recursos de influencia reconocidos por los actores prominentes. En porcentajes *

Recursos	Jesús María N=781	Carlos Paz N=310
1.- Capacidad Económica	13.7%	15.2%
2.- Influencia Política	15.1%	27.7%
3.- Movilización en su sector	4.7%	6.8%
4.- Movilización su sector y otros	7.2%	6.1%
5.- Repercusión opinión pública	11.1%	7.7%
6.- Liderazgo en su sector	9.6%	6.1%
7.- Liderazgo en otros sectores	4.0%	1.9%
8.- Conexiones nivel económico	7.0%	5.8%
9.- Conexiones nivel político	7.3%	10.6%
10.- Manejo de información	7.0%	3.9%
11.- Manejo de recursos técnicos	5.1%	2.2%
12.- Relaciones extralocales	7.8%	6.1%
13.- Otros	0.3%	0.6%
Total	100.0%	100.0%

* Porcentajes calculados sobre el total de recursos atribuidos por el conjunto de entrevistados a los actores reconocidos como los más influyentes entre los seleccionados por cada entrevistado.¹¹

11. La atribución de recursos se solicitó para los actores mencionados de acuerdo a la siguiente pregunta: *De las personas que Ud. indicó como influyentes, ¿podría por favor mencionar las tres más influyentes para que las cosas se hagan en la localidad correspondientes al sector gubernamental y las tres más influyentes que no pertenecen al sector gubernamental?*

Desde esta definición, se puede hablar de un significado posicional del recurso político ("estar cerca de donde se toma de la decisión") y un significado funcional "coordinación de las diferencias"). El primer significado pareciera ser el sentido de "capacidad de influencia y conexiones políticas" como recurso político. Mientras que la capacidad de movilización, de liderazgo y de repercusión en la opinión pública se comprenden bajo el sentido funcional.

Agregados, entonces, los recursos correspondientes a los ítems 3 a 7, los porcentajes correspondientes a JM (36.6%) estarían indicando en cierta medida una mayor valoración de estos atributos políticos que en CP (28.6%).

La distinción establecida en relación a los recursos políticos no persigue un interés meramente conceptual. La relevancia de su precisión interesa en cuanto indicador de la capacidad del sistema de decisión de articular horizontalmente los esfuerzos colectivos hacia la consecución de los objetivos de la política propuesta.

Desde esta perspectiva la atribución de tales recursos en el sistema de la red, mostraría un mayor nivel de integración de la elite influyente de JM y una débil trama de articulaciones sociales en CP.

4. REDES DE RELACIONES PROFESIONALES Y DE CONFIANZA ENTRE LOS INFLUYENTES EN JESÚS MARÍA Y CARLOS PAZ

Las relaciones a las que en el sistema de decisión el actor tiene acceso, le permiten captar de dicho sistema los recursos, la información y los apoyos que le permiten adecuar o direccionar sus propias decisiones en el sentido de sus intereses y objetivos como así también neutralizar alternativas contrarias a los mismos.

Las relaciones pueden ser descriptas por su contenido, su intensidad y según el número de actores que las integren (díadas, tríadas, o de múltiples actores en general). El contenido refiere al tipo de relaciones que entre los actores se establece; se distinguen genéricamente las relaciones formales y las relaciones informales.

Entre las primeras priman como motor de la relación: intereses específicos, predeterminados, por lo general manifiestos, convenidos en términos de intercambios conocidos de antemano, de los que siempre se pretende la obtención de un beneficio o de bienes tangibles. Estas relaciones pueden consistir en transacciones económicas, prestación de servicios, realización de funciones o actividades previstas estatutaria o legalmente a las que espontáneamente o por imposición -bajo los determinados supuestos- se someten los actores. En este estudio, se reconoce este tipo de relaciones como relaciones profesionales o derivadas de la ocupación o actividad principal reconocida por el actor.

Las relaciones informales, por el contrario, tienen una base comunitaria y afectiva y se derivan del reconocimiento del otro sobre la base de la confianza y/o el respeto. En este sentido se dice, en términos de Parsons, que son consumatorias (interesa la relación por ella misma) en contraposición de las instrumentales (medios para un fin) y suponen un involucramiento personal o íntimo y por ende potencian las posibilidades de comunicación entre los actores. Clasifican en este tipo de relaciones, las relaciones de amistad, asesoramiento personal, de confianza, de recreación, entre otras. Concretamente se ha concentrado esta investigación en detectar las relaciones de confianza entre los influyentes, por el efecto persuasivo que dicha clase de relación puede tener en la selección de alternativas, evaluación de la situación y conformación de apoyo en los procesos de decisión política.

La idea general que sustenta esta opción teórica de análisis radica en reconocer los lazos sociales que operan en la red, en tanto indicios sobre el grado de integración de ella, fluidez del intercambio entre actores (nivel de interdependencia e interpenetración de intereses) y articulación de apoyos políticos.

4.1 Red de relaciones profesionales¹²

El Gráfico 1 presenta el conjunto de relaciones profesionales que se observa entre los influyentes de JM y el Gráfico 2 refiere a estas relaciones en CP.

La lectura de los gráficos debe partir de considerar el sistema de interacción profesional como un espacio social estratificado según los rangos de prominencia de los actores (definidos en Cuadros 1 y 2 y especificados sus intervalos en los radios del círculo; a fin de una mejor representación de los actores más periféricos, se ha subdividido el último rango estableciéndose los siguientes intervalos dentro del mismo: .25-.12 y .12-0, estandarizándose dichos intervalos para ambas redes).¹³

Cada estrato de prominencia se representa en el espacio formado por los círculos concéntricos, cuyo centro indica la mayor prominencia. El espacio externo próximo al círculo, corresponde a los influyentes con baja prominencia (Índice de prominencia comprendido entre .12-0), quedando así remarcado el status marginal de los mismos.

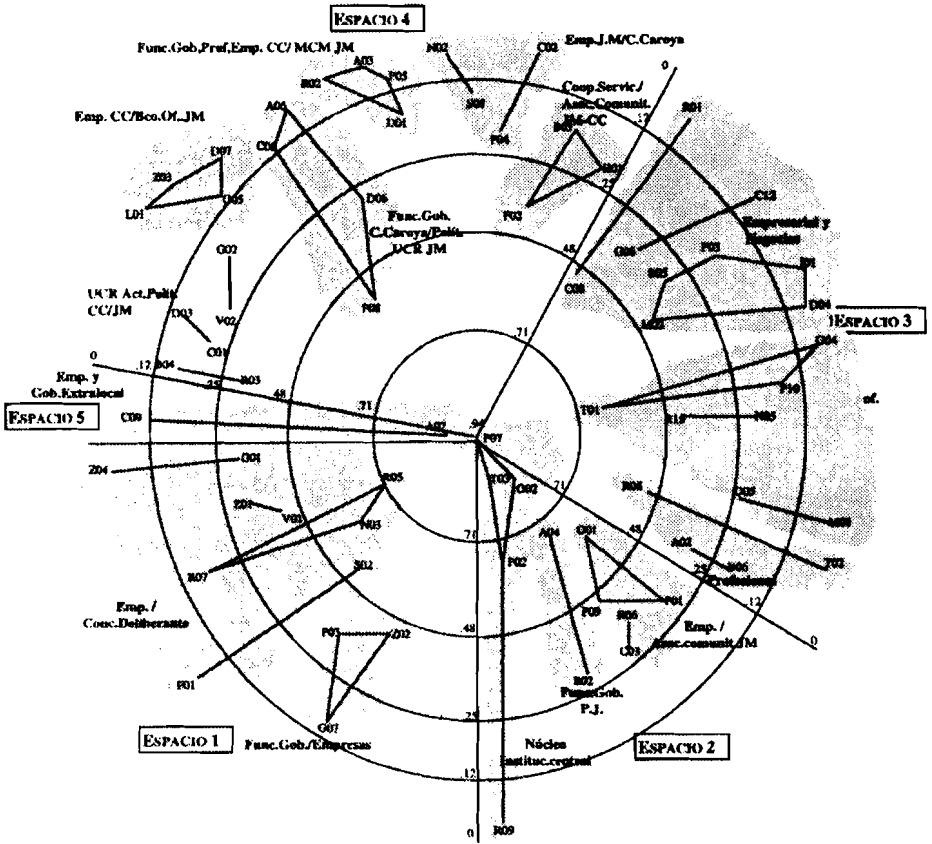
12. La red de relaciones profesionales se construyó a partir de la respuesta de los actores a la pregunta siguiente: *De la lista de personas de las que hemos estado hablando (las personas reputadas influyentes por el entrevistado), ¿podría, por favor, mencionar tres con las cuáles Ud. tenga estrecha relación profesional o de negocios o en virtud de su ocupación?*

13. Para JM, la primera subdivisión incluye 18 actores y la segunda, 24; para CP, 18 y 10, respectivamente.

Los radios muestran la segmentación del espacio de interacción profesional, agrupando los actores por sectores institucionales o por las interrelaciones entre éstos, según geográficamente se posicionen esas relaciones en los ámbitos local o extralocal o bien, los involucre a ambos (extralocal/local).

A primera vista, los gráficos permiten visualizar la contrastante complejidad, diferenciación, diversidad e interpenetración entre sectores institucionales que muestra la red de relaciones profesionales en JM comparada con la de CP.

Gráfico Nº 1. Relaciones Profesionales en la Red de Influencia de Jesús María. Índice de Cohesión $\geq .205$ (Componentes fuertes; Matriz simétrica).*

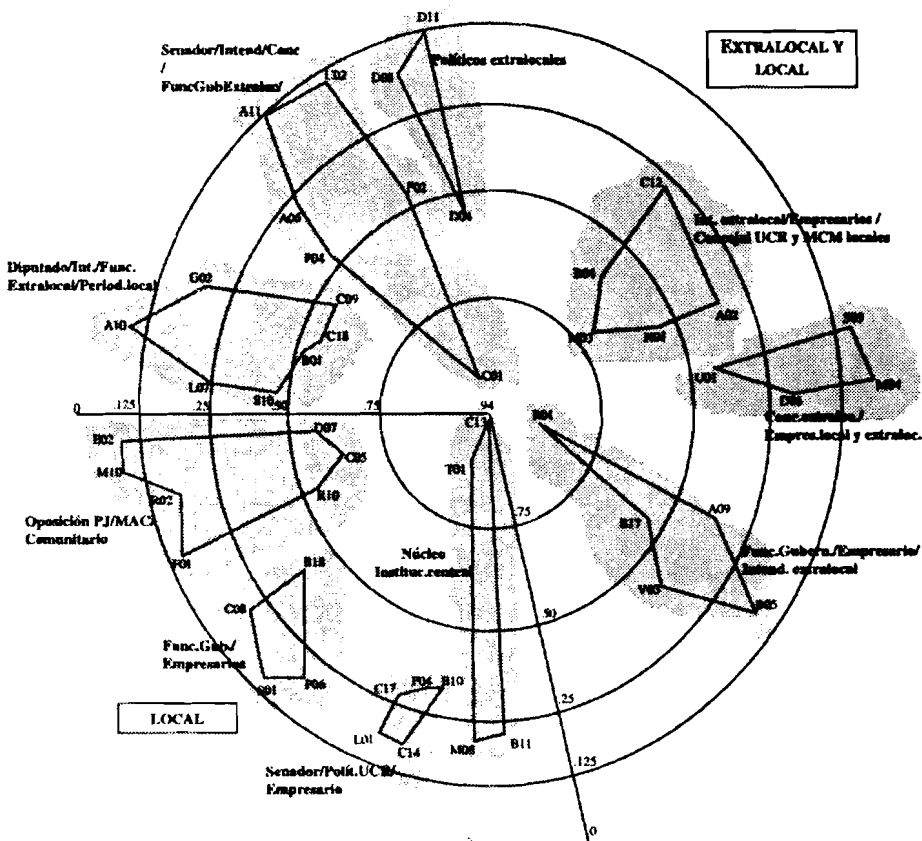


Referencia:

- Espacio 1: Relaciones actores sector público/privado local.
- Espacio 2: Relaciones actores sector público y privado/comunitario local
- Espacio 3: Relaciones actores sector privado local
- Espacio 4: Relaciones actores locales/extralocales.
- Espacio 5: Relaciones actores extralocales

* Los círculos representan los rangos de prominencia de los actores de la red de influencia. (Fuente: Cuadro 1 y Anexo: Tabla 1.)

Gráfico N° 2 Relaciones Profesionales en la Red de Influencia de Carlos Paz. Índice de Cohesión $\geq .060$. (Componentes fuertes; Matriz simétrica).*



*Los círculos representan los rangos de prominencia de los actores de la red de influencia política (Fuente: Cuadro 2 y Anexo: Tabla 2).

La complejidad de la red de JM no sólo se marca en la mayor densidad de relaciones sino también en la articulación entre los distintos rangos de prominencia. De los 24 actores que en JM clasifican en el rango más periférico (externo al círculo), 21 participan en las relaciones profesionales (proporción de .88), mientras que en CP los actores del mismo rango incluidos en la red profesional representan una proporción de .5 (5 de los 10 actores). En el rango inmediato superior, la proporción de participantes es de .94 en JM (17/18) y la de CP de .83 (15/18).

En el tercer rango, las proporciones son de .95 (18/19) y de .81 (13/16) para JM y CP respectivamente. Ambas redes se igualan en los dos rangos superiores en los que todos los actores participan de relaciones profesionales con otros miembros de la red (segundo rango superior: JM 9/9, CP 11/11, respecto al primer rango: JM 5/5, CP 4/4).

Por tanto, en ambas redes profesionales aumenta la participación con el nivel de prominencia de los actores. No obstante, es clara en JM una mayor integración en el sentido de la inclusión de actores periféricos.

En cuanto a la diferenciación, tiene que ver con la especificidad del sector privado en relación al público. En JM el Espacio 3 segmenta la red profesional en un espacio de relaciones eminentemente privadas, mientras que en CP este espacio no se diferencia.

La diversidad se manifiesta en la inclusión de los distintos sectores institucionales que componen la red de influencia (la red profesional reproduce así la diversidad descrita en la red de influencia).

Por último, la interpenetración entre los sectores institucionales es de una marcada variabilidad en JM comparada con CP. Por ejemplo, el *núcleo institucional central* de JM y en general el Espacio 2 que lo comprende, integra la participación del Gobierno (Senador e Intendente), de un directivo de una organización de representación empresaria (agropecuaria), un representante del medio local de comunicación de masas (MCM), de un asesor-técnico rural (INTA),¹⁴ de empresas y asociaciones comunitarias que se entrecruzan en redes de relaciones en razón de su actividad institucional principal. Igual densidad de interacciones entre variados sectores institucionales del ámbito privado presenta el Espacio 3, e incluso en el Espacio 4, donde se representan las relaciones que se establecen entre actores locales y extralocales.

14. A la relación entre estos cuatro actores, por las representaciones de sectores que portan, se la ha denominado *núcleo institucional central*. El importante sector de producción agropecuaria, los máximos representantes gubernamentales, uno a nivel provincial y otro a nivel local, el medio de comunicación local -periodista, además especializado en difusión de la actividad agropecuaria- y el técnico de un organismo público nacional de asesoramiento en dicha rama de actividad se integran en dicho núcleo.

En CP, la configuración de la red de relaciones profesionales presenta como rasgo característico la baja proporción de las relaciones locales sobre las localizadas en el espacio de intersección entre las locales y extralocales, comparativamente muy amplio en relación al de JM (ver Gráfico 1, Espacio 4). Ambas redes presentan relaciones exclusivamente extralocales: en JM, Espacio 5, entre la mayor empresa alimenticia de la provincia y el intendente de la localidad vecina donde la empresa ha instalado establecimientos, mientras que en CP, el clique extralocal está formado por dirigentes políticos.

Aún cuando existe en CP una fuerte interpenetración entre el sector empresarial y el gubernamental, tanto en el espacio local como en el espacio de intersección entre lo local y lo extralocal, carece de relaciones inter-empresariales y de una diferenciación demarcada entre los ámbitos público y privado. El papel de los Concejales (locales y extralocales), por otra parte, es de mayor peso en esta ciudad que en JM -incluidas sus relaciones con el sector empresarial-; lo que denota aún más la dependencia de este sector respecto del político.

En general, las relaciones políticas -locales y extralocales- son de mayor densidad en CP que en JM y muestran las fragmentaciones de la organización partidaria hegemónica en la región, que se corresponden con líneas internas del partido, tanto a nivel provincial como regional.

En el espacio local de CP se diferencia un clique formado por la oposición (MAC, PJ) al que se vincula la única organización comunitaria (ecológica) que participa en la estructura de influencia de CP. En tanto que en JM las organizaciones comunitarias se relacionan con representantes del sector empresarial.

Por último, comparativamente se destaca la mayor importancia del sector medios de comunicación en Punilla, básicamente especializados en información y comentarios políticos, en contraste con el perfil orientado a la producción del periodismo influyente en JM.

4.2 Redes de relaciones de confianza¹⁵

Los dendrogramas (Gráficos 3 y 4, correspondientes a JM y CP respectivamente) describen la estructura de la red de confianza entre los actores influyentes. Entendida ésta como la configuración que adoptan las interacciones entre los actores basadas en un sentido de empatía de al menos uno de los actores de la interacción.

