

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 | |

PRESENTACIÓN

FLACSO . Biblioteca

“Hacia un nuevo modelo...” está asociado a la percepción de que algo estaba sucediendo en la gestión local en nuestro país. De que ese algo se hallaba en abierto contraste en cuanto a lo poco que se investiga, teoriza y conceptualiza al respecto. Y que ello es particularmente notable si comparamos esta producción con la que se realiza en el Mercosur.¹ Con la necesidad de dar cuenta, por tanto, de que se está modificando también aquí un modelo de gestión tradicional de los municipios y de toda una forma de relación con la sociedad local. Y que todo esto conforma una verdadera novedad político-institucional, sobre todo teniendo en cuenta gobiernos locales escasamente autónomos, poco tenidos en cuenta por los medios y habitualmente desprestigiados entre sus propias sociedades.

Se trata de dar cuenta, entonces, de la aparición de un *nuevo localismo* que genera el proceso de reforma del Estado, que descentraliza competencias y obliga a un ajuste de las cuentas fiscales a niveles subnacionales y al aumento de demandas y de evaluación por parte de las sociedades civiles locales. Pero que es

1. Remitimos al respecto de Ladislau Dowbor, “Da globalizao ao poder local: a nova hierarquia dos espacios”, en *A Reinvencao do futuro*, Marcos Cezar de Freitas (org.), San Pablo, Cortez, 1994. Sepúlveda, “El desarrollo Local”, *Persona y Sociedad*, Santiago de Chile, 1997; Federico Bervejillo, “Nuevos procesos y estrategias de desarrollo. Territorios en la globalización”, en *PRISMA*, Nº 4, Universidad Católica del Uruguay, 1995; Enrique Cabrero Mendoza, “Capacidades innovadoras de municipios mexicanos”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Nº 3, 1996.

también producto del impacto de la globalización que estimula las competitividades de las ciudades a la vez que genera concentración y desestructuración del anterior tejido productivo y orienta la participación hacia lo micro y cercano.² Lo cierto es que las fronteras económicas y comunicacionales abiertas acentúan el polo "local" a la vez que el "regional" o supranacional en detrimento del "nacional", y ello es consecuencia de una modificación drástica de la sociedad del industrialismo sustitutivo, del Estado de Bienestar y de la modernidad. Como diría G. Lipovetsky: "Es la moda del descompromiso del Estado, de las iniciativas locales y regionales, del reconocimiento de los particularismos e identidades territoriales. El Estado nacional-jacobino inicia una reconversión centrífuga destinada a reducir las rigideces burocráticas, reevalúa a la 'patria chica', promueve de algún modo una democracia del contacto, de la proximidad...".³

Este interés por lo local y la gestión municipal es heredero de una serie de investigaciones que se han producido a lo largo del proceso de transición-consolidación democrático. Si bien con anterioridad a estos últimos 15 años predominó un enfoque jurídico e histórico de lo municipal, en los '80, la teoría de la transición comenzó a rescatar lo local poniendo el acento en la necesidad de descentralizar y de mejorar la participación municipal como uno de los factores necesarios para la consolidación del régimen democrático (J. Borja, 1984). Del mismo modo, la teoría de los nuevos movimientos sociales, impulsó al reconocimiento de la multiplicidad de actores y problemáticas y la posibilidad de profundizar la democracia a partir de éstos (E. Jelin, 1987).⁴ Pero lo que es nuevo en los '90 es el énfasis en la desburocratización y en los requerimientos de eficacia y eficiencia, las orientaciones al desarrollo local y al planeamiento estratégico así como una mayor ingerencia municipal en la política social. Lo que es nuevo es que comienza a modificarse el modelo municipal tradicional, administrativo y de relación pasiva con el desarrollo que caracterizara tanto la etapa del Estado Liberal como del Social.⁵

2. E. G. Goetz y S. E. Clarke, *The New Localism. Comparative Urban Politics in a Global Era*, Londres, A Sage Focus Edition, 1993. También señala J. L. Coraggio, "La descentralización se está dando en todo el mundo, aunque escasas veces como descentralización democratizante. Igualmente, hay una conciencia universalmente generalizada de que el Municipio tiene que asumir funciones nuevas, siendo una de ellas la promoción del desarrollo local, aunque, nuevamente rara vez como promoción de la economía popular", en *Descentralización, el día después...*, Buenos Aires, Oficina de Publicaciones CBC, Universidad de Buenos Aires, 1997, p. 106.