15. Para construir las redes de las relaciones de confianza se partió de las respuestas de los actores a la siguiente pregunta: *Frente a una cuestión personal de particular importancia para Ud., quién de las personas que mencionó (se refiere a las personas reputadas como influyentes por el actor), le merece mayor confianza para consultarla?*

Se utiliza el término esfera de confianza para indicar el conjunto de actores que comparte de manera directa o indirecta un orden de relaciones que los asegure frente a las incertidumbres que son inherentes a sistemas complejos de interacción en situaciones de réditos indeterminados para los actores, condicionando por ello la base de la efectividad política de dicho sistema.

El grado de inclusión/exclusión que presentan las esferas de confianza¹⁶ permite ver el mayor grado de integración que se manifiesta en JM (.79; 59 actores en la red sobre 75 actores reputados influyentes) que en CP (.56; 33 actores sobre 59). Esta primera caracterización de las redes de confianza sugiere que es mayor también la capacidad de movilización de recursos, la posibilidad de la negociación y la coordinación política del sistema en JM que en CP.

No obstante la mayor integración en JM que en CP, las redes de confianza tienen siempre un efecto de exclusión sobre determinados actores, reduciendo con ello la incertidumbre en el sistema. Si la acumulación de confianza reconocida en un sistema opera como reductor de incertidumbres para los actores a los fines de delinear sus cursos de acción, la distribución de las relaciones de confianza por rangos muestra coherencia en el sistema de JM y competencia política en el de CP.

En los rangos altos de JM, los actores excluidos corresponden a las dos empresas industriales extralocales, radicadas en la zona, lugar donde se han experimentado instalaciones de empresas transitorias o flotantes y/o autónomas con respecto al sistema de decisión local. En los rangos tercero y cuarto también los excluidos son en cierta manera extralocales, toda vez que siendo oriundos del lugar tienen sus intereses económicos fuera de la localidad y la región que la comprende. Entre los periféricos (actores con muy baja influencia) el mayor número de excluidos tiene que ver con la configuración jerárquica de la red de influencia ya descrita.

En CP las exclusiones responden en todos los casos a las diferencias intra e interpartidarias tanto entre actores locales como extralocales. Este resultado tiene particular importancia al momento de evaluar las posibilidades de integración regional en una red de influencia política con una alta participación de extralocales de la región y por la particular exigencia de los espacios políticos en cuanto a diálogo y concertación.

En orden al nivel de agregación/ fragmentación de las redes, según el nivel de cohesión entre los actores que integran los círculos o esferas de confianza, los

16. Se mide el grado de inclusión/exclusión por la proporción de actores que quedan comprendidos en la red de confianza sobre el total de actores que componen el sistema de influencia en cada localidad.

dendrogramas respectivos a cada localidad muestran con claridad perfiles diferentes. Mientras en JM la red aparece cohesionada en una única esfera de confianza, en CP la red se fragmenta en cinco esferas diferenciadas.

En un sistema fuertemente marcado por los recursos políticos y la inclusión predominante de actores cuyo interés central es el ejercicio de roles de coordinación y autoridad en el sistema como es el caso de la red de influencia en CP, la configuración que presenta su red de confianza denuncia una posibilidad efectiva de acciones de veto entre los influyentes. Esto se ve agravado por el hecho de un alto número de actores que gozan de una débil confianza en el sistema.¹⁷

17. Si se fija en .6 o más el índice de cohesión (ver dendrogramas), todos aquéllos con índice menor se definen como de confianza débil.

Gráfico N° 3. Dendrograma de Relaciones de Confianza entre los Prominentes en la ciudad de Jesús María. N=59. (Componentes débiles; Matriz asimétrica).

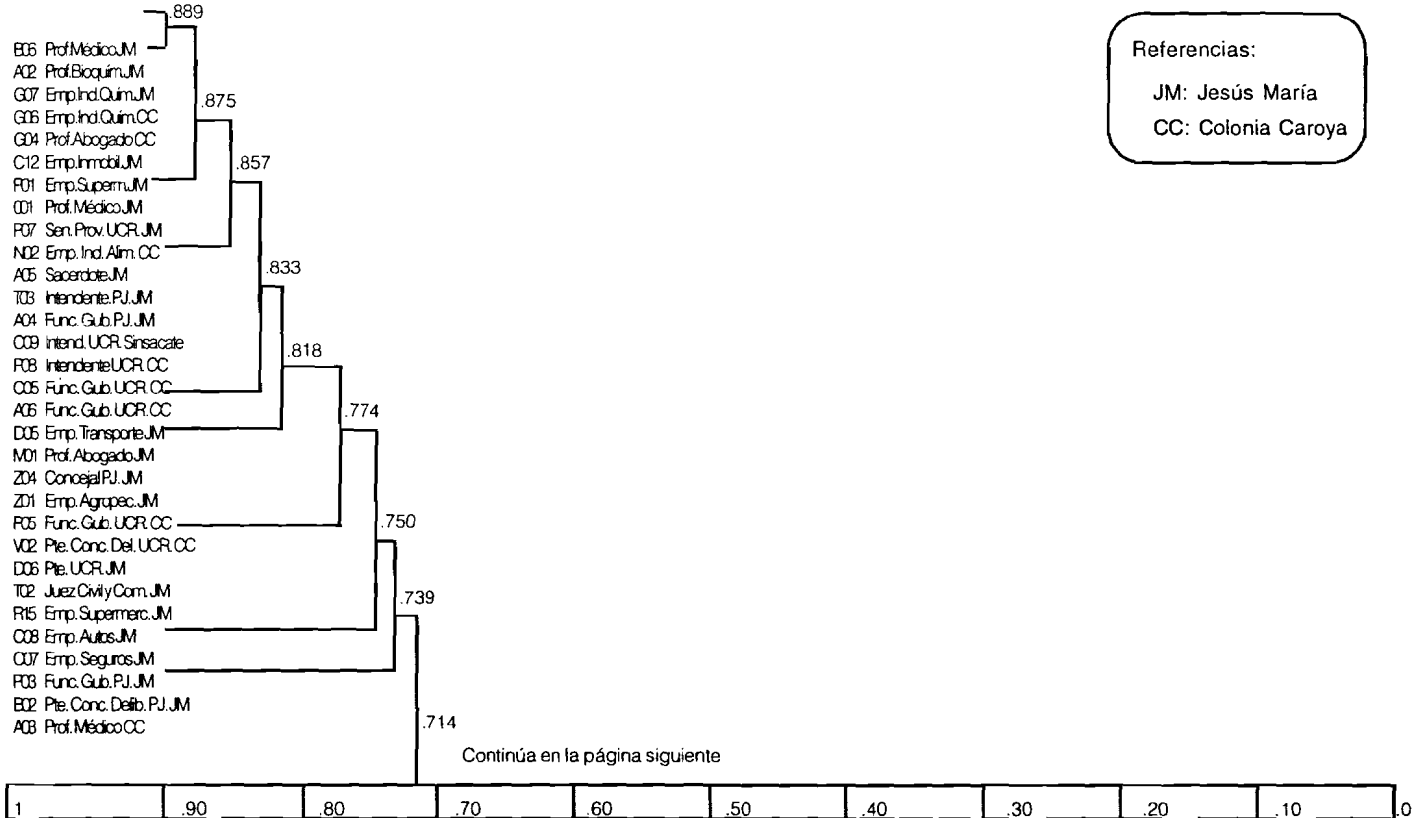


Gráfico Nº 3. (Continuación)

Viene de la página anterior

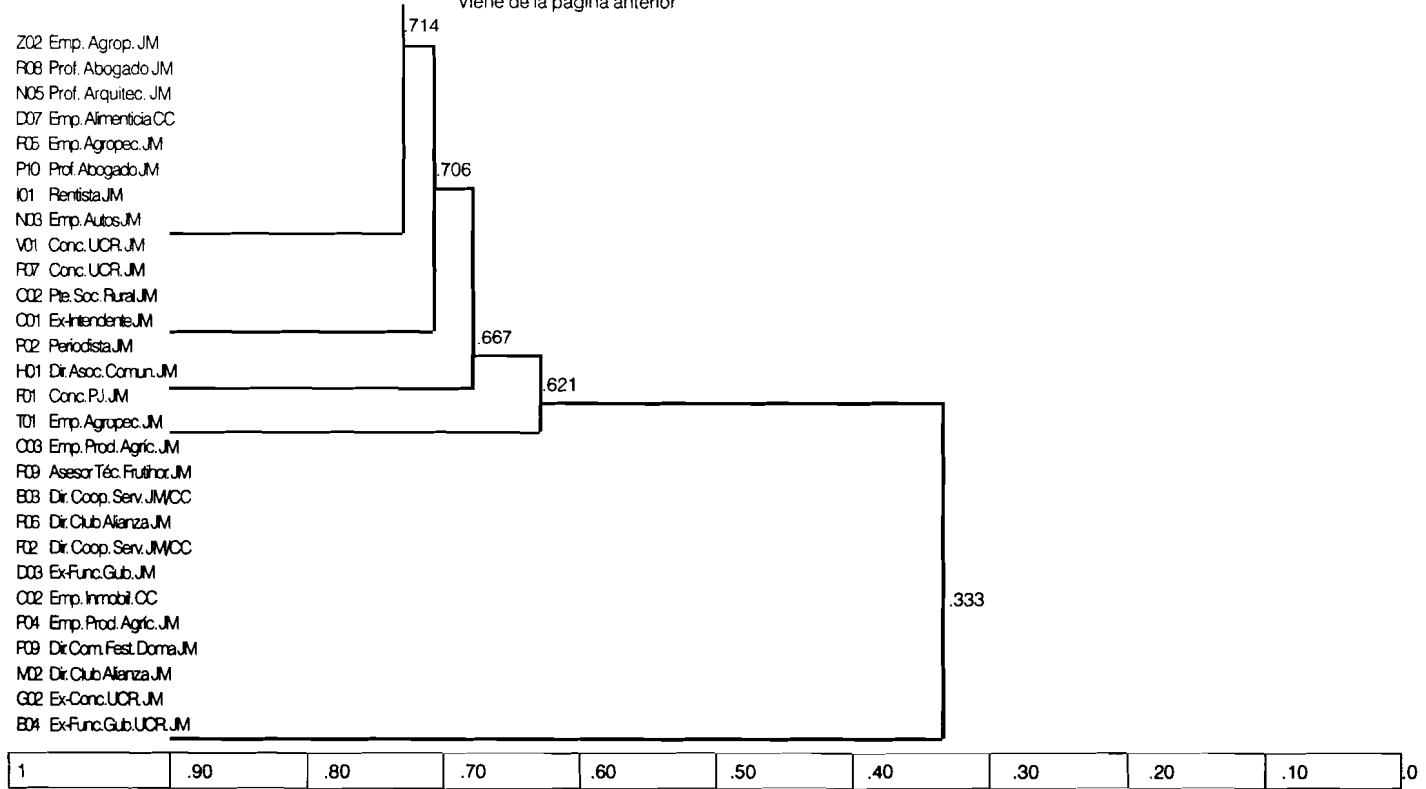
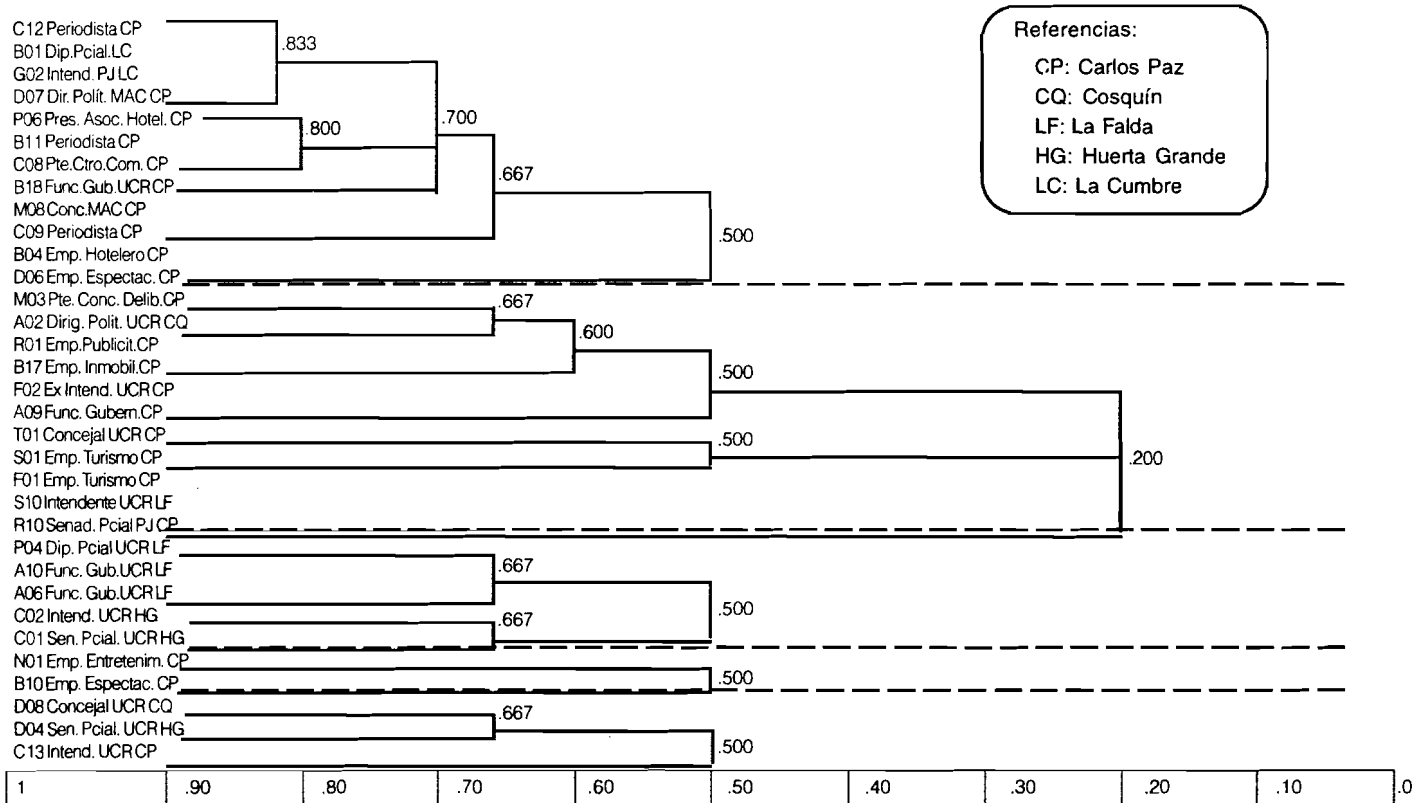


Gráfico N° 4. Dendrograma de Relaciones de Confianza entre los Prominentes en la ciudad de Carlos Paz. N=33. (Componentes débiles; Matriz asimétrica).



5. POLÍTICAS PÚBLICAS PRIORIZADAS PARA EL DESARROLLO

La descripción y análisis de las redes y recursos de influencia, así como de las redes de relaciones que se entablan entre influyentes en las localidades, adquieren relevancia cuando el interés del analista se centra tanto en el reconocimiento de las alternativas orientaciones al desarrollo que caracterizan una sociedad local como en la viabilidad de su materialización.

Interrogados los influyentes sobre el "desarrollo de su ciudad" bajo la pretensión de no circunscribir la noción del desarrollo a su definición meramente "económica", pueden organizarse las definiciones dadas aproximadamente según tres categorías:

- estrategias en que predomina la racionalidad del crecimiento económico (mejoramiento de los servicios públicos -agua potable, cloacas, gas natural, carreteras y rutas, etc.- en cuanto condiciones infraestructurales de la producción, desarrollo de la actividad comercial o industrial, etc.);
- estrategias en las que subyace una racionalidad social (políticas de construcción de viviendas, de lucha contra el desempleo, educación y salud públicas, etc.);
- conjuntamente con las dimensiones anteriores o no, según el caso, se presenta la preocupación por la preservación del medio ambiente.

Para una mejor comprensión de las definiciones de los actores, no hay que perder de vista naturalmente la diferenciación de perfiles socioeconómicos de las localidades.

Las políticas priorizadas por los influyentes como estrategias para el desarrollo se han trabajado desde el análisis de redes utilizando la medida de cohesión en asuntos o cuestiones.¹⁸ Esta medida permite ordenar a los actores en cliques; según elecciones semejantes entre ellos de opciones políticas y, a la vez, más distintas a las de los restantes actores de la red.

18. El cluster de actores por asuntos (clique) se ha aplicado a partir de la llamada Matriz J (Programa Structure) que ordena a los actores según características comunes de éstos: sean éstas asuntos, cuestiones o personas por ellos mencionados, o bien rasgos compartidos. Se diferencia de la Matriz C (sociométrica) utilizada para el análisis de relaciones entre los actores, útil para detectar reciprocidad de menciones.

Se ha complementado el agrupamiento por preferencias antes indicado con la medición de la accesibilidad que en la red de reputación de influencia corresponde a cada actor. Esta medida de accesibilidad (Primary Form), trabajada con menciones asimétricas, se diferencia del índice de prominencia utilizado para la estratificación de la red (Sección 2) por cuanto tiene en cuenta no sólo las menciones recibidas sino enviadas y su relación: a mayor cantidad de menciones (en este caso, de reputación de influencia) recibidas y menor cantidad de menciones hechas, mayor índice de accesibilidad del actor a los restantes de la red.¹⁹

La accesibilidad interesa particularmente en esta parte del análisis porque orienta más que el índice de prominencia acerca de las posibilidades de un actor de "penetrar" en la red, de acceder a diversos actores -todos los cuales reconocen su influencia- y respecto de los cuales ejerce ascendencia en la discusión sobre políticas a decidir e implementar.

Los Gráficos 5 y 6 presentan los cliques de políticas priorizadas. Las segmentaciones separan los diversos cliques. Los sucesivos círculos concéntricos indican los rangos de accesibilidad cuyo índice en particular se consigna para cada actor.²⁰ En el sistema de JM se configuran cinco cliques, denotando una mayor variabilidad de propuestas, y dos en el de CP.

5.1 Políticas públicas de desarrollo en Jesús María

El primer clique manifiesta de modo particularmente interesante una impronta del desarrollo que lidera Colonia Caroya. Este municipio, que se extiende prácticamente sin solución de continuidad territorial con JM, aúna a su tradicional producción frutihortícola y granjera el asentamiento más reciente de la filial de una importante industria alimenticia con fuerte posicionamiento en el mercado nacional e internacional, existiendo además otros emprendimientos industriales menores (alimenticios, químicos, etc.) predominantemente de tipo pequeño y familiar.

Se entiende así la orientación hacia una racionalidad económica (desarrollo industrial), controlada por la preocupación hacia la preservación del medio ambiente y por iniciativas de construcción y remodelación urbana, acorde con esa preocupación. Ninguna de las otras cuatro estrategias restantes en la red registra el interés ecológico.

19. La correlación entre ambas medidas -prominencia y "primary form"- es por cierto alta: Coeficiente Pearson= .75 (.000)

20. Téngase presente que la accesibilidad es medida en relación a la totalidad de los actores de la red y no sólo en relación a los que integran el mismo clique.

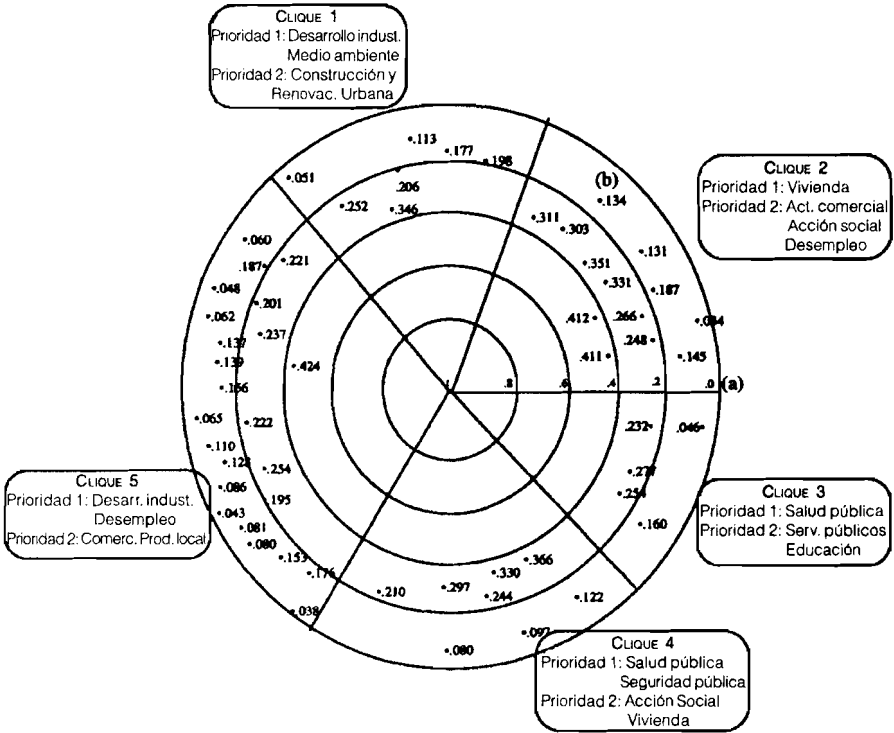
Bien puede hablarse, entonces, de una estrategia de "desarrollo sustentable" especialmente percibida y reflexionada desde la especificidad de Colonia Caroya. Integran este clique la mayor cantidad de actores de esta localidad (posicionados en la red de JM como extra-locales), junto a otros influyentes locales de prominencia relativa, detectándose en él al núcleo normativo de Colonia Caroya (su Intendente y el Presidente del Concejo Deliberante). Si se tiene en cuenta el número, índice de accesibilidad relativamente menor de los influyentes en este clique, y el carácter básicamente extralocal de sus miembros, parecen bastantes menguadas en JM las posibilidades de efectivización de la estrategia perfilada.

Similar pronóstico pareciera ser pertinente a la propuesta del tercer clique: sus miembros son escasos y con índices de accesibilidad relativamente bajos. El privilegio de políticas atinentes a la salud pública, problemática significativa en JM según se expuso oportunamente, así como de la cuestión educativa, orientarían la interpretación de la propuesta de estos actores en el sentido de un desarrollo más social. Sin embargo, la total ausencia en su discurso de un agudo problema que afronta la población del lugar, cual es el de la vivienda, y la escasa referencia a acción social y desempleo, debilitan el carácter social de la orientación. Sugiere una visión reducida a la usual prestación de servicios públicos con una expansión a las prestaciones sociales más clásicas -consensuadas aún desde la perspectiva del Estado abstencionista- y sin referencia a propuestas de desarrollo económico.

La lectura al interior del clique revela la membrecía mayoritaria de actores del Concejo Deliberante: es plausible suponer que este órgano colegiado opera como una estructura de oportunidades de comunicación y discusión, que instala en los actores como prioridad aquello que es de tratamiento cotidiano (servicios públicos); a la vez, dos de estos Concejales son médicos, al igual que otro miembro no gubernamental del clique y el tercero, docente. Tórnase clara la asociación del sector institucional de pertenencia (en este caso, el profesional) con la percepción de las políticas a priorizar para el desarrollo local.

Gráfico 5: Cliques de Actores Prominentes de Jesús María según Políticas Públicas priorizadas para el Desarrollo Local.

Distribución de Actores por niveles de accesibilidad en la Red de Influencia. (Índice Primary Form). N=58*.



*N: Actores entrevistados y que han manifestado prioridades.

Referencias:

- (a) Rangos de accesibilidad por intervalos del Índice Primary Form.
- (b) En las posiciones de los actores de la red se consigna el índice de accesibilidad respectivo.

Tablas de Referencia Gráfico Nº 5.

Clique 1

Indice primary form o de accesibilidad	Código actor	Posición Institucional
.252	C03	Empresario - Comerciante de Productos Agrícolas. JM.
.055	A03	Profesional. Médico. CC.
.177	D05	Empresario de Transporte. JM.
.051	L01	Gerente Empresa Industria Alimenticia. CC.
.198	G02	Ex Concejal UCR. JM.
.346	P08	Intendente UCR. CC.
.113	P10	Profesional. Abogado. JM.
.206	V02	Presidente del Concejo Deliberante UCR. CC.

Clique 2

Indice primary form o de accesibilidad	Código actor	Posición Institucional
.134	C07	Empresario de Seguros. JM.
.303	C08	Empresario. Concesionaria de Automotores. JM.
.351	O01	Profesional. Médico. JM.
.034	A06	Funcionario Gubernamental UCR. CC.
.266	G06	Empresario Industria Química. CC.
.248	A04	Funcionario Gubernamental P.J. JM.
.187	C01	Ex Intendente UCR. JM.
.411	R05	Empresario Agropecuario. JM.
.145	D03	Ex Funcionario Gubernamental UCR. JM.
.331	S02	Gerente Maxxion. JM.
.131	T02	Juez Civil y Comercial. JM.
.311	N03	Empresario. Concesionaria de Automotores. JM.
.412	T03	Intendente P.J. JM.

Clique 3

Indice primary form o de accesibilidad	Código actor	Posición Institucional
.254	A02	Profesional. Bioquímico. JM.
.160	B02	Presidente Concejo Deliberante P.J. JM.
.232	P01	Empresario de Supermercados. JM.
.277	V01	Concejal UCR. JM.
.046	F01	Concejal P.J. JM.

Clique 4

Índice primary form o de accesibilidad	Código actor	Posición Institucional
.122	R09	Asesor Técnico Frutihortícola. JM.
.080	C02	Empresario Inmobiliario. CC.
.366	O02	Presidente de la Sociedad Rural. JM.
.244	Z01	Empresario Agropecuario. JM.
.097	I01	Rentista. JM.
.210	P04	Empresario - Comerciante de Prod. Agropecuarios. JM.
.297	R15	Empresario de Supermercados. JM.
.330	T01	Empresario Agropecuario. JM.

Clique 5

Índice primary form o de accesibilidad	Código actor	Posición Institucional
.221	D06	Presidente UCR. JM.
.187	N05	Profesional. Arquitecto. JM.
.060	G04	Profesional. Abogado. CC.
.137	B04	Ex - Funcionario Gubernamental UCR. JM.
.156	G07	Empresario Ind. Química. JM.
.176	B06	Profesional. Médico. JM.
.201	P03	Funcionario Gubernamental P.J. JM.
.110	S08	Presidente del Centro Comercial. JM.
.128	R07	Concejal UCR. JM.
.237	R08	Profesional. Abogado. JM.
.038	Z04	Concejal P.J. JM.
.423	P07	Senador Provincial UCR. JM.
.222	A05	Sacerdote. JM.
.043	S05	Empresario - Comerciante.
.153	F02	Directivo Coop. de Servicios JM/CC. JM.
.048	C05	Funcionario Gubernamental UCR. CC.
.081	P05	Funcionario Gubernamental UCR. CC.
.139	Z02	Empresario Agropecuario. JM.
.086	D07	Empresario de la Industria Alimenticia. CC.
.065	N02	Empresario de la Industria Alimenticia. CC.
.254	P02	Periodista. JM.
.062	C09	Intendente UCR. Sinsacate.
.080	C12	Empresario Inmobiliario. JM.
.195	R06	Directivo Club Alianza. JM.

Influyentes con mayor prominencia e índice de accesibilidad se posicionan en los cliques restantes.

En el clique dos se articulan actores de diversos sectores institucionales (político gubernamental y no gubernamental de ambos partidos que compiten en la arena política local, profesional y empresarial -industria, comercio y servicios e incluso un actor conectado a la actividad agrícola-ganadera-). Con el mayor índice de accesibilidad se distingue el titular del Ejecutivo local y cabe advertir que el ex-Intendente, de signo partidario opuesto, comparte la misma preferencia en cuanto estrategia de desarrollo.

Las políticas públicas priorizadas por este grupo definen claramente un desarrollo que pasa básicamente por el eje social: políticas de vivienda y de acción social y preocupación por el desempleo. En lo específicamente económico, se pondera la incentivación de la actividad comercial, de peso decisivo en la estructura económica de la ciudad y que ha decrecido notoriamente en los últimos años. No se revela en el discurso de estos actores cómo esta activación ha de producirse, salvo la referencia en algunos de ellos a la "comercialización de la producción local" vinculada a la activación de pequeños y medianos emprendimientos productivos. Se trata de una visión marcada por las urgencias de los problemas de la ciudad, que revela un cierto voluntarismo e insistencia en una estructura económica local (comercio y servicios) que pareciera poco propulsiva²¹ y electoralmente más redituable por los intereses inmediatos de la población.

El cuarto clique, prácticamente integrado por actores empresariales del ámbito agrícola-ganadero o relacionados a él, propone una estrategia que insinúa un perfil reactivo ante la crisis, enfatizando la preservación del tejido social a través de la atención de la salud pública, la vivienda, medidas focalizadas de acción social y la seguridad pública. A la vez que no surgen propuestas de reactivación económica (comercio e industria) y preocupación por el desempleo. La orientación conservadora-social, no es extraña al subsistema productivo de pertenencia de los actores.

El quinto clique reúne la mayor cantidad de actores y variedad de sectores institucionales, en general de baja prominencia y accesibilidad. Ello hace más destacable la presencia del actor de máxima relevancia en el sistema reticular de influencia de JM, por su prominencia, alto índice de accesibilidad y por su carácter

21. Lo enunciado no pretende ser una evaluación sobre la factibilidad del modelo. De hecho, la localidad cuenta con antecedentes exitosos en la dirección planteada: el Festival de Doma y Folklore y una iniciativa local original cual es el procesamiento de la basura encarada por el gobierno municipal según pautas ecológicas, con sencillos criterios técnicos y prácticamente ninguna inversión, que ha significado la creación de puestos de trabajo para la población de menores recursos y la obtención de beneficios para el Municipio por la venta a los productores agrícolas de la zona de fertilizantes naturales.

de funcionario gubernamental con competencia regional (Senador Provincial). Este actor integra el núcleo institucional central de la red profesional y es el único que muestra una densa red personal (*ego network*)²² de relaciones de confianza, indicativa de merecimiento de confianza por una pluralidad de actores, éstos incluso de diferenciados sectores institucionales. Un rasgo típico de este clique es la presencia de actores con funciones de integración social (cura párroco y comunicador social). Otro dato de interés es la baja representación del sector agrícola-ganadero, de importante peso en la red de influencia local.

Una fuerte acentuación en lo económico caracteriza la estrategia que identifica a este clique: enfatizase el desarrollo industrial y la comercialización de la producción local, como instrumentos para combatir el desempleo.

Estrategias del indispensable desarrollo *económico* local aparecen sólo con claridad en el primero y en el último de los cliques y únicamente en el primero, según pautas de "desarrollo sustentable". Tal parece como si en los restantes no se acabara de visualizar el rol importante de las iniciativas locales para el desarrollo económico, ya por una percepción estrecha del alcance de las políticas locales, ya porque una lógica del desarrollo social no se articula con la dimensión económica, o bien porque ésta permanece sin innovación desde actores con intereses vinculados a la tradicional estructura productiva agrícola-ganadera de la zona.

Puede advertirse que la orientación al desarrollo en este sistema porta una tensión entre la racionalidad económica y la social. La primera tiene a su favor el liderazgo de un actor con fuertes recursos (incluso económicos) interesando destacar el muy valioso de la confianza; este recurso es en cambio muy débil en quien lidera la estrategia más social, con la presumible mayor inestabilidad de sus apoyos y coaliciones. Finalmente, la renuencia a otorgar confianza que se manifiesta en los actores destacados del sector agrícola-ganadero,²³ bastante autonomizado del sector político también en las redes profesionales, permite suponer menores articulaciones cooperativas así como que jugará en el proceso con posiciones de veto cuando el desarrollo (en particular, la industrialización) pueda afectar su interés económico.

22. Se designa como *ego-network* o red personal o egocéntrica, a la red propia de cada actor. Es decir que, en el conjunto total de relaciones de la red, identifica aquellos actores con que un actor tiene relación y las relaciones entre dichos actores (Rodríguez, J:23). Este artículo se basa en una investigación más extensa en que se analizaron las redes personales de confianza y que por obvias razones de espacio no pueden presentarse aquí. Mas importa consignar que la red personal de confianza del actor referido tiene una densidad de 12.84, frente a sólo 1.55 del Intendente local (clique 2) y las de los empresarios agropecuarios de mayor accesibilidad del clique 4, las cuales ascienden a 2.72 y 4.43.

23. Tal como surge del análisis de los *ego-network* a los que refiere la nota anterior.s

5.2. Políticas públicas de desarrollo en Carlos Paz (Gráfico 6)

En el sistema de red de influencia de CP, las estrategias privilegiadas se reducen a dos y con menor diferenciación entre sí que las de JM. Aunque en ambas impera la lógica de la racionalidad económica para el desarrollo, ella es más fuerte en el primer clique de actores: importa sí el desempleo, pero la estrategia para combatirlo puede ser condensada en buenos servicios públicos, indispensable infraestructura para la actividad turística y para la diversificación de la economía a través de un proceso de industrialización, que permita compensar la recesión de los últimos años y la estacionalidad del turismo. No se desatiende al medio ambiente (insumo de la misma actividad turística), pero queda mediatizado por la lógica económica.

El segundo clique de actores destaca las políticas para combatir el desempleo y los efectos perniciosos de la actividad comercial estacional, así como políticas de preservación del medio ambiente. Seguridad pública y servicios públicos -cuestiones ambas de mucha significación para la actividad turística- son agendadas luego. También la lógica de la racionalidad económica atraviesa esta propuesta de desarrollo, que permanece sin embargo afincada más en el turismo. La reiteración en el discurso al problema de la estacionalidad no lleva a generar la elección de un proceso de industrialización para revertirlo, sino a ponderar ofertas turísticas alternativas a las tradicionales; no obstante, cabe añadir que varios actores perciben "además", es decir como estrategia complementaria, el desarrollo de actividades industriales.

El Gráfico 6 muestra claramente que la segunda estrategia (clique 2), convoca al mayor número de actores. Pero la lectura al interior de los cliques según sectores institucionales detecta una cuestión interesante: en el primer clique se concentra el mayor número de empresarios, en una red de influencia con escasa localización de este sector relativamente al político. Además, dichos empresarios son los más prominentes y con mayor nivel de accesibilidad del sector. Otro aspecto a destacar es que los actores políticos más relevantes que comparten la opinión empresarial son extra-locales. No la acompañan los medios de comunicación, pues sus tres representantes se adhieren a la orientación más política del clique dos.