3. G. Lipovetsky, *La era del vacío*, Barcelona, Anagrama, 1987

4. D. García Delgado y A. Garay, "El municipio en Argentina", en *Gobiernos Locales en América Latina*, Susana Peñalba y María Grossi, Santiago de Chile, Sur, CLACSO, 1987

5. C. Parker, "Identidad, modernización y desarrollo local", en *Revista de la Academia*, Nº 1, primavera de 1995.

La combinación de reforma del Estado y globalización acentúa una dinámica novedosa en gobiernos locales con mayores competencias y con similares recursos pero, a la vez, con una mayor evaluación por parte de la sociedad. A ello se agrega la constatación de una nueva articulación público-privado, la acentuación de lógicas territoriales, horizontales, por sobre las verticales y sectoriales predominantes en el anterior modelo. Lo municipal, que aparecía en la política argentina como algo marginal, como un peldaño para alcanzar un destino superior, comienza a revitalizarse y a adquirir protagonismo.

Este cambio del modelo de gestión está vinculado con otra constatación, y es que en el marco de la globalización aparece un nuevo rol de las *ciudades*, una tendencia a que éstas sean centro de decisiones y de estrategias propias. Desde grandes ciudades que se plantean objetivos y proyectos con cierta autonomía de la nación, o ciudades intermedias que se orientan a la creación de distritos industriales, hasta la configuración de microrregiones productivas a partir de una mayor cooperación entre las pequeñas vía consorcios, entes, corredores, etc. Se trata de una suerte de paso del proyecto nacional al local, en cuanto a la tendencia a referenciarse y a identificar los proyectos de futuro en lo más cercano y controlable. Una suerte de "neofeudalismo" por la tendencia a lo descentralizado y a "lo micro", pero donde la ciudad ahora no estaría encerrada sobre sí misma, encapsulada política, económica y culturalmente, sino conectada en forma novedosa y al instante con el mundo: lo local con lo global.

Por ello, si el primer objetivo de este libro era dar cuenta de la transformación que se estaba produciendo, el segundo, tiene que ver con el rescate de las experiencias exitosas, el considerar las mejores prácticas en términos de un modelo nuevo de gestión y de su potencial replicabilidad. Una selección que no era fácil de realizar debido a una situación marcada por la heterogeneidad: casi 2.000 municipios enmarcados en distintos tipos de regímenes provinciales, con volúmenes poblacionales muy dispares (municipios de primera, segunda o tercera categoría), y por el hecho de estar insertos en zonas más o menos dinámicas y con estrategias y estilos políticos distintos.

Pero, ¿cuál es el alcance de este cambio? ¿Es una adecuación local al ajuste nacional, con lo que el Estado central "tira" hacia abajo como problema y responsabilidad (del tipo "servicios para aquel que pueda pagarlos"), o hay elementos alternativos en el mismo? ¿Actúa como colchón social de la retirada del Estado o como fermento de otra cosa? El gobierno local aparece como refugio de la política frente al economicismo y el desinterés que priman en la esfera nacional, pero, ¿puede ser también un momento de experimentación localizada, de funcionamiento de instituciones públicas capaces de crear una nueva política y de referenciar la disputa por una reorientación del rol del Estado? Estos son sólo algunos de los interrogantes que se intenta responder.