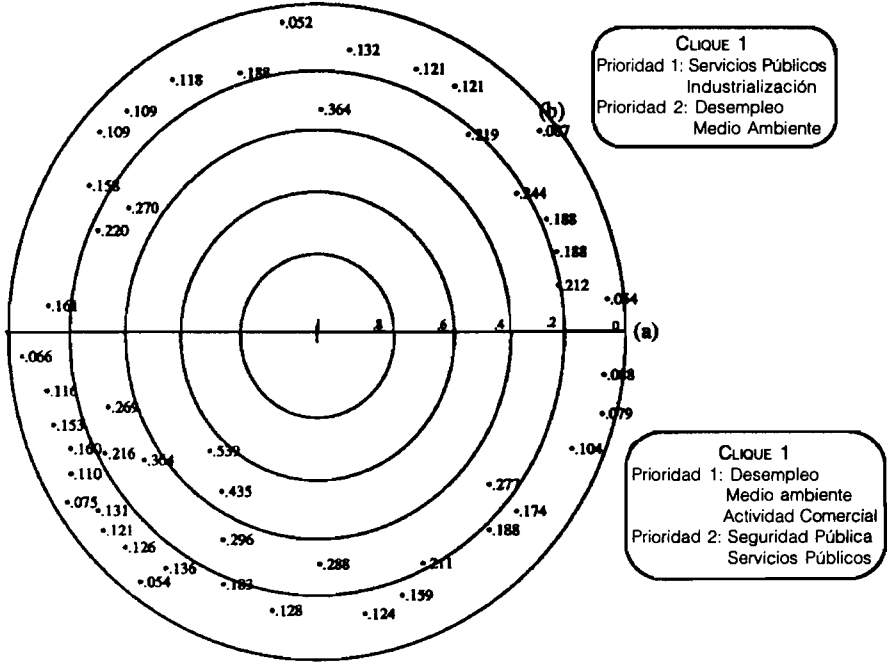
Si ahora, en un análisis más puntual, se atiende a que la estrategia orientada más hacia el turismo es encabezada por actores con los mayores índices de accesibilidad de la red (.539 y .435), mientras ningún actor de tal rango -y pocos del segundo- aparece en la estrategia que se abre visiblemente hacia la alternativa industrial, podría concluirse que la primera es la que cuenta con mayores posibilidades para direccionar las políticas locales.

Sin embargo, la afirmación se relativiza al atender a la importante cuestión de la confianza: el actor con mayor accesibilidad, es la vez uno de los que con índices más bajos se localiza en la reticulación general de confianza. Además, los tres actores políticos que le siguen en índice de accesibilidad en el mismo clique dos, aparecen ligados por relaciones de confianza no con él sino con los dos empresarios más prominentes de la estrategia divergente.

Bien podría considerarse entonces que la orientación a la industrialización -sin descuido del turismo- sea la intentada para el desarrollo local concordante ésta con la percepción empresarial, no ignorando las dificultades a sortear en la construcción del consenso en una red de influencia política con marcadas fragmentaciones intra e interpartidarias.

Gráfico N° 6. Cliques de Actores Prominentes de Carlos Paz según Políticas Públicas priorizadas para el Desarrollo Local.

Distribución de Actores por niveles de accesibilidad en la Red de Influencia (Índice Primary Form). N=49*.



*N: Actores entrevistados y que han manifestado prioridades.

Referencias:

(a) Rangos de accesibilidad por intervalos del Índice Primary Form.

(b) En las posiciones de los actores de la red se consigna el índice de accesibilidad respectivo.

Tablas de Referencia Gráfico N° 6.

Clique 1.

Indice primary form o de accesibilidad	Código actor	Posición Institucional
.121	B18	Funcionario Gubernamental UCR. CP.
.118	C08	Presidente Centro Comercial. CP.
.219	B01	Diputado Provincial. LC.
.188	B04	Empresario Hotelero. CP.
.244	U01	Presidente del Concejo Deliberante UCR. Cosquín.
.161	V03	Funcionario Gubernamental UCR. CP.
.220	C18	Intendente UCR. Cosquín.
.270	B17	Empresario Inmobiliario. CP.
.109	B05	Intendente Movimiento Comunal. Sta. Ma. Punilla.
.132	C17	Senador Provincial Frepaso. CP.
.052	A10	Funcionario Gubernamental UCR. LF.
.188	F02	Ex Intendente UCR. CP.
.212	P04	Diputado Provincial UCR. LF.
.364	R01	Empresario Publicitario. CP.
.087	F03	Dirigente Político UCR. LF.
.054	S01	Empresario de Turismo. CP.
.158	D06	Empresario de Espectáculos. CP.
.188	N01	Empresario de Entretenimientos. CP.

Clique 2.

Índice primary form o de accesibilidad	Código actor	Posición Institucional
.130	O01	Intendente UCR. Villa Giardino.
.288	C05	Senador Provincial P.J. Valle Hermoso.
.269	D04	Senador Provincial UCR. HG.
.110	D08	Concejal UCR. CP.
.211	G02	Intendente P.J. LC.
.174	A02	Dirigente Político UCR. Cosquín.
.121	B02	Concejal UCR. LF.
.128	C12	Periodista. CP.
.216	C01	Senador Provincial UCR. HG.
.075	A11	Concejal UCR. LF.
.153	O02	Ex Concejal P.J. LF.
.435	T01	Concejal UCR. CP.
.126	C02	Intendente UCR. HG.
.124	L07	Intendente UCR. CM.
.088	N02	Empresario de Publicidad. Cosquín.
.079	P06	Presidente Asociación Hotelera. CP.
.364	R10	Senador Provincial P.J. CP.
.160	R02	Concejal P.J. CP.
.066	F01	Empresario de Turismo CP.
.116	A06	Funcionario Gubernamental UCR. LF.
.104	B11	Periodista. CP.
.131	D07	Dirigente Político MAC. CP.
.054	S03	Empresario Hotelero. LF.
.183	A09	Funcionario Gubernamental. CP.
.296	M03	Presidente Concejo Deliberante. CP.
.277	C09	Periodista. CP.
.188	S10	Intendente UCR. LF.
.159	Z02	Senador Provincial UCR. Sta. Ma. de Punilla.
.539	C13	Intendente UCR. CP.

CONCLUSIONES

Los análisis expuestos se sustentan sobre dos ideas centrales: a) la comprensión de que el desarrollo local implica necesariamente desarrollo económico y b) la relevancia que para la orientación y promoción del mismo tiene la capacidad de coordinación política de los sistemas sociales locales.

La estructura de influencia política local en tanto red de actores con intereses reconocidos en el desarrollo económico local y capaz de incidir en la toma de decisión de las políticas locales, se convierte -por tanto- en el eje estratégico de análisis. En este sentido interesó su composición, el entramado de relaciones que entre dichos actores se establece y la convergencia de orientaciones de desarrollo que en la misma se manifiestan.

Entendidas estas últimas como las políticas a priorizar por quienes influyen en el desarrollo económico, el estudio prestó particular atención a la relación que las mismas tienen con el sustrato estructural de la red; esto es la red de relaciones entre los actores del desarrollo económico local.

La descripción de las redes de influencia política en el desarrollo económico de JM y CP mostró diferencias entre ellas en los siguientes aspectos:

La mayor diversificación estructural de la red de JM, a partir de comparar la diversidad de sectores institucionales que comprenden cada red, la variedad de recursos de influencia que para cada una son reputados y la densidad de relaciones profesionales (o por su ocupación) y de confianza (en cuestiones personales de especial interés) de los actores.

Una diferenciación más marcada -también en JM- entre espacios público y privado de interacción de los actores según intereses vinculados a su ocupación, mostrando mayor autonomía de los actores privados (económicos y comunitarios) en relación a actores gubernamentales.

El dinamismo del sector privado en JM -indicado por su diferenciación más marcada en esta localidad- se correlaciona con el alto grado de participación de actores pertenecientes al sector económico, cuantitativamente y por su prominencia, comparado con el sector político (gubernamental y no gubernamental). Esta última relación se invierte en CP, donde el sector político prácticamente hegemoniza la red de influencia en el desarrollo económico local.

La red de CP se caracteriza por la numerosa e importante participación (en términos de prominencia) de actores extralocales pertenecientes a la región de la que forma parte (Punilla), predominando -entre ellos y los locales- las

relaciones intergubernamentales y partidarias. En contraste, la red de JM muestra una menor participación de extralocales; representantes -por otra parte- de un abanico variado de actividades políticas, económicas y comunitarias.

La integración entre los actores que presentan comparativamente las redes de relaciones de confianza, sumado a ello la interpenetración entre los variados sectores institucionales que dibujan las relaciones profesionales o por ocupación principal, permiten sugerir en JM una mayor articulación entre los sectores sociales influyentes y entre éstos y la esfera gubernamental local.

Por su parte, el análisis de las políticas priorizadas para el desarrollo local por los influyentes muestra el impacto que en las elecciones tienen el contexto productivo y social en los que éstas se insertan; así se explica entre otros aspectos la fuerte presencia de la cuestión ecológica en CP, muy débil en JM, o la mayor importancia en esta última de la cuestión social.

También incide la propia estructuración de la red de influencia política para el desarrollo económico de cada localidad, dado que la mayor diferenciación de la red en JM se corresponde con una pluralidad de propuestas para el desarrollo. Inversamente la menor diferenciación reticular de CP es reflejada por una menor gama de alternativas.

No obstante, la ponderación de estas estrategias a partir de la capacidad de influencia de los actores que las apoyan permite sugerir que en ambas predomina una preocupación más económica que social, aunque este aspecto no es desdeñable entre los influyentes.

Frente a la pluralidad de propuestas expresadas en JM, cabe preguntar si la conformación que adopta la reticulación de actores en su sistema de influencia aparece como facilitadora de procesos de coordinación negociada. La plausibilidad de una respuesta afirmativa deriva de la relativa horizontalidad de la red por la extensión de la prominencia y la accesibilidad a actores de diversa pertenencia institucional, del alto volumen y diversificación de recursos disponibles para el intercambio, de la confianza generalizada entre los actores del sistema y de la interpenetración de intereses en razón de relaciones profesionales.

En el intento de visualizar cuál de las estrategias propuestas en CP tiene más posibilidades de orientar la política de desarrollo local, debe recordarse que su red de influencia se asocia fuertemente a un reconocimiento de recursos políticos, dentro de los cuales se han distinguido en este estudio los "posicionales" de los "funcionales", indicando en esta red el predominio de los primeros sobre los segundos. Pero los recursos políticos posicionales aparecen muy condicionados por los vaivenes de internas partidarias -amén de los de la política general-, con lo cual resultan más lábiles que las capacidades de liderar y movilizar (recursos funcionales).

Por ello que la reticulación en CP es, por sus recursos, potencialmente más inestable que en JM y esta característica no puede dejar de relacionarse con la fragmentación de la confianza que también se observa en la respectiva red. Inestabilidad y desconfianza son poco propicias para el *intercambio político generalizado* que debe producir las decisiones para el interés general; redes con las características descritas retardan definiciones políticas, impiden o traban negociaciones y en definitiva, pueden abortar la cooperación. Juegos de suma cero y lentas definiciones son por eso expectables en la concreción de las dos estrategias consideradas.

BIBLIOGRAFÍA

- Alford y Friedland: *Los poderes de la teoría. Capitalismo Estado y Democracia*, Buenos Aires, Manantial, 1991.
- Arañaraz, N. y Paraje, G.: "La temporada turística 93/94", en *Novedades Económicas*, IIERAL, Fundación Mediterránea, Año 16, Nº 160, abril de 1994.
- Burt, R.: *Toward Structure, perception and action. Network Models of Social Action*, New York, Academic Press Inc, 1982.
- Burt, R. y Minor, M.: *Applied network analysis. A methodological introduction*, Beverly Hills, California, Sage Publication, Inc., 1983.
- Clark, T. (ed.): *Urban Innovation, creative strategies for turbulent times*, London, Sage Publications, 1994.
- Dahl, R.: *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press, 1961.
- Díaz de Landa, M.: "La descentralización argentina en el contexto de la Reforma del Estado: el caso de los municipios de Córdoba", en Dieter Nohlen (comp.): *Descentralización y transición democrática en América Latina*, Caracas-Madrid, Nueva Sociedad y Síntesis, 1990.
- Díaz de Landa, M. y Parmigiani de Barbará, C.: "Pobreza y Marginalidad en un contexto de crisis: la percepción de los influyentes en la ciudad de Córdoba", *Documento de Trabajo*, IIAP-UCC, 1991.
- Díaz de Landa, M. y Parmigiani de Barbará, C.: "Organized Business and the Community Power Structure in an Argentinian City: From Authoritarian to Democratic Regimes", XVIth World Congress of the International Political Science Association, Berlín, 15 al 21 de agosto de 1994.
- Goldsmith, M.: "Local Autonomy: Theory and Practice", en D. King y J. Pierre, *Challenges to Local Government*, London, Sage, 1990.
- Dye, T.: *Who's running America?*, Englewood Cliffs, N.J, Prentice-Hall, 1976.

- Furtado, C.: "El desarrollo", en *Interdisciplinariedad y ciencias humanas*, España, Técno/Unesco, 1983, pp. 280-302.
- Harding, A.: "Local Autonomy and Urban Economic Development Policies: the Recent UK experience and perspective", en D. King y J. Pierre, *op. cit.*, 1990.
- Hunter Floyd: *Community Power Structure*, Durham, University of North Carolina Press, 1953.
- Knoke, D.: "Power Structures", en S. L. Long (ed), *The Handbook of Political Behavior*, 3: 375-332, New York, Plenum, 1981.
- Laumann, E. y Knoke, D.: *The Organizational State*, Wisconsin, The University of Wisconsin Press, 1987.
- Laumann, E.; Marsden, P. y Prensky, D.: "The Boundary Specification Problem in Network Analysis", en R. Burt y M. Minor, *op. cit.*, 1983, pp. 18-34.
- Mayntz, R.: *Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung*, Frankfurt a.M./New York, Campus, 1988.
- Mayntz, R.: "Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen", en *Sonderheft 21, Opladen, WVG*, 1993.
- Pappi, F.: "Boundary specification and structural models of elite system: social circle revisited", *Social Networks* 6, 1984, pp. 79-95.
- Pappi, F.: "Policy Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?", en *Sonderheft 24, Opladen, WVG*, 1993.
- Parmigiani de Barbará, M. C.: "Entre el actor y el sistema: el enfoque de redes", *IIº Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Mendoza, 1 al 4 de noviembre de 1995.
- Scarponetti, P.: *Desarrollo Local y Participación comunitaria*, Tesis, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, U.N.C., 1993.
- Scharpf, F.: "Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen", en *Sonderheft 24, Opladen, WVG*, 1993.
- Stone, C.: *Regime Politics*, Lawrence, University Press of Kansas, 1989.
- Wolman H. y Goldsmith, M.: "Local Government Fiscal Condition: The Capacity for Action", en J. de Przeworski, M. Jong y J. Goddard (eds.), *Urban Regeneration in a Changing Economy*, Oxford, Oxford University Press, 1991.

ANEXO

Tabla Nº 1.

Código actores	Índice Prominencia	Posiciones Institucionales de los Influyentes de la Red Política de Jesús María
P07	0.944	Senador UCR. Dpto Colón. Empresario Agropecuario. Empresa de Desmonte. Vial. Minería.
A07	0.890	Empresario Industria Alimenticia (ARCOR)
T03	0.886	Intendente de Jesús María. PJ:
O02	0.806	Pte Sociedad Rural Jesús María. Empresario Agropecuario Jesús María.
R05	0.713	Empresario Agropecuario (Producción y Comercialización) Jesús María.
T01	0.690	Empresario Agropecuario (Producción y Comercialización). Pte Asociación Ganadera. Vice Pte Centro Comercial Jesús María. Directivo Bolsa de Comercio Cba. Vocal Colegio de Martilleros Córdoba.
O01	0.684	Profesional Médico Propietario Clínica Jesús María.
N03	0.667	Empresario Concesionario Automotores Jesús María.
P02	0.567	Periodista MCM Local Jesús María.
S02	0.564	Gerente Empresa Maxxion Jesús María.
P08	0.538	Intendente Col. Caroya UCR.
R08	0.533	Profesional Abogado. Empresario Agropecuario Jesús María.
P09	0.515	Directivo Comisión Festival de la Doma Y Folklore. Docente Jesús María.
C08	0.495	Empresario Concesionario Automotores Jesús María.
M02	0.438	Directivo Club Alianza. Comerciante Jesús María.
R15	0.430	Empresario Supermercado Jesús María.
V01	0.411	Concejal UCR Jesús María. Profesional Médico. Comerciante.
A04	0.407	Funcionario Gubernamental (Secretario de Hacienda) Jesús María.
P01	0.403	Empresario Supermercado Jesús María.
Z01	0.392	Empresario Agropecuario. Ingeniero Agrónomo Jesús María.
A05	0.369	Sacerdote Jesús María.
Z02	0.368	Empresario Agropecuario. Escribano Jesús María.
F02	0.360	Directivo Cooperativa de Servicios Jesús María y Col. Caroya. Jesús María.
D06	0.337	Presidente UCR. Jesús María, Ex Funcionario Gubernamental. Col. Caroya.
A02	0.337	Profesional Bioquímico Jesús María.
B05	0.334	Empresario Cadena de Hipermercados. Jesús María.

Tabla Nº 1 (continuación).

Código actores	Indice Prominencia	Posiciones Institucionales de los Influyentes de la Red Política de Jesús María
R06	0.331	Directivo Club Alianza. Farmacéutico Jesús María.
C03	0.320	Empresario Comercio productos agrícolas Jesús María.
P03	0.311	Funcionario Gubernamental (Secretario de Gobierno) PJ Jesús María.
G06	0.306	Empresario Industria Química Col. Caroya.
G01	0.303	Empresario Concesionario de Automotores Jesús María.
R03	0.279	Director Hospital Público Jesús María.
D05	0.243	Empresario Transporte nacional e internacional Jesús María.
C01	0.221	Ex Intendente UCR. Industria Química. Jesús María.
B06	0.220	Profesional. Médico Oftalmólogo. Propietario Clínica Jesús María
V02	0.212	Presidente del Concejo Deliberante UCR. Col. Caroya.
F03	0.210	Diputado Nacional PJ. Abogado. Miembro familia tradicional. Jesús María.
P04	0.208	Empresario. Comercio Productos agropecuarios. Jesús María.
G02	0.204	Ex Concejel UCR Jesús María. Empleado de Comercio.
R07	0.204	Concejel UCR Jesús María Profesional Abogado.
C07	0.197	Empresario. Seguros. Jesús María.
H01	0.197	Directivo Asociaciones Comunitarias. Jesús María.
N05	0.192	Profesional. Arquitecto. Jesús María.
G07	0.184	Empresario Industria Química. Jesús María.
B03	0.180	Directivo Cooperativa de Servicios de Jesús María y Col. Caroya. Col. Caroya.
P10	0.165	Profesional. Abogado (Civil, Comercial y Laboral) Jesús María.
B04	0.153	Ex Funcionario Gubernamental (Secretario de Obras Públicas) UCR. Arquitecto. Jesús María.
B02	0.151	Concejel PJ. (Pte Concejo Deliberante) Jesús María. Docente.
D01	0.148	Periodista. MCM Local. Jesús María.
D03	0.134	Ex Funcionario Gubernamental (Secretario de Hacienda) UCR. Contador Público Jesús María.
S08	0.120	Pte Centro Comercial de Jesús María. Comerciante Textil
M01	0.112	Profesional. Abogado (Civil, Comercial, Laboral). Jesús María.
T02	0.112	Juez Civil y Comercial. Jesús María.
D04	0.097	Financista. Jesús María.
I01	0.083	Rentista. Jesús María.
R01	0.083	Empresario Industria Metalúrgica. Jesús María.
G05	0.082	Empresario Industria Alimenticia. Pte Sociedad Chacinadores. Col. Caroya.

Tabla Nº 1 (continuación).

Código actores	Índice Prominencia	Posiciones Institucionales de los Influyentes de la Red Política de Jesús María
R09	0.077	Asesor Técnico Frutihortícola (INTA: Centro-Norte Provincial). Periodista especializado (Agrario). Jesús María.
C02	0.066	Empresario Actividad Inmobiliaria. Col. Caroya.
D07	0.059	Empresario Industria Alimenticia-Vitivinicola. Col. Caroya
P05	0.054	Funcionario Gubernamental. Secretario Desarrollo y Promoción Humana Social y Económico. Col. Caroya.
Z03	0.053	Gerente Banco Oficial. Jesús María.
G04	0.049	Profesional. Pte Colegio de Abogados de Jesús María, Pte PJ de Col. Caroya. Empresario Agropecuario.
N07	0.047	Empresario Concesionario Automotores. Jesús María.
N02	0.045	Empresario Industria Alimenticia-Vitivinicola. Cámara de Comercio, Industria y Agropecuaria. Col Caroya.
Z04	0.043	Concejal PJ. Jesús María.
C12	0.039	Empresario. Actividad Inmobiliaria. Terrateniente. Jesús María.
C09	0.038	Intendente de Sinsacate (U.C.R)
C05	0.037	Funcionario Gubernamental (Obras Pcas, Consejo Juventud) Col. Caroya.
A03	0.035	Profesional Médico. Propietario Clínica Caroya. Col. Caroya.
S05	0.026	Empresario Comercio Aserradero, Productos y Servicios. Col. Caroya.
F01	0.024	Concejal PJ. Jesús María.
A06	0.022	Funcionario Gubernamental. Area de producción. Col. Caroya.
R02	0.022	Empresario Industria Alimenticia. Col. Caroya.
L01	0.020	Gerente Empresa Industria Alimenticia-Vitivinicola. Col. Caroya.

Tabla N° 2.

Código actores	Índice Prominencia	Posiciones Institucionales de los Influentes de la Red Política de Jesús María
C13	0.992	Intendente UCR. Bioquímico. Carlos Paz.
C01	0.973	Senador Provincial. UCR. Abogado. Huerta Grande.
R01	0.852	Empresario Publicitario. Carlos Paz.
T01	0.801	Concejal UCR (Pte de Bloque) UCR. Empresario inmobiliario. Carlos Paz.
M03	0.703	Pte Concejo Deliberante UCR. Empresario Espectáculos. Contador. Carlos Paz
C05	0.646	Senador provincial PJ. Valle Hermoso.
B17	0.604	Empresario inmobiliario. Martillero Público. Carlos Paz.
C09	0.595	Periodista MCM Local. Carlos Paz.
C18	0.595	Intendente UCR. Empresario (comercio). Cosquin.
D04	0.569	Senador Provincial UCR. Empresario (comercios). Huerta Grande.
D07	0.563	Dirigente Político MAC. Médico. Carlos Paz.
B04	0.550	Empresario hotelero. Carlos Paz.
N01	0.531	Empresario Entretenimientos. Carlos Paz.
B01	0.531	Diputado Provincial. UCR. Médico. La Cumbre.
R10	0.525	Senador Provincial PJ. Lic. Ciencia Política y Abogado. Carlos Paz.
U01	0.477	Pte Concejo Deliberante. UCR. Empresario hotelero. Cosquin
P04	0.439	Diputado Provincial UCR. Ex Intendente. Médico. La Falda.
S10	0.432	Intendente UCR. Bioquímico. La Falda.
F02	0.410	Ex Intendente Municipal UCR. Ingeniero agrónomo. Carlos Paz.
V03	0.407	Funcionario Gubernamental (Director de Deportes) UCR. Carlos Paz.
A09	0.388	Func. Gubernamental (Secret.de Gobierno)UCR. Empr.hotelero. Carlos Paz.
B10	0.372	Empresario Espectáculos. Carlos Paz.
A02	0.363	Dirigente Político UCR. Médico y docente. Cosquin.
P03	0.359	Ex Senador Provincial. UCR. Carlos Paz.
B18	0.343	Func.Gubernam.(Secretaría de Turismo)UCR. Lic en Filosofía y Letras. C.Paz.
B16	0.302	Dirigente Político UCR. Cosquin.
C12	0.277	Periodista MCM Local. Carlos Paz.
C17	0.267	Senador Frepaso. Ingeniero Civil (especialidad caminos). Carlos Paz.
A06	0.264	Funcionario Gubernamental (Secretario de Gobierno) UCR. La Falda.
D06	0.254	Empresario Espectáculo. Carlos Paz.
L07	0.254	Intendente UCR. Abogado. Capilla del Monte.
B11	0.223	Periodista MCM Local. Carlos Paz.
R02	0.219	Concejal PJ Profesional Médico. Carlos Paz.

Tabla N° 2 (continuación).

Código actores	Indice Prominencia	Posiciones Institucionales de los Influentes de la Red Política de Jesús María
C08	0.216	Pte Centro Comercial. Contador público. Carlos Paz.
G02	0.216	Intendente PJ; Profesional Médico. La Cumbre.
M08	0.200	Concejal Movimiento de Acción Comunal (MAC). Arquitecto. Carlos Paz.
B05	0.175	Intendente Movimiento Comunal. Comerciante Ramos Generales. Santa María de Punilla.
F01	0.165	Empresario turístico. Dirigente Político UCR. Ingeniero agrónomo. Carlos Paz.
O02	0.162	Ex Concejal PJ. Empleado Público jubilado. La Falda.
P06	0.162	Pte Asociación Empresaria hotelera Gastronómica. Empresario hotelero. Ingeniero Civil. Carlos Paz.
L01	0.159	Dirigente Político UCR. Carlos Paz.
Z02	0.159	Senador Provincial. UCR. Santa María de Punilla.
D08	0.156	Concejal UCR. Cosquin
C02	0.149	Intendente UCR Empresario hotelero. Huerta Grande.
C14	0.146	Dirigente Político UCR. Ex Ministro de Salud Pública de la Pcia. Profesional Médico. Carlos Paz.
A11	0.143	Concejal UCR. La Falda.
S08	0.143	Ex Intendente UCR. Capilla del Monte.
S01	0.134	Empresario Turismo. Carlos Paz.
D11	0.124	Intendente PJ. Valle Hermoso.
E02	0.118	Dirigente Movimiento Ecologista. Carlos Paz.
O01	0.105	Intendente UCR. Villa Giardino.
M10	0.102	Concejal PJ La Falda.
B02	0.099	Concejal UCR. Comerciante Gastronómico. La Falda.
R07	0.095	Dirigente Político PJ. Cosquin.
S03	0.083	Empresario hotelero. La Falda.
N02	0.076	Empresario de Publicidad. Cosquin.
A10	0.073	Funcionario Gubernamental (Sec. Ceremonial y Protocolo) UCR. La Falda.
M04	0.064	Empresario Minero (Extracción y Comercialización) Huerta Grande.
F03	0.057	Dirigente Político UCR. Profesional Ingeniero Electromecánico. Comerciante. La Falda.

Tabla N° 3. Red de Influencia de Jesús María: Actores locales y extralocales. N=75*

Rango	Locales	Extralocales	Total
.94 -.71	4	1	5
.70 -.472	8	1	9
.47 -.24	18	1	19
.239 -.02	28	14	42
Total	58 (77.33)	17 (22.66)	75 (100)

*Entre paréntesis, porcentajes sobre N.

Fuente: Anexo. Tabla 1.

Tabla N° 4. Red de Influencia de Carlos Paz: actores locales y extralocales. N=59*

Rango	Locales	Extralocales	Total
.99 -.74	3	1	4
.73 -.50	7	4	11
.49 -.25	9	7	16
.24 -.06	10	18	28
Total	29 (49)	30 (51)	59 (100)

* Entre paréntesis porcentajes sobre N.

Fuente: Apéndice. Tabla 2.

LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL COMO
INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO.
ESTUDIOS DE CASO DE DOS ENTES DE
COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EN LA
PROVINCIA DE CÓRDOBA *

Mónica Cingolani **

INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre las distintas jurisdicciones políticas municipales, tradicionalmente, han sido pautadas a partir de directrices emanadas de los niveles centrales de decisión. En la actualidad, la capacidad de movilización, de iniciativa y hasta "propositiva", generada por los niveles municipales, se deja ver -aunque de manera incipiente en cuanto a sus impactos- a través de ciertos fenómenos novedosos. Entre ellos, ha mostrado una creciente proliferación en los últimos años, la articulación de las jurisdicciones municipales desde la iniciativa espontánea de los municipios, convocados por intereses o problemáticas compartidas, y a cuya resolución propende la coordinación de sus acciones.

En el interior de la Provincia de Córdoba existen actualmente numerosos Entes intermunicipales dedicados al cumplimiento de diversas actividades: campañas contra epidemias; campañas de control de plagas; comités de cuencas hídricas;

*Este artículo se basa en un proyecto de investigación becado por el Consejo de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de la Provincia de Córdoba (CONICOR), apoyado por la Universidad Católica de Córdoba y dirigido por la Dra. M. Díaz de Landa y la Dra. M. C. Parmigiani de Barbará. A ellos se agradece el apoyo brindado.

**Instituto de Investigación y Análisis Político. Universidad Católica de Córdoba.

construcción de infraestructura social; construcción y mantenimiento de acueductos, de gasoductos, de obras de comunicación y de rutas; control bromatológico en la región; control de cumplimiento de normas de desarrollo urbano; coordinación administrativa de municipios; coordinación de normas de tránsito; desarrollo de actividades culturales; explotación de servicios de agua, de viveros; prestación de servicios de extensión agropecuaria, de servicios de transporte interurbano; promoción turística, del comercio exterior, del desarrollo regional, entre otros.¹ Así, el desarrollo urbano, la prestación de determinados servicios, el mejoramiento de la gestión administrativa, o más integralmente el intento de promover el desarrollo regional, parecen ser los principales factores impulsores de la organización y coordinación de acción y gestión municipales.

La emergencia de estas experiencias colaborativas entre municipios, lejos de constituir un fenómeno aislado, se relaciona con un profundo proceso de transformación de todas las jurisdicciones estatales: nacional, provincial y municipal, entre cuyos pivotes se encuentra la descentralización -asociada a la regionalización- que, por lo demás, implica nuevos modos de relacionarse con el aparato central. La delegación de funciones y descentralización de competencias hacia niveles inferiores de gobierno, o directamente la "no acción" de las instancias centrales en algunas áreas, incrementa la necesidad de los niveles inferiores de generar experiencias creativas, innovadoras, para resolver problemas públicos; y las más de las veces éstas no tienen que ver con un diseño jerárquico desde los niveles jurisdiccionales centrales.²

Específicamente, la asunción por parte de los gobiernos municipales de nuevas y distintas responsabilidades con recursos a menudo insuficientes, las necesidades de responder a mayores demandas, de afrontar inversiones que exceden la capacidad individual del municipio, de impulsar la competitividad de sus economías para acceder a nuevos mercados en el marco de la globalización, etc., componen el complejo de condiciones que afrontan las gestiones locales actuales. Por lo demás, nuevos problemas implican la necesidad de crear nuevos instrumentos de la política pública municipal.

1. Clasificación tomada de C. Tecco, 1994. Allí se presenta un análisis y la clasificación de las experiencias de cooperación intermunicipal que tuvieron lugar en la Provincia de Córdoba, desde el lanzamiento del Programa de Descentralización Provincial (1988) hasta 1993.

2. En el marco de los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional, que autoriza a las provincias a crear regiones para el desarrollo económico y social, estas instancias intentan definir proyectos de asociación. Por caso, y a los efectos de remarcar la capacidad propositiva "desde abajo", las Provincias de Córdoba y Santa Fe han rechazado la propuesta de regionalización diseñada desde el gobierno nacional, con cuya composición de las regiones no estuvieron de acuerdo, e iniciaron actividades tendientes a la mutua integración.

La tendencia a la coordinación en la acción efectiva gubernamental plantea la exigencia de detenerse en el estudio de estos procesos; y este trabajo en particular se remite a la coordinación entre gobiernos municipales. El presente estudio se ubica en el contexto de las políticas públicas locales, particularmente en el ámbito de las relaciones intergubernamentales relativas a los procesos de implementación o puesta en práctica de políticas como procesos interorganizativos.

Este mismo parte de la inquietud de indagar -a partir de la aplicación de una estrategia comparativa entre dos casos de estudio seleccionados- en un instrumento de la política pública local: la *cooperación intermunicipal a través de Entes*, como un sistema de relaciones entre actores. Tratarán de marcarse las tendencias de coincidencia y diferenciación en la conformación y estructura interna de los Entes, su dinámica de funcionamiento, sus principales potencialidades y la articulación con las instancias gubernamentales céntricas, entre los aspectos más importantes.

En primer lugar, se hará una breve lectura teórico-conceptual sobre la emergencia y formas de coordinación de los Entes de cooperación intermunicipal (sección 1), para luego proceder a la presentación de los casos de estudio y la precisión de algunos aspectos metodológicos del trabajo (sección 2), el análisis de la estructura de influencia en los Entes (sección 3) y, finalmente, las interpretaciones vertidas por sus participantes sobre las ventajas y potencialidades de estas iniciativas (sección 4).

1. ABORDAJE CONCEPTUAL: ALGUNAS INTERPRETACIONES SOBRE LA EMERGENCIA DE LOS ENTES Y LAS FORMAS DE COORDINACIÓN

En términos de una lectura conceptual, hablar de los Entes de cooperación intermunicipal, es hablar de estrategias de coordinación intergubernamental de tipo horizontal para el cumplimiento de algún/os objetivo/s del sector público, en este caso el municipal. Cabe preguntarse bajo qué condiciones se produce la emergencia de estas estrategias.

Primero, el *agotamiento del recurso de la jerarquía en el diseño e implementación de las políticas*: la mayoría de los estudiosos describen y analizan la progresiva erosión de las formas de organización jerárquica y piramidal como tendencia del Estado actual,³ y la creciente importancia de las vinculaciones hori-

3. Demás está aclarar que ello no tiene que ver con la desaparición de medidas autoritarias o unilaterales por parte de las instancias políticas centrales.

zontales y la coordinación intergubernamental y descentralizada (Lechner, 1995; Von Beyme, 1994; Marin, 1990; Benz, 1993; Scharf, 1993, entre otros).

A partir de esta constatación, las perspectivas de tipo racional-weberiano, propias del enfoque *top-down* se convierten en deficientes para abordar procesos de transformación que aluden al ejercicio de capacidades discrecionales de organización y coordinación de políticas desde niveles inferiores de gobierno. Aquel enfoque desestima la capacidad de acción de la base y la consideración de las precondiciones que se hallan fuera del alcance del ejecutor. Un razonamiento alternativo es el enfoque *bottom-up*, que se centra en el proceso de implementación de las políticas públicas, y parte de la formulación concreta de un problema que convoca la intervención de autoridades públicas a los fines de definir soluciones organizativas (Meny y Thoenig, 1992).⁴ Siguiendo este enfoque, el presente estudio se centra en la trama de actores institucionales, políticos y sociales, que afrontan una tarea o programa de actuación pública local/regional.