El trabajo es una selección de varios estudios e investigaciones, la articulación de diversos análisis organizados en tres secciones que nos permiten contar con una información más precisa sobre lo que está cambiando y sus porqué. Su contenido se puede leer como un menú abierto con cierta independencia del orden general. Por un lado, se abre a los aportes de la reflexión teórica sobre diversas cuestiones como la relación municipio y asociación civil, y por otro, incorpora trabajos empíricos sobre casos que surgen a partir de innovaciones que se detectan desde institutos de investigación y centros de excelencia. Para ello se realizó un esfuerzo de compilación, compartiendo estos objetivos y debate entre dos instituciones: el área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO (Argentina), y el Instituto de Investigaciones y Análisis Político de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Católica de Córdoba.

A partir de estos objetivos, los contenidos temáticos de la obra se organizan en un esquema que ordena los diversos trabajos a través de tres ejes temáticos: a) el político-institucional, b) el económico-productivo, y c) el de políticas sociales locales.

a. El primer eje se centra en el cambio de gestión que vincula los procesos de reforma del Estado con una dialéctica nueva que relaciona lo local con lo global. En este marco, J. Arocena trabaja sobre la reformulación de la teoría del desarrollo bajo el influjo de la globalización y las realidades locales del Cono Sur. Analiza el modelo de acumulación y la relevancia de las estrategias locales en este escenario. Díaz de Landa y Parmigiani de Barbará resaltan las ventajas del enfoque de redes en el análisis del desarrollo local y la interacción entre los niveles micro-macro. C. Tecco, realiza una descripción de las características tradicionales de la gestión local en la Argentina, brindando elementos que permiten potenciar la capacidad de gestión de los municipios. G. Nardacchione analiza la relación globalización-fragmentación, la posibilidad de establecer un nuevo paradigma territorial ya no nacional, sino local. Beltrán y Arnoletto analizan desde distintas dimensiones la posibilidad de diseñar un proyecto de desarrollo local, tratando de articular la óptica administrativa y la institucional al tiempo que refieren al caso Rafaela como una experiencia relevante para el estudio de casos.

b. En el segundo eje, vertebrado en torno al concepto de *desarrollo local*, se agrupan trabajos que analizan los cambios en el rol económico de los municipios. El pasaje del rol pasivo y subsidiario a otro más activo a través de diversos instrumentos: concertación con actores de la producción (ej. Pymes, sector informal) y del conocimiento, planeamiento estratégico y articulación horizontal con otros municipios. En este análisis se buscó tomar casos de municipios de las principales provincias: Santa Fe, Córdoba, y Buenos Aires. En el

caso del planeamiento estratégico de Rosario, el trabajo de Madoery indaga sobre una experiencia particularmente interesante por tratarse de una ciudad exitosa en el marco del anterior modelo de acumulación -el industrialismo sustitutivo-, y fuertemente impactada por la crisis de ese modelo. En la provincia de Córdoba, a través de investigaciones empíricas los trabajos de Díaz de Landa y Parmigiani de Barbará, Cingolani y Ciuffolini, analizan desarrollos productivos de pequeñas localidades realizados bajo el impulso de la cooperación intermunicipal y de los procesos de descentralización de la política social provincial. Se analiza la región del Valle de Punilla así como los casos de los entes Intermunicipales de dos regiones de la Provincia de Córdoba. En el caso de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, G. Nafría realiza una breve descripción sobre el nuevo rol municipal, y en particular se refiere a los consorcios Municipales como estrategia de desarrollo regional y a los "corredores productivos" como experiencia asociativa de producción en esta Provincia.

c. El tercer eje engloba artículos sobre la intervención creciente del municipio en la nueva cuestión social. Estamos frente a una situación que se hace más compleja, la pobreza más heterogénea y emergen nuevas cuestiones como seguridad, ambiente, empleo, que ingresan en la agenda. ¿Profesionalismo en la gestión social o clientelismo? Tal vez ciertas contraposiciones sean simplistas para captar esta realidad, de allí que el trabajo de Daniel Arroyo analice los estilos políticos como decisivos para entender diversas prácticas que se realizan más o menos centralizados para ejecutar políticas sociales. El artículo de Javier Marsiglia enmarca su aporte en el análisis de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil y la necesidad de concertar la gestión pública, y el de Hugo Cormick se pregunta sobre un posible rol más activo y distinto al clientelístico reproductivo de los Municipios del Conurbano Bonaerense.