La segunda constatación tiene que ver con la *emergencia de una forma de coordinación en redes*. En otros términos, la reversión de la tendencia centralizada y jerárquica en el diseño de las políticas, resulta a la vez en un aumento de la interdependencia entre los actores. Esta interdependencia va generando una especie de coordinación que puede caracterizarse como coordinación reticular, es decir bajo la noción de redes de vinculación horizontal, las que aparecen como estructuras muy flexibles para compensar las deficiencias de coordinación vertical. La coordinación a través de redes, en términos generales y sin dejar de reconocer sus falencias,⁵ facilita la interacción rápida y fluida entre los diferentes actores y organizaciones de la red, sean instancias estatales, actores sociales, económicos, sectoriales, comunitarios, etc.; también permiten intercambiar información, distribuir costos y beneficios, tomar decisiones conjuntas sobre la base de los compromisos contraídos por los participantes, etc. (Lechner, 1995). De acuerdo a estos conceptos, la coordinación reticular parece caracterizar la forma de articulación entre los actores convocados en los Entes.

4. El enfoque *top-down* se basa en la primacía de la autoridad, simbolizada en una pirámide jerárquica y centralizada, en la cual los decisores ubicados en la cúspide, son obedecidos progresivamente hasta la base, con fuertes circuitos de control jerárquico; distingue claramente las esferas política y administrativa de la actividad pública, constituyendo esta última un desafío especial. Por el contrario, el enfoque *bottom-up*, propuesto por B. Hjern, se interesa por el proceso que sigue a la formulación y adopción inicial de una política, atendiendo de manera especial a la autonomía de acción de los ejecutores (Hjern y Porter, 1980; Sabatier, 1993, Meny y Thoenig, 1992).

5. Entre ellas, problemas de cooperación y conflicto en su interior, veto o bloqueo de decisiones o acuerdos por parte de algunos actores, tendencia al cierre o aislamiento de la red respecto de su entorno, etc.

Como aclara N. Lechner, se trata de otro mecanismo de coordinación, distinto de la jerarquía y el mercado -que son las principales formas de coordinación en las sociedades modernas- y que consiste en la *auto-coordinación* por acuerdo voluntario y deliberado dirigido a un resultado intencional de interés compartido por todos. La auto-coordinación en redes o coordinación en ausencia de jerarquía alude a redes de relaciones durables y confiables que se auto-organizan cuando la capacidad de diseñar, decidir, ejecutar y evaluar políticas se encuentra dispersa entre distintos actores públicos y privados en interdependencia.

Ahora bien, como no se originan jerárquicamente, sino por auto-organización, tanto las relaciones de los actores involucrados, como el círculo de participantes en las negociaciones, son elaborados por ellos mismos y son por eso modificables. En efecto, estas particularidades inherentes a la autogestión o auto-organización, se verifican en los Entes a través de *permanentes redefiniciones*: en el núcleo de sus integrantes formales -aquellos legalmente incorporados- y entre los actores vinculados informalmente -otros actores no miembros, que intervienen indirectamente en las decisiones-, como así también en la agenda de cuestiones de interés y prioridades a resolver.

Como ya se dijo, se trata de interdependencias de tipo interorganizacional, intersectorial o interestatal que pueden resolverse en la posibilidad de una coordinación sin jerarquía. Sin embargo, ello *no significa que la coordinación reticular reemplace a la vertical o jerárquica*. En muchos casos, en las redes están presentes relaciones de poder (por una distribución asimétrica de recursos) pero amortiguadas por el propósito de concluir en decisiones compartidas. Más aún en el ámbito del Estado, la conducción estatal suele desarrollarse a través de una combinación de mecanismos verticales y horizontales (Lechner, 1995; Scharf, 1993). Si bien se la denomina "coordinación sin jerarquía", esta última puede actuar en la definición del contexto en que se realizan las negociaciones. En este sentido, el gobierno provincial, a través de la Constitución de la Provincia y decretos reglamentarios, provee un marco orgánico y normativo que contiene una demarcación de las posibilidades y límites en relación a estos emprendimientos;⁶ además, como

6. La Constitución de la Provincia de Córdoba, incluyó el art. 190 que dispone en la primera parte sobre convenios intermunicipales "... para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común..." y en la segunda sobre convenios interjurisdiccionales con otros gobiernos u organismos descentralizados. También el decreto 1174/88 intenta promover la coordinación intermunicipal para superar inconvenientes que puedan derivarse de los procesos de descentralización, tales como los riesgos de incurrir en incrementalismo, la escasa capacidad operativa de la mayoría de los municipios para la gestión de obras y servicios públicos y en el caso de los municipios más pequeños, el inconveniente de la escala técnica para la producción de obras y prestación de servicios. Estas y otras disposiciones

se verá posteriormente (sección 3), las instancias jurisdiccionales centrales, provincial y nacional, se hallan de alguna manera vinculadas a las decisiones de los Entes, según manifestaciones de los entrevistados.

Para terminar, siguiendo a Scharf en su distinción entre coordinación positiva y negativa,⁷ el tipo de coordinación que se manifiesta en las experiencias aquí estudiadas puede definirse como positiva, caracterizadas por las negociaciones multilaterales y simultáneas entre los actores involucrados, tendientes a la maximización del bienestar agregado a través de estrategias conjuntas (Scharf, 1993).

Finalmente, entonces, de acuerdo a las conceptualizaciones vertidas, las estrategias de coordinación aquí estudiadas -los Entes- pueden caracterizarse como *redes de auto-coordinación positiva horizontal*.

2. DESCRIPCIÓN DE LOS CASOS Y METODOLOGÍA DE ESTUDIO

2.1. Los Entes Intermunicipales: Adesur y Eincor

Los Entes seleccionados para el estudio han sido: la *Asociación para el Desarrollo Regional del Centro-Sur de Córdoba* y el *Ente Intercomunal del Norte de Córdoba*, *Adesur* y *Eincor*, respectivamente.⁸ Ambos constituyen entidades dife-

abren inagotables posibilidades y a la vez vedan la capacidad para que estas instancias se conviertan en niveles de gobierno con una estructura político-administrativa autónoma.

7. F. Scharf define la coordinación negativa dentro de organizaciones jerárquicas como aquella en la que la meta es asegurar que ninguna iniciativa política, orientada exclusivamente por metas propias de una unidad dentro de la organización, interfiera con las políticas e intereses de otras unidades. Generalmente se caracterizan por negociaciones de "despeje" bilateral y secuencial. La coordinación positiva, en cambio, constituye un intento de maximizar la efectividad y eficiencia de la política gubernamental, a través de la exploración y utilización de opciones de estrategia conjunta (Scharf, 1993).

8. La selección de los dos Entes intermunicipales para los estudios de caso respondió a tres criterios: 1) que la iniciativa de constitución de los mismos hubiese provenido desde las instancias locales interesadas (no por iniciativa de origen provincial, como por ejemplo el caso de Entes de promoción del comercio exterior, de cuencas hídricas, etc.); 2) que su finalidad fuera propender al desarrollo regional (no a actividades puntuales o de corto plazo); 3) el nivel de desarrollo relativo de las zonas que comprenden. Ambos Entes seleccionados son los más prominentes y consolidados en la provincia entre aquellos que cumplen esos requisitos. Con respecto a la exigencia del desarrollo diferenciado, el mismo se basó en el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) dentro de la jurisdicción de cada Ente. Conformadas cinco categorías, de menor a mayor porcentaje de hogares con NBI, los departamentos de Adesur clasificaron en las categorías de I a III y los de Eincor, en las categorías de II a V.

renciadas en tanto personas jurídicas -de derecho público Eincor y de derecho privado Adesur- distintas de las organizaciones que los integran (municipios, comunas⁹ u otras instituciones), con capacidad para actuar pública o privadamente, con una nómina de miembros formal y directamente incluidos y un Estatuto que establece sus derechos y obligaciones.¹⁰

Adesur fue creada en 1995 con el objetivo de definir políticas conjuntas de desarrollo para el centro y sur provincial,¹¹ contando con el apoyo técnico permanente de la Universidad Nacional de Río Cuarto (en adelante U.N.R.C.), que ejerce las funciones de secretariado. Estrictamente, se trata de una asociación interinstitucional -por la participación de esta última- que en el futuro pretende ser intersectorial (prevé la incorporación posterior de entidades representativas de productores y empresarios privados y organizaciones sociales comunitarias). Cuenta con un Plan Director para el Desarrollo Regional de largo alcance, aprobado por sus miembros en abril de 1997, y cuya coordinación está a cargo de la U.N.R.C.

La asociación reúne localidades de cinco departamentos del centro y sur provincial, zona caracterizada por su mayor desarrollo socioeconómico relativo: Calamuchita, General Roca, Juárez Celman, Presidente Roque Sáenz Peña y Río Cuarto.

Entre las actividades desarrolladas por el Ente, están los programas que se desprenden del Plan Director (programas de producción, de orden institucional y de carácter social), a los que se suma el plan de residencias estudiantiles, la organización y funcionamiento de un sistema de información regional entre los municipios y el programa de salud pública regional, entre las más importantes.

Eincor, el segundo caso de estudio, se constituye al cabo de sucesivas reuniones en junio de 1995, tras la iniciativa primera de realizar gestiones tendientes a obtener la radicación de la zona franca en la región norte de la Provincia de Córdoba, como estrategia para el desarrollo de las economías regionales de esa zona, históricamente deprimida en términos comparativos al resto de la provincia. Progresivamente, fueron hallándose múltiples intereses comunes que terminaron por definir un proceso de integración más abarcativo

9. La Constitución de la Provincia define como comunas a las poblaciones estables de menos de dos mil habitantes (art. 194).

10. Con respecto a su organización institucional-administrativa, ambos Entes cuentan con una asamblea General y una Mesa Directiva con miembros electos, entre sus órganos más importantes.

11. Específicamente, el objetivo general es "promover el desarrollo integral de la región, coordinando y concertando el accionar de sus instituciones/entidades públicas y privadas, para lograr la reactivación de las economías locales, la inserción de sus sectores productivos en las dinámicas extrarregionales y el fortalecimiento de los Estados municipales a fin de alcanzar el mejoramiento de la calidad de vida de todos sus habitantes".

y se vio en el Ente un instrumento de los gobiernos municipales para potenciar el desarrollo integral del norte cordobés.¹²

La iniciativa contó con la amplia adhesión de municipios y comunas de casi todos los departamentos del norte provincial: Colón, Cruz del Eje, Ischilín, Punilla, Río Primero, Río Seco, Sobremonte, Totoral y Tulumba. Del total de localidades ubicadas en los mencionados departamentos, que asciende a 131 municipios y comunas, 109 se hallan incorporadas al Ente, lo que equivale al 83.2% de adhesión. Debe remarcarse este elevado porcentaje, que excede sensiblemente a la extensión alcanzada por Adesur, que si bien es amplia, comparativamente sólo asciende al 49.4% de las localidades (45 de las 91 localidades participan como miembros del Ente).¹³

Los principales esfuerzos en el seno del Ente se han concentrado en la adecuación de la región norte al proceso de descentralización en salud, en tanto problemática común de la región.¹⁴ Las dificultades que en el área de salud enfrentan los municipios de la provincia, son agravadas en las regiones norte y oeste, caracterizadas por localidades pequeñas, parajes y zona rural, donde las posibilidades de autofinanciamiento se ven extremadamente limitadas. En relación al desarrollo productivo de la zona, el Ente ha implementado un programa de apoyo a microemprendimientos, a través del mercado Eincor instalado en la Ciudad de Córdoba. Se han emprendido también otras actividades culturales y de extensión (entre estas últimas, la organización del "Primer encuentro provincial de Entes Intercomunales", llevado a cabo en diciembre de 1995).

Cabe reparar en un dato interesante: para ambos Entes, la adhesión de las localidades de pequeño tamaño -comunas- es menos frecuente, principalmente en Adesur. Pareciera entonces que las actividades de cooperación intermunicipal, en este caso para el desarrollo regional, suscitan mayor interés cuando la vida local ha adquirido cierta complejidad.¹⁵

12. En el Acta Constitutiva del Ente se mencionan dos objetivos esenciales: "lograr la instalación de la zona franca en el norte cordobés, como instrumento de la economía regional" y "activar a través del desarrollo económico regional el potencial económico y humano de la región".

13. Los datos de incorporación de miembros a ambos Entes, Adesur y Eincor, corresponden a 1996; las adhesiones posteriores no fueron introducidas.

14. Entre las actividades relativas al área de salud, se cuentan: elaboración de un modelo de convenio alternativo de descentralización (que no tuvo repercusión en el gobierno provincial), la compra conjunta mayorista y regular de medicamentos, la discusión sobre cuestiones relacionadas con el Programa Nacional de Autogestión Hospitalaria y sucesivas gestiones y reclamos ante funcionarios del gobierno provincial a través del Ente.

15. Los porcentajes de adhesión entre comunas y municipios para cada Ente se detallan a continuación. Eincor: el 94.0% de los municipios (52 de los 55 municipios se adhirió) y el

En otro sentido, con respecto a la identificación político-partidaria mayoritaria en cada Ente, cabe apreciar que en Eincor predominan las localidades identificadas con la Unión Cívica Radical (64.2% de sus miembros), en tanto que en Adesur son más numerosas las localidades de extracción justicialista (68.9%). En relación a ello, podría inferirse la intervención de la variable filiación político-partidaria como un elemento aglutinante que convoca la adhesión de los municipios.

De acuerdo a los datos presentados en el siguiente cuadro, en Eincor la suposición anterior debe ser desestimada dado que el nivel de adhesión es similar en todos los partidos: 8 de cada 10 localidades de la Unión Cívica Radical, Partido Justicialista y Unión Vecinal, respectivamente, son miembros del Ente. En Adesur, en cambio, la incorporación de municipios identificados con el Partido Justicialista es considerablemente más frecuente que entre los otros partidos.

Cuadro Nº 1: Adhesión a los Entes según filiación política.

Ente	Filiación política			
	U.C.R.	P.J.	U.V.	U.C.D.
Adesur	12/41=0.3	31/38=0.8	2/13=0.1	0/1
Eincor	70/84=0.8	30/36=0.8	8/9=0.8	1/1=1

(*) Las proporciones presentadas en el cuadro surgen del siguiente cálculo: cantidad de localidades miembros del Ente de determinada filiación partidaria / cantidad de localidades de la misma filiación partidaria de todos los departamentos del Ente.

2.2. Conformación de los datos y metodología aplicada¹⁶

Los datos se obtuvieron mediante cuestionarios semi-estructurados administrados a los representantes de las organizaciones miembros de los Entes. La nómi-

75.0% de las comunas (57 de las 76 comunas son miembros del Ente). Los porcentajes de adhesión a Adesur ascienden al 67.8% de los municipios (40 de 59) y al 15.6% de las comunas (5 de 32 comunas).

16. A continuación se especifican sólo las particularidades de la aplicación del "enfoque de redes" al presente trabajo. La caracterización del mismo y de otros conceptos que serán empleados a continuación, tales como: criterio de mutua relevancia, técnica de la "bola de nieve", Índice de Prominencia, técnicas de equivalencia estructural y cohesión, entre otros, han sido definidos en el artículo "Redes de influencia política, poder y desarrollo local" (Díaz de Landa y Parmigiani de Barbará), de esta publicación.

na de actores a entrevistar en cada caso de estudio se conformó en una primera etapa a partir de exploraciones de material periodístico y algunas entrevistas a informantes claves; una vez obtenidas estas últimas, se procedió a aplicar la técnica de la "bola de nieve".

Se impusieron dos criterios restrictivos: un número mínimo de dos menciones para cada actor indicado como influyente y la condición de ser miembro formal del Ente.¹⁷ La selección de la persona a entrevistar recayó en aquella que habitualmente actúa (y así reconocida por los entrevistados) en representación de su organización dentro del Ente, resultando ser en casi todos los casos el Intendente del municipio o Presidente de la Comisión Vecinal para las comunas.¹⁸

Con respecto a la metodología utilizada, para el análisis de estructura de influencia se utiliza el enfoque de redes. Dado que una red se define como un tipo de relación específica que une un conjunto de actores o unidades, resta por definir el tipo de relaciones que articula las redes en este estudio en particular: se trata de ligámenes en virtud de la influencia en las decisiones de la organización, es decir en cada uno de los Entes seleccionados.

Es necesario realizar un última aclaración relativa a la elección de las unidades de la red entrevistadas. Dado que el interés subyacente en esta investigación es explorar las transformaciones en el funcionamiento del Estado desde el nivel jurisdiccional local (municipal) y que el enfoque dominante en este estudio es el *bottom-up* que resalta los actores que están en la base de la política (referido en ítem 1), los entrevistados son actores miembros de los Entes: municipios, comunas y un actor institucional-académico, la U.N.R.C.; no se incluyeron para la aplicación de la entrevista, otros actores que (como podrá corroborarse posteriormente)

17. Resultaron entrevistados representantes de veintidós organizaciones, de las cuales once son integrantes de Adesur y once de Eincor. Por Adesur: Achiras, Adelia María, Carnerillo, Coronel Moldes, General Deheza, General Levalle, La Carlota, Los Cóndores, Mattaldi, Serrano y la Universidad Nacional de Río Cuarto. Por Eincor: Cañada de Luque, Churqui Cañada, Cruz del Eje, Deán Funes, Estación Juárez Celman, Los Hoyos, Quilino, San Francisco del Chañar, Villa de María del Río Seco, Villa del Totoral y Villa Tulumba.

De las organizaciones entrevistadas, sólo dos no resultaron influyentes de acuerdo a la aplicación del criterio detallado: Achiras por Adesur y Churqui Cañada por Eincor, las cuales obtuvieron menos de dos menciones. Fueron, de todos modos, incluidas en la base de datos en su carácter de entrevistados originarios como informantes claves (otros informantes claves entrevistados en el trabajo preparatorio fueron excluidos por no cumplir el requisito de ser miembros del Ente). Por otro lado, sólo un actor no pudo ser entrevistado: la localidad de Caminiaga (miembro del Eincor).