Por último, "Hacia un nuevo modelo de gestión..." es producto también de la nueva relación Universidad-gestión local que se está produciendo, donde se observa una orientación creciente a un conocimiento más aplicado y vinculado a sus entornos inmediatos. En este sentido el libro se nutre del esfuerzo de articulación de dos centros universitarios, y en ello debo agradecer muy especialmente el aporte de coordinación editorial realizado por Gabriel Katopodis. Y al mismo tiempo señalar que este libro no hubiera sido posible sin el aliento y el apoyo de parte de Daniel Filmus, Director de la FLACSO (sede Argentina) y de Jorge Barbará, Decano de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Católica de Córdoba.

Daniel García Delgado
Octubre de 1997

INTRODUCCIÓN

NUEVOS ESCENARIOS LOCALES. EL CAMBIO DEL MODELO DE GESTIÓN

Daniel García Delgado

1. LA CRISIS DEL MODELO MUNICIPAL TRADICIONAL

En los últimos años, se observa la aparición de una nueva escena local. Diversos hechos acompañan esta perspectiva asociada a un profundo proceso de reforma del Estado: mayor interés de los ciudadanos por aspectos cercanos y puntuales de la ciudad, programas de participación de gobiernos locales con organizaciones de base y ong's, asociaciones intermunicipales para generar "corredores productivos" o entes intermunicipales, planificación estratégica en ciudades grandes e intermedias, presupuestos participativos, etc. Todos estos fenómenos están mostrando una articulación novedosa público-privado, una mayor asociatividad horizontal de los municipios entre sí y la incorporación de nuevos roles económicos y sociales. De hecho, la nueva Constitución de 1994 también avanza en el reconocimiento de la autonomía de los municipios, delegando en las Constituciones provinciales la determinación de su alcance y contenido.

Como dice Preteceille, en una era post-fordista de producción flexible, de ciudades globales y nuevos espacios industriales, esta emergencia sugiere una "revaluación de las políticas locales".¹ Se trata de nuevos escenarios, donde, al mismo tiempo que

1. Sobre la tendencia universal a que el municipio incorpore nuevas funciones y un rol más protagónico ver de J. L. Coraggio, *Descentralización, el día después...*, Oficina de Publicaciones del CBC- Universidad de Buenos Aires, 1997.

se observan señales de innovación, de aumento de las actividades municipales y de las expectativas de la población sobre la misma, también se producen fenómenos de declinación y estancamiento de comunas enteras, de diferenciación creciente entre regiones y ciudades, de huelgas de empleados públicos, corte de rutas y explosiones sociales. Por un lado, se produce una suerte de revitalización de la esfera local, y por otro, el municipio aparece como punto de condensación de la fragmentación social, de la protesta, de la crisis de mediaciones y de la falta de recursos.

Por ello la aparición de estos nuevos escenarios, así como la crisis de un modelo de gestión tradicional, burocrático clientelar, genera interrogantes sobre las causas que los promueven y su sentido último, en especial teniendo en cuenta la tradición centralista característica de nuestro Estado-nación.² Es decir, interrogantes sobre qué fuerzas están gravitando hacia un mayor protagonismo de lo local, en qué medida estas innovaciones son pura adecuación al ajuste, descarga hacia abajo de tareas y responsabilidades del Estado nacional y provincial, o en qué medida insinúan perspectivas de gestión alternativa.

Para responder a estos interrogantes podemos pensar en dos factores impulsores de los nuevos escenarios: la reforma del Estado y la globalización:

1. *El proceso de reforma estructural* llevado a cabo desde comienzos de los '90 tiene varios impactos sobre lo local. En primer lugar, la estabilización económica a partir del Plan de Convertibilidad se convierte en un fuerte posibilitador de la mejora de la eficacia y eficiencia de la gestión al menos en lo micro económico, al posibilitar el cierre de cuentas y un mayor control sobre el equilibrio fiscal municipal. Permite establecer secuencias, medir, comparar, apuntar a la eficacia en la obtención de determinados objetivos y tareas, presupuestos por programas, todo lo cual se volvía imposible o de muy difícil realización en procesos de alta inflación. Por otro lado, el modelo económico generado por el gobierno de Menem promueve procesos de concentración económica, de desestructuración espacial del tejido productivo que producen desempleo, distribución desigual del ingreso y que llevan a una acelerada reconversión de las economías locales.

Segundo, las políticas de descentralización han significado la cesión de competencias a provincias y municipios en el área de la política social (educación, salud, vivienda y planes focalizado de combate contra la pobreza). Y si bien este proceso se inicia a fines de los '70, en el marco del régimen autoritario y continúa en los '80 en el democrático, se profundiza en los '90 con el traslado de competencias, así como en la

2. Al respecto ver de Vanozzi, *El Municipio*, De Palma; y de D. García Delgado y A. Garay, "Situación del gobierno local en Argentina", en *Gobiernos Locales en América Latina*, Susana Peñalba y María Grassi, Sur, Santiago de Chile, CLACSO, 1987.

búsqueda del saneamiento fiscal y financiero de las administraciones provinciales, que se concreta en una serie de acciones que culminan en el Pacto Fiscal.

Si bien el proceso de descentralización aparece como una megatendencia universal que encuentra fundamentos en la revolución científica y tecnológica, en la reforma del Estado, en las demandas de la sociedad civil, y en las orientaciones privatizadoras (Boisier, 1996; Coraggio, 1997), donde los gobiernos se convencen que desde estructuras altamente burocratizadas y centralistas, lentas y costosas, nada se puede hacer en un mundo que demanda soluciones rápidas y localizadas.³ En nuestro caso, la descentralización ha estado básicamente vinculada a la crisis fiscal del Estado, a la distribución de los costos del ajuste así como a la atención de la cuestión social desde realidades más cercanas.

La descentralización supone mayores competencias de hecho o de derecho, lo que significa mayor presión para las comunas. Con la descentralización el Estado central "tira" la crisis para abajo, hacia las provincias primero y de éstas hacia las comunas, en un proceso en donde los municipios tienen que dar respuestas más amplias, pero muchas veces con similares recursos o sin las capacidades técnicas y de gestión necesarias. A la gestión de los servicios urbanos tradicionales se le unen los de salud, educación y asistencia a grupos de riesgo. Y esta necesidad de mayor respuesta implica, a la vez, la de contar con mayor capacidad de gestión. En este sentido, buena parte de esta reformulación y redefinición de responsabilidades se ha instalado como un conjunto de hechos consumados ante los que las instituciones y actores locales han debido acomodar su accionar (Cormick, 1997).

Esta transferencia de las cargas de la crisis a los gobiernos locales asigna a los municipios la gestión de las consecuencias sociales de las decisiones económicas del gobierno central. El gobierno local es transformado en receptor directo de la posible protesta ciudadana (Herzer, 1997: 16). Los gobiernos provinciales se limitan a ejecutar un paquete de medidas preestablecido en el ámbito nacional, pero al mismo tiempo, las consecuencias de la aplicación de dichas medidas deben ser afrontadas no por el ámbito generador de las políticas sino por ellos mismos.⁴ De este modo, la descentralización del conflicto, la sobrecarga de tensiones y deman-

3. "Dados los cambios sociales y económicos experimentados a nivel local, como las demandas de democratización municipal o regional, las actuales formas de organización territorial están cambiando. El nuevo Estado, para tener una mayor eficacia política y económica, necesita ser más legítimo desde el ámbito local", Fernando Calderón y Mario Dos Santos, "Hacia un nuevo orden estatal en América Latina", en *Veinte Tesis sociopolíticas y un corolario de cierre*, Buenos Aires, CLACSO, 1990.