18. Del total de veintidós entrevistados, dieciocho son Intendentes/Presidentes de Comisión Vecinal, tres Secretarios de Gobierno y el Secretario de Extensión y Desarrollo de la Universidad Nacional de Río Cuarto.

aparecen sin embargo vinculados a los Entes, integrando sus respectivas redes de influencia (tales los casos de agencias del gobierno provincial, del gobierno nacional, organizaciones intermedias regionales, otros asesores, etc.).

En las secciones siguientes, se analizan cuestiones vinculadas a la estructura de influencia en los Entes -actores y niveles de influencia- y la percepción de los entrevistados sobre los principales condicionamientos y oportunidades para la gestión local, entre estas últimas, las potencialidades de la cooperación intermunicipal; se dirige especial atención a la detección de diferencias regionales y tendencias generales en ambos Entes.

3. ESTRUCTURA DE INFLUENCIA EN LOS ENTES

Como se advirtió precedentemente, en la estructura de influencia de los Entes, además de los actores expectables -miembros- aparecen otros actores que por diversas razones se hallan vinculados a aquéllos. El análisis de redes da cuenta que las principales interacciones en virtud de las cuales se toman las decisiones en los Entes, no se realizan entre todos y cada uno de sus miembros formales. Más exactamente, las *interacciones fundamentales* a partir de las cuales surgen las decisiones en los Entes, tienen lugar entre *algunos de los miembros* y otros actores *no miembros* de los Entes.

La utilización de la técnica reputacional ha permitido identificar los actores más influyentes de la red, y el cálculo del Índice de Prominencia jerarquiza los mismos en función de su poder o influencia en el Ente.¹⁹ La nómina discriminada de actores influyentes en cada Ente con los valores del índice obtenidos, se expone a continuación:

19. El poder o influencia se operacionaliza como "peso" en la toma de decisiones del Ente. En el cuestionario utilizado, la pregunta fue formulada en los términos siguientes: *"El listado que le presentamos contiene la mayoría de los miembros del Ente. Como es de suponer, no todos ellos participan de la misma manera, y por diversas razones las opiniones y decisiones de algunos tienen más peso que las de otros. De acuerdo al listado, le solicitamos que mencione los miembros, no más de diez, que más influyen en las decisiones que se toman en el Ente"*.

A continuación, y con la intención de detectar los actores influyentes *no miembros* de los Entes, se interrogó en el siguiente sentido: *"Por favor, le pedimos ahora que mencione otras personas y/u organizaciones que no integran el Ente (por ejemplo, funcionarios provinciales y nacionales, otros municipios, asesores, legisladores, organismos, empresas, etc.) pero que ejercen influencia en las decisiones que se toman en el Ente"*. Las respuestas obtenidas fueron sometidas al cálculo de Índice de Prominencia, para detectar el nivel de influencia de los actores en cada red.

Cuadro N° 2. Adesur: Actores reputados influyentes y nivel de influencia, según Índice de Prominencia (Ipr).

Actores (N=30)	Ipr (*)
Instituciones vinculadas a actividades agropecuarias	0.16500
Entidades representativas de productores agropecuarios (S.R., F.A.A.)	0.16500
<i>Municipalidad de Sampacho</i>	0.26400
<i>Municipalidad de Ucacha</i>	0.26400
Poder Ejecutivo Nacional. Ministerio del Interior	0.26400
<i>Municipalidad de Italo</i>	0.29700
Asesor	0.29700
<i>Municipalidad de Achiras</i>	0.33000
<i>Municipalidad de Buchardo</i>	0.33000
Instituto Federal de Asociación Municipal (IFAM)	0.33000
Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC)	0.33000
Legislador provincial (U.C.R.)	0.33000
Poder Ejecutivo Provincial. Ministerio de Educación y Cultura	0.33000
Centro Comercial	0.49500
Poder Ejecutivo Provincial. Ministerio de Salud y Seguridad Social	0.49500
Entidades representativas de trabajadores (CGT y otras gremiales)	0.49500
<i>Municipalidad de Jovita</i>	0.62700
Poder Ejecutivo Nacional. Secretaría de Ciencia y Tecnología	0.62700
<i>Municipalidad de Mattaldi</i>	0.62701
	-
	X=0.77004
Asesor	0.82501
<i>Municipalidad de Adelia María</i>	0.89100
<i>Municipalidad de Los Cóndores</i>	0.95699
<i>Municipalidad de Coronel Moldes</i>	1.05600
Poder Ejecutivo Provincial. Ministerio de la Producción y el Trabajo	1.08900
<i>Municipalidad de General Deheza</i>	1.45219
<i>Municipalidad de Carnerillo</i>	1.78223
<i>Municipalidad de Serrano</i>	1.94722
<i>Municipalidad de La Carlota</i>	2.01321
<i>Universidad Nacional de Río Cuarto (U.N.R.C.)</i>	2.01321
<i>Municipalidad de General Levalle</i>	2.01323

(*) Índice de Prominencia.

Se señalan con bastardillas las organizaciones que son miembros del Ente.

LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO

Cuadro N° 3. Eincor: Actores reputados influyentes y nivel de influencia, según Índice de Prominencia (Ipr).

Actores (N=30)	Ipr (*)
Instituciones vinculadas a actividades agropecuarias	0.16500
<i>Comuna de Cerro Colorado</i>	0.01880
<i>Municipalidad de Sebastián Elcano</i>	0.11280
<i>Comuna de Eufrasio Loza</i>	0.13160
<i>Municipalidad de Las Peñas</i>	0.13160
Poder Ejecutivo Provincial. Secretaría de Agricultura	0.13160
<i>Municipalidad de Bañeira</i>	0.15040
<i>Comuna de Bañado de Soto</i>	0.15040
<i>Municipalidad de Capilla del Monte</i>	0.15040
<i>Municipalidad de Cosquin</i>	0.15040
<i>Comuna de Olivares de San Nicolás</i>	0.15040
Municipalidad de Córdoba	0.15040
<i>Comuna de Churqui Cañada</i>	0.16920
<i>Municipalidad de Salsipuedes</i>	0.16920
Legislador Provincial (U.C.R.)	0.16920
Poder Ejecutivo Provincial. Ministerio de la Producción y el Trabajo.	0.16920
Poder Ejecutivo Provincial. Ministerio de Salud y Seguridad Social.	0.16920
Poder Ejecutivo Provincial. Secretaría General de la Gobernación.	0.16920
Asesor	0.16920
<i>Municipalidad de Colonia Caroya</i>	0.28200
<i>Municipalidad de Jesús María</i>	0.28200
Legislador Provincial (U.C.R.)	0.30080
Poder Ejecutivo Provincial (no especifica área ni funcionario)	0.30080
Asesor	0.30080
Obispado de Cruz del Eje	0.31960
La Voz del Interior	0.31960
<i>Municipalidad de Cañada de Luque</i>	0.33840
Poder Ejecutivo Provincial. Subsecretaría de Comercio Exterior	0.33840
	-
	X=0.44738
Asesor	0.48880
Asesor	0.77060
<i>Comuna de Los Hoyos</i>	0.90220
<i>Comuna de Caminiaga</i>	0.92105
<i>Municipalidad de Estación Juárez Celman</i>	0.93982
<i>Municipalidad de San Francisco del Chañar</i>	0.93984
<i>Municipalidad de Villa de María del Río Seco</i>	0.95862
<i>Municipalidad de Quilino</i>	1.07142
<i>Municipalidad de Villa del Totoral</i>	1.07144
<i>Municipalidad de Villa Tulumba</i>	1.07144
Asesor	1.09022
<i>Municipalidad de Cruz del eje</i>	1.10902
<i>Municipalidad de Deán Funes</i>	1.16541

(*) Índice de Prominencia.

Se señalan con bastardillas las organizaciones que son miembros del Ente.

En la red de influencia, tanto de uno como de otro Ente, *aproximadamente la mitad de los actores influyentes mencionados son miembros de los Entes.*²⁰ *La alta participación en las estructuras de influencia de actores no miembros -entre los que se cuentan quienes proveen apoyo técnico, agencias de los niveles jurisdiccionales centrales, actores sociales y comunitarios, organizaciones intermedias de intereses-, estaría vinculada a la naturaleza de los objetivos de ambos Entes: la promoción del desarrollo regional.*

La amplia mayoría -más del 65%- de los miembros no alcanza posiciones de influencia; sólo el 22.2% y el 34.8% de los miembros de Eincor y Adesur respectivamente, fueron reputados influyentes. Entre ellos, pueden distinguirse dos subgrupos con distinto nivel de influencia; por un lado, un núcleo de miembros más prominente, que en términos generales coincide con quienes detentan la mayor responsabilidad formal en torno a la decisión (miembros de la Mesa Ejecutiva); y por el otro, un grupo de miembros que ocupa posiciones de menor influencia (sectores inferior y superior de los Cuadros precedentes, respectivamente). Entre ambos grupos, ocupando posiciones de influencia intermedia, se ubican los actores no miembros, tendencia más acentuada en Eincor.

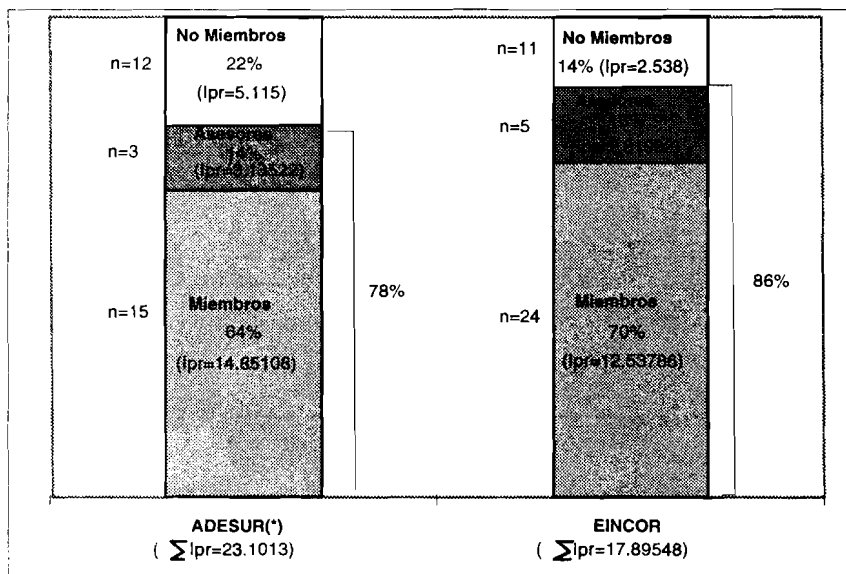
Es importante destacar la influencia reputada a actores que ejercen funciones de asesoría; los mismos aparecen en el tercio de los más influyentes -los que se ubican por encima de la media- en ambos Entes, junto a los ya mencionados miembros directivos. Era expectable que ello sucediera en el caso de la U.N.R.C., la que, por su compromiso institucional y las estructuras técnicas de apoyo en Adesur, cumple un rol fundamental de activador y movilizador de los municipios y comunas. Sin embargo, otros asesores sin vinculación estrictamente formal ejercen una reconocida posición de influencia en ambos Entes.

*A continuación, los gráficos presentan los niveles de influencia agregados por categoría de actores, con el propósito de verificar algunas tendencias generales. El Gráfico 1 presenta tres categorías: primero, los actores político-institucionales miembros de los Entes, es decir, municipios y comunas; segundo, el sector de asesores, que, junto a los primeros, podrían considerarse como pertenecientes a los Entes; por último, los actores no miembros o no pertenecientes a los Entes.*²¹

20. En Adesur, sólo 16 sobre 30 influyentes son miembros (proporción=0.5) y en Eincor, 24 sobre 40 (proporción=0.6).

21. Sólo se incluyeron en el sector de asesores a aquellos actores reconocidos por los entrevistados con ese carácter y la U.N.R.C., excluyendo de esta manera a otras organizaciones -agencias gubernamentales centrales u organismos técnicos, como el INDEC- que eventualmente podrían realizar actividades en este sentido.

Gráfico N° 1. Porcentajes de influencia de los actores Miembros, Asesores y No Miembros, por Ente. Índice de Prominencia agregado para cada sector entre paréntesis.



(*) La U.N.R.C. fue incluida en el sector de asesores (Ipr=2.1321, proporción=0.09).

N de actores en Adesur=30.

N de actores en Eincor=40.

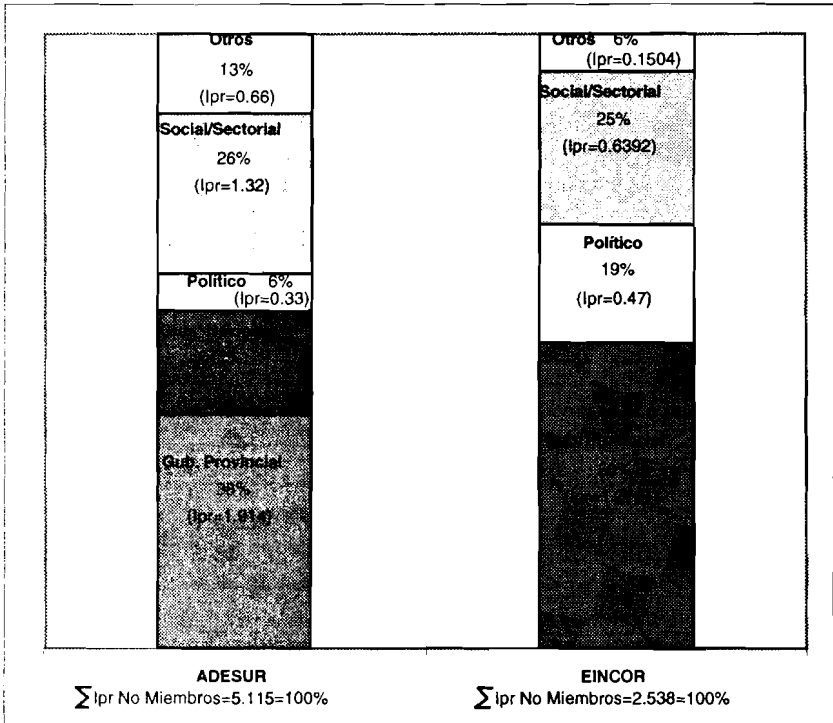
Se observa que la sumatoria total de los Ipr de todos los actores influyentes en cada Ente es sustancialmente más elevada en Adesur que en Eincor; de la misma manera, los valores mínimo y máximo que asume el índice también son más altos en Adesur (0.16500-2.01323) que en Eincor (0.01880-1.16541). Estos datos, conjuntamente con el del mayor número de actores influyentes en Eincor (40 y 30 respectivamente) sugieren relaciones más laxas de reconocimiento en este último Ente. En Adesur, el grupo influyente se autorreconoce más que en Eincor, elevando los valores del índice.

Se mantiene en ambos Entes una constante: más de la mitad de la influencia total reputada en la toma de decisiones en el Ente es ejercida por municipios y comunas miembros; la proporción correspondiente al sector asesores, es similar en ambos Entes, mientras que en Adesur la influencia total de los actores no pertenecientes al Ente es más elevada que en Eincor, lo que podría decir de una mayor apertura hacia el entorno social y político. De todos modos, se observa una clara

preponderancia del sector de actores pertenecientes a los Entes, miembros y subsector funcional -es decir municipios, comunas y asesores- en sus decisiones, por sobre la influencia reputada para los actores no pertenecientes. Los asesores, numéricamente inferiores respecto de los otros sectores (suman 3 en Adesur y 5 en Eincor), tienen una media de influencia en términos relativos más elevada. Esto denota la importancia del rol de asesoramiento en estas nuevas experiencias asociativas.

Interesa ahora profundizar en la composición del sector de actores que no tiene inserción formal en los Entes: el conjunto de no miembros.

Gráfico N° 2. Porcentajes de influencia entre actores no miembros, por Ente. Índice de Prominencia agregado para cada sector entre paréntesis.



Referencias:

Gubernamental Provincial: ministerios, secretarías y subsecretarías

Gubernamental Nacional: ministerios y secretarías

Político: legisladores

Social/Sectorial: entidades representativas de productores, de trabajadores, medios de comunicación, jerarquías eclesiásticas, entre otros.

Otros: En Adesur: IFAM e INDEC. En Eincor: Municipalidad de Córdoba.

Se considera en primer lugar la *vinculación interjurisdiccional de los Entes*. Del total de influencia que tiene lugar entre los actores no miembros -según el Índice de Prominencia-, la mitad proviene de los niveles político-jurisdiccionales centrales en ambos Entes. Aparecen en Adesur agencias de los gobiernos provincial y nacional, a diferencia de Eincor para quien sólo aparece la instancia provincial. En este sentido, debe recordarse que en Adesur son más frecuentes las localidades identificadas con el partido oficialista del gobierno nacional (P.J.), mientras que en Eincor los son aquellas que coinciden con la filiación oficialista provincial.

Las agencias gubernamentales provinciales vinculadas a los Entes, en términos generales, son las relacionadas con las actividades productivas de la zona y aquellas que han implementado amplios programas de reformas en la provincial (municipalización de salud, reforma educativa). Respecto de Adesur, merece ser destacada la incidencia del Ministerio Provincial de la Producción y el Trabajo -que se relaciona con la importante actividad económica del centro-sur provincial-, además de los Ministerios de Salud y Seguridad Social y de Educación y Cultura. La instancia nacional, se hace presente en este Ente a través de la Secretaría de Ciencia y Tecnología, principalmente, y del Ministerio del Interior. En Eincor, es la Subsecretaría de Comercio Exterior de la Provincia la que aparece más fuertemente vinculada -probablemente como consecuencia de las gestiones relativas a la zona franca-, a la que se suman la Secretaría General de la Gobernación y, en coincidencia con Adesur, los Ministerios de Salud y Seguridad Social y de la Producción y el Trabajo.