4. S. Escandell, "Viabilidad del Federalismo en contextos de ajuste, el caso argentino", Documentos del MAP, Primer Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y la administración Pública, Río de Janeiro, noviembre de 1996.

das sobre las instituciones municipales también hacen que el estallido en el último eslabón impacte sobre la escena nacional vía los medios de comunicación.⁵

Tercero, la reforma institucional del proceso de consolidación democrática favorece estas tendencias de reforzamiento de lo local. En la Constitución del '94, ya se hace expresa mención a la autonomía municipal, y esta orientación se incorpora en numerosas constituciones provinciales de los '80 y '90. La inclusión dentro de esta Ley marco de nuevas formas de participación de democracia semidirecta (referéndum, iniciativa popular) y de mecanismos de control, audiencias públicas, auditoría y de lucha contra la corrupción, también comienzan a implementarse en las formas más variadas en lo local.

2. El *impacto de la globalización*, se vincula, en primer lugar, a una dimensión económica, como la intensificación de los flujos de intercambio, de las formas de pensar y de producción entre distintas sociedades; con la instalación de un nuevo patrón de desarrollo posfordista, basado en estrategias intensivas en innovaciones y flexibilidad, la autonomización de los sistemas financieros. En este marco, los Estados nacionales pierden capacidad de regulación y de soberanía. Tampoco cumpelen ya la función de árbitros entre capital y trabajo, sino que comienzan a competir entre sí por hacerse atractivos a las firmas, por flexibilizar y reducir impuestos. Pero no sólo los Estados nacionales compiten, sino también los provinciales y municipales.

La globalización genera cambios en los patrones de localización de las empresas, privilegiando consideraciones territoriales, descentralizadas y relaciones más competitivas entre las ciudades y generando nuevos espacios industriales. La revolución tecnológica posibilita mayor capacidad de comunicación, lo que favorece esquemas multicéntricos y reticulares de intercambio de carácter horizontal, territorial, más que basados en lo vertical y centralista. La globalización genera una nueva estructura de oportunidades, vinculada a la respuesta a la misma, *la regionalización*, con el aumento de los intercambios y de las desregulaciones internas a ésta (el Mercosur).⁶

Pero también la globalización promueve una mayor desigualdad en la distribución del ingreso y de la riqueza, así como el predominio de los mercados globales sin ningún tipo de regulación, lo que genera un incremento de la concentración económica, de la incertidumbre de los mercados, provocando preferencias por el corto plazo, favoreciendo las orientaciones especulativas y el predominio de la economía "virtual" sobre la "real". Provoca la inquietud de la competitividad, por la

5. K. Costallat, "Las políticas públicas en los procesos posprivatizadores: el caso Cutral-Có - Plaza Huincul", Buenos Aires, FLACSO, mayo de 1997, p. 34.

6. Ch. Oman, *Globalisation and Regionalisation: the challenge for developing countries*, París, Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and development, 1994.

pérdida de puestos del trabajo, por el desplazamiento por empleos que se crean en otros lugares, despertando la preocupación por la capacitación y la educación como insumos claves de esta nueva forma de producir.