Con respecto a los *actores sociales, comunitarios y económicos*, si bien su importancia entre los no miembros es similar en ambos Entes, su composición interna difiere de manera considerable. En Adesur aparecen con cierto nivel de prominencia organizaciones intermedias representantes de intereses gremiales y del sector comercial; también entidades representativas de productores agropecuarios e instituciones en general vinculadas al agro, actividad económica principal del centro-sur cordobés, no obstante con un nivel de influencia sensiblemente inferior. En Eincor están ausentes organizaciones de representación de intereses y actividades económicas, aspecto, en parte, relacionado con el menor desarrollo relativo de la zona de jurisdicción de este Ente y en parte también con una mayor heterogeneidad en cuanto a los niveles de desarrollo que presentan los municipios y comunas.²² En cambio, aparecen en el mismo otras

22. Nótese la participación en el Ente de algunos municipios con una estructura económica más diversificada (Jesús María, Colonia Caroya) y la fuerte disparidad del desarrollo de éstas comparadas con las pequeñas municipalidades y comunas de la zona ubicada más al norte y noroeste provincial.

organizaciones, tales como la jerarquía eclesiástica, y un medio masivo de comunicación, los que podrían caracterizarse genéricamente como organizaciones que sirven de apoyos sociales.

Las consideraciones hasta aquí vertidas detallan la estructura de influencia de los Entes, cuya descripción no sólo es útil para analizar la dinámica de la toma de decisiones en los mismos, sino también la dinámica de movilización y activación para la ejecución de acciones, programas y proyectos. Las mismas han revelado aspectos que exceden lo que hubiera sido expectable a partir del análisis de la constitución formal de los Entes. Otras aproximaciones o métodos vinculados al enfoque de redes permiten la identificación de subgrupos estructurales dentro de la red, pero por razones de extensión no pueden ser desarrolladas.²³ En lo que sigue, se presenta la interpretación de los actores sobre cuestiones relativas a las potencialidades de los Entes como instrumentos de los gobiernos locales.

23. El *análisis de equivalencia estructural*, que identifica conjuntos de actores que comparten relaciones equivalentes o idénticas con otros actores, sugirió una marcada segmentación del núcleo prominente que parece tener pautas de relación similares con los demás actores de la red; además, la complejidad de la red de influencia en cantidad de subgrupos conformados es similar en ambos Entes. El *análisis de cohesión*, que detecta los grupos de actores con ligámenes fuertes entre sí, indica que la cohesión por intercambio de información en Adesur es considerablemente más baja que en Eincor, lo que puede explicarse en términos del rol coordinador, en la articulación de las relaciones entre los actores, de la U.N.R.C., la que al ser mencionada por la mayoría de los entrevistados, resta fortaleza a los ligámenes. En Eincor el nivel de cohesión es superior y se articula a través de diadas o pares de actores fuertemente ligados que no logran enlazarse sino hasta un nivel de cohesión casi nulo.

4. CONDICIONAMIENTOS Y OPORTUNIDADES DE LA GESTIÓN LOCAL. POTENCIALIDADES DE LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL

4.1. Municipio y desarrollo local/regional

Cuadro Nº 4. Obstáculos de la gestión local del desarrollo, por Ente(*).

Obstáculos	Adesur	Eincor
Dificultades derivadas de la <i>relación financiera con el Gobierno</i> Provincial (deudas con la Caja de Jubilaciones, retención de fondos de coparticipación, etc.).	6/11	5/11
Dificultades económicas derivadas de la <i>escasez de recursos genuinos</i> del municipio (tasas e impuestos municipales a la actividad económica, evasión, etc.).	4/11	11/11
Dificultades para <i>implementar la descentralización</i> de los nuevos servicios transferidos (insuficiencia de fondos, improvisaciones, etc.).	2/11	4/11
Repercusiones de la <i>crisis nacional y provincial</i> (recesión, falta de créditos, desempleo, etc.).	5/11	7/11
Falta de <i>asesoramiento técnico</i> para la planificación del desarrollo.	5/11	1/11
Escaso <i>espíritu creativo y emprendedor</i> de la sociedad.	4/11	3/11
Creciente <i>emigración</i> de la población.	1/11	2/11

(*) Los datos presentados indican la frecuencia de menciones recibidas por cada opción sobre el total de entrevistados en cada Ente. Cada entrevistado podía seleccionar hasta los tres obstáculos más importantes.

Los principales obstáculos percibidos para la gestión local del desarrollo, son de naturaleza *económico-financiera*, destacándose entre los miembros de Adesur las críticas hacia el gobierno provincial, específicamente en relación a la transferencia de fondos, mientras que en los municipios de Eincor es claro el mayor impacto de la escasez de recursos propios. A su vez, las dificultades técnicas, organizativas y financieras generadas por la transferencia de servicios son remarcadas en mayor medida por los municipios

norteños,²⁴ como así también los impactos sociales y económicos de la crisis nacional y provincial, que si bien parecen incidir negativamente en ambas zonas, se acentúan en el norte. Conviene recordar la situación histórica de menor desarrollo y escasa rentabilidad de las actividades productivas de la economía regional del norte provincial, sobre las cuales repercute la crisis actual.²⁵ También se advierten en ambos Entes ciertas manifestaciones sobre debilidades culturales de contexto social de base, específicamente dirigidas al escaso espíritu creativo y emprendedor de la sociedad de la región.

La necesidad de asesoramiento técnico para el desarrollo local aparece como una dificultad importante en Adesur y no en Eincor. Esto puede explicarse por dos razones, una de las cuales alude a que esta insuficiencia en el ámbito de la gestión local es contrastada por los municipios del centro-sur con la estructura de asesoramiento técnico con que cuentan para la planificación a nivel regional -U.N.R.C.-; por otro lado, puede entenderse que esta dificultad sea relativizada en Eincor por las mayores urgencias económicas que concentran la preocupación de los dirigentes locales entrevistados.

Las dificultades en la gestión municipal adquieren impacto especial sobre las capacidades para promover el desarrollo regional si se tiene en cuenta el rol protagónico que los municipios asumen, o intentan asumir en los tiempos actuales, dada la reversión de la centralidad estatal en el diseño de políticas. Con el objetivo de testear en los dirigentes locales su interpretación acerca de este nuevo rol, se los interrogó sobre la importancia que les cabe a las instancias locales en la promoción de las políticas y estrategias de desarrollo.

24. En un estudio anterior, ya se advirtió sobre las dificultades especiales que enfrentan los municipios en las zonas más deprimidas de la provincia para la gestión de los servicios descentralizados, específicamente el servicio de salud (M. Díaz de Landa; M. C. Parmigiani de Barbará y otros, 1996).

25. Por caso, en las últimas semanas adquirieron repercusión nacional los acontecimientos (reclamos sociales que derivaron en un prolongado corte de ruta) ocurridos en la localidad cordobesa de Cruz del Eje, miembro de Eincor, cuya situación de emergencia puede ser extensiva a todo el norte y noroeste provincial.

Cuadro Nº 5. Importancia de las instancias locales en el desarrollo regional, por Ente(*).

Afirmaciones	Adesur	Eincor
Las iniciativas de cooperación intermunicipal para el desarrollo <i>inauguran un nuevo rol</i> de la instancia local como promotora del desarrollo regional.	11/11	11/11
Los <i>principales promotores</i> de las políticas y estrategias de desarrollo deben ser las instancias locales, aunque con el apoyo de las instancias centrales.	9/11	10/11
Las estrategias para el desarrollo <i>son más efectivas</i> cuando proceden de la iniciativa local que de los niveles centrales de gobierno	10/11	9/11

(*) Los datos presentados indican la frecuencia de opiniones que coinciden con la afirmación citada, sobre el número total de entrevistados por cada Ente. El N de Adesur incluye la U.N.R.C..

Casi la totalidad de las opiniones se dirigen a priorizar el papel de los municipios y otros agentes privados y comunitarios locales y también regionales -lo que aquí se denominan instancias locales-, en el desarrollo regional; bajo la percepción de que es a través de éstas, y no del diseño centralizado y vertical de la política de desarrollo, que se garantiza una mayor efectividad. No obstante, y como es expectable, se requiere la intervención de las instancias jurisdiccionales centrales -gobiernos provincial y nacional-, pero sólo en términos de "apoyo" a las iniciativas locales.

Interesa destacar que estas iniciativas de coordinación horizontal a través de cooperación intermunicipal para el desarrollo son interpretadas por los entrevistados en el marco de la emergencia de un nuevo papel de la instancia local como promotoras del desarrollo regional y no como adaptaciones de emergencia a ajustes políticos y socioeconómicos de la coyuntura nacional y provincial.

4.2. Principales potencialidades de los Entes

La transformación que, iniciada en América Latina en los '70 con algunas reformas municipales orientadas a su fortalecimiento, profundizada en la década siguiente con los procesos de reforma del Estado, llega en la década presente a convertir al municipio en un importante nivel de gobierno más que de administración, producto del desplazamiento en favor de la opción descentralizadora tras los rendimientos decrecientes del modelo centralista para enfrentar los desafíos presentes. Y ello, como se

dijo, requiere nuevas modalidades de gestión. Las políticas de cooperación y búsqueda de acuerdos suelen plasmar a menudo en la conformación de Entes intermunicipales que se guían por directrices que tienen que ver con el despegue económico de sus comunidades, con el mejoramiento de la capacidad de negociación ante terceros y de la gestión de los servicios públicos, con la capacidad de acceder a mayor información, con la posibilidad de crear estructuras de interacción rápida y fluida para resolver problemas en una coyuntura sumamente cambiante, etc.

El siguiente cuadro muestra la jerarquización de las principales ventajas que ambos Entes promueven para los municipios miembros, según la percepción de estos últimos. En efecto, el impulso al crecimiento económico conjunto aparece como el más altamente ponderado, al que le sigue la potenciación de la capacidad de negociación y, aunque en menor medida, el perfeccionamiento de la gestión pública.

Cuadro Nº 6. Jerarquización de las prioridades de los Entes, según Índice de Jerarquización(*).

Prioridades del Ente	Adesur	Eincor
Favorecer el <i>crecimiento económico conjunto</i> : distribuir costos, acceder a mercados, afrontar grandes inversiones, etc.	3.8	4.1
Promover el mejoramiento de la <i>capacidad de negociación ante terceros</i> : provincia, nación, instituciones financieras, etc.	3.8	3.4
Procurar el perfeccionamiento de la <i>gestión de los servicios públicos</i> .	3.5	2.4
Incrementar la capacidad de <i>acceder a información</i> : intercambio de información, relevamiento conjunto, etc.	1.4	1.7
Facilitar la <i>interacción rápida y fluida</i> entre los municipios miembros a diferencia de la cooperación intermunicipal esporádica fuera de los Entes.	0.4	1.2

(*) Se aplicó un Índice de Jerarquización que pondera la frecuencia de menciones de cada prioridad enunciada, según la posición que haya ocupado en la mención de los encuestados (1º, 2º, 3º, 4º y 5º lugar). Los valores de índice oscilan entre un máximo de 5 (caso en que la totalidad de los entrevistados hubiese mencionado la misma prioridad en primer lugar) y un mínimo de 0 (situación en que ninguno de los entrevistados la hubiese citado). A continuación, se detalla la fórmula:

$$I_j(P) = \frac{5n_{i1} + 4n_{i2} + 3n_{i3} + 2n_{i4} + 1n_{i5}}{N_i}$$

$I_j(P)$: Índice de Jerarquización; n_{i1} : Frecuencia de menciones en primer lugar; n_{i2} : Frecuencia de menciones en segundo lugar; N_i : Población total consultada.

La situación de menor desarrollo socioeconómico relativo de Eincor hace que las opiniones se concentren en fomentar la capacidad del Ente para promover el desarrollo económico conjunto; en este sentido debe recordarse el emprendimiento del Mercado Regional Eincor. En menor medida se destaca la capacidad de negociación ante terceros y el perfeccionamiento de la gestión de los servicios públicos, coherente con las dificultades para implementar la descentralización en estos municipios, mencionada anteriormente. En Adesur, en cambio, las tres potencialidades mencionadas son valoradas casi de manera similar.

Entre las potencialidades, merece profundizarse aquella que refiere a la articulación de los Entes con las instancias jurisdiccionales centrales, provincial y nacional, con especial atención en la confirmación o no de la existencia de un proceso de reforzamiento o potenciación a través del Ente de las capacidades de actuación de los municipios con esas instancias. Los cuadros que siguen expresan esta información sistematizada comparativamente.

Cuadro Nº 7. Relación de los municipios con las instancias jurisdiccionales centrales, por Ente.

Tipo de relación	Adesur (*) El <i>municipio</i> con:		Eincor El <i>municipio</i> con:	
	Gobierno Provincial	Gobierno Nacional	Gobierno Provincial	Gobierno Nacional
Generalmente de cooperación	4	7	8	7
Generalmente conflictivas/tensas	2	0	0	0
Generalmente de indiferencia	3	1	2	2
Otra (**)	1	2	1	2
Total	10	10	11	11

(*) No incluye la U.N.R.C.

(**) La categoría Otras comprende individuos que no pudieron ubicarse de manera excluyente en opciones predeterminadas.

En referencia a las *relaciones interjurisdiccionales* aisladas -es decir, no canalizadas a través del Ente- de los municipios con los gobiernos nacional y provincial, los miembros de Eincor las caracterizan como principalmente de cooperación, tanto respecto del nivel provincial (8/11) como nacional (7/11), tendencia que también se presenta en las relaciones de los municipios del sur con el gobierno nacional (7/10). En cambio, las relaciones de cooperación entre estos últimos municipios y la instancia provincial (4/10) se ve atenuada por el menor número de

contactos y la existencia de algunos puntos conflictivos, que -según manifiestan los entrevistados- se vinculan principalmente a dificultades provenientes de la transferencia de recursos que, por lo demás, obtuvo la mayor concentración de opiniones como obstáculo para la gestión local (Cuadro 4).

El siguiente cuadro presenta las *relaciones entre el Ente y las instancias centrales de gobierno*. Si bien se mantienen las relaciones de cooperación, interesa destacar que los municipios de Adesur que de manera aislada sólo logran en menor medida coordinar sus acciones con el nivel provincial, pueden encontrar a través de su participación en el Ente un canal para potenciar esas relaciones de cooperación, dicho esto en base a que, en el seno de Adesur, la indiferencia y conflictividad -marcada en el cuadro precedente- pierden peso en favor de relaciones cooperativas, como se advierte en el cuadro siguiente.

Cuadro Nº 8. Relación de los Entes con las instancias jurisdiccionales centrales.

Tipo de relación	Adesur (*) El Ente con:		Eincor El Ente con:	
	Gobierno Provincial	Gobierno Nacional	Gobierno Provincial	Gobierno Nacional
Generalmente de cooperación	8	9	7	6
Generalmente conflictivas/tensas	0	0	0	0
Generalmente de indiferencia	2	1	2	3
Otra (**)	1	1	2	1
Ns/nc.	0	0	0	1
Total	11	11	11	11

(*) Incluye la U.N.R.C.

(**) La categoría Otras comprende individuos que no pudieron ubicarse de manera excluyente en las opciones predeterminadas.

En relación a la *capacidad de negociación* de los municipios en forma aislada con las instancias que impulsan las políticas económicas globales, éstos no parecen tener una marcada capacidad de influencia ante el nivel provincial (Cuadro 9: la relación opiniones positivas/opiniones negativas es de 4/6 y 6/5 para Adesur y Eincor, respectivamente); y respecto del gobierno nacional la opinión es esencialmente negativa entre los funcionarios de los municipios de ambos Entes (la misma relación desciende a 2/7 y 1/9).

Cuadro N° 9. Capacidad de influencia de los municipios ante las instancias jurisdiccionales centrales, por Ente.

Capacidad de influencia	Adesur (*)		Eincor	
	El <i>Municipio</i> ante:		El <i>Municipio</i> ante:	
	Gobierno Provincial	Gobierno Nacional	Gobierno Provincial	Gobierno Nacional
Sí	4	2	6	1
No	6	7	5	9
Ns/nc	0	1	0	1
Total	10	10	11	11

(*) No incluye la U.N.R.C.

FLACSO - Biblioteca

Por el contrario, la proporción de opiniones positivas acerca de la capacidad de influencia a través del Ente sobre las negativas ascienden sensiblemente, tanto en relación al gobierno provincial como al nacional (11/0 y 10/1 respectivamente para Adesur y 10/1 y 7/3 respectivamente para Eincor). La opinión optimista -excepto en la capacidad percibida por el Eincor de influencia en el gobierno nacional- es casi unánime.

Cuadro N° 10. Capacidad de influencia de los Entes ante las instancias jurisdiccionales centrales.

Capacidad de influencia	Adesur (*)		Eincor	
	El <i>Ente</i> ante:		El <i>Ente</i> ante:	
	Gobierno Provincial	Gobierno Nacional	Gobierno Provincial	Gobierno Nacional
Sí	11	10	10	7
No	0	1	1	3
Ns/nc	0	0	0	1
Total	11	11	11	11

(*) Incluye la U.N.R.C.