Segundo: en lo cultural, el impacto de la globalización no es menor. Esta genera pérdida de identidad nacional, uniforma los estilos de vida, estandariza los consumos y generaliza usos, modas y prácticas que hacen que casi todos se vistan de una misma manera y tengan similares preferencias y aspiraciones, en una suerte de norteamericanización de la cultura. Pero la contrapartida a esta tendencia homogenizadora es la búsqueda de identidad, que privilegia lo local (lo vecinal), lo autóctono y que tiende a la heterogeneidad.⁷

El mundo de la globalización implica que cuanto más global, más necesidad hay de referencias inmediatas. Frente a este cambio tan drástico y radical, la idea de colapso de un mundo y los contornos borrosos e inciertos de lo nuevo empujan a la gente a la introspección. La búsqueda de la propia identidad y de sentido deviene vital, porque es lo único que puede proporcionar orientación, certeza y seguridad. Conocerse a sí mismo es un elemento central de la experiencia humana, lo que favorece la individuación, subjetividad y también la revalorización de lo espacial, de ser de un lugar, la localización, que se manifiesta en cierta valoración de lo tradicional, que tienden a resaltar las especificidades del lugar.⁸ Se desdibujan las fronteras nacionales, bajo la influencia de los intercambios económicos y comunicacionales, pero la referencia al "nosotros" tiende a ser problemática. La nación como área de solidaridad se erosiona y este sentido de pertenencia tiende a configurarse sobre lo más cercano, y a la vez, sobre lo supranacional.⁹ También despolitiza y desalienta sobre la posibilidad de incidir en lo macro, y orienta la participación hacia aspectos más puntuales y fragmentarios.

7. F. Gonzáles Cruz, "Nuevas formas de desarrollo institucional, de organización social y de representación política: realidades, experiencias y desafíos", Río de Janeiro, CLAD, 1996.

8. R. Petrella, *Los límites de la competitividad. Cómo se debe gestionar la aldea global*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Sudamericana, 1996, p. 95. Mari G. Trocella: "El Municipio. El espacio más cercano de lo público". III Congreso Nacional de Ciencia Política, Mar del Plata, 5-8 de noviembre de 1997.

9. Dice Tarso Genro, "Es imposible hablar de 'globalización' sin hablar de 'personalidad' o 'identidad nacional', los valores cuya fuerza ideológica viene siendo afirmada y negada al mismo tiempo. Con la crisis visible del Estado-Nación en sus moldes clásicos, la región y la localidad adquieren otra importancia para una estrategia de futuro, incluso en lo que respecta a la cuestión democrática. Identidad y nación pasan a tener otros contornos. Montpellier, en Francia, tiene más intereses en común con Cataluña y con Italia del Norte que con la propia Francia. Santana do Livramento, en mi propia provincia, frecuentemente es influenciada mucho más por lo que ocurre en Rivera, durante los eventuales sobresaltos de la economía uruguaya, que con la crisis de mi país". Tarso Genro, "El Mundo Globalizado y el Estado Necesario", *ABRA*, El Estado en la Aldea Global, julio de 1997.

En síntesis, descentralización y globalización están generando más tareas a resolver por los gobiernos locales, nuevos desafíos para encarar en lo político, económico y lo social, y están obligando a los municipios a efectuar un replanteo de su organización, misiones y funciones, así como de su autonomía. Estos procesos están cuestionando y comenzando a desplazar el anterior modelo municipal tradicional, de carácter autárquico, administrativo clientelar y que en los hechos configuraba una suerte de administración de la ciudad sobre el ABL (barrido alumbrado y limpieza).¹⁰ Y este cambio comienza a producirse en tres áreas de innovación: la organizativa y político-institucional, la económica y la social.

2. ASPECTOS POLÍTICO-INSTITUCIONALES: DEL MODELO ADMINISTRATIVO AL POLÍTICO-GUBERNATIVO

Junto con la descentralización, el municipio aparece como un espacio de reconstitución de la política. Por un lado, porque entra en crisis la lógica organizacional burocrática tan exitosa en la construcción del Estado-Nación, y por otro, porque hace lo propio la forma de acumulación política del modelo de partidos de masas del Estado de Bienestar.

a) *Del modelo burocrático al gerencial.* Lo que fuera otrora signo de la racionalidad moderna -la burocracia weberiana-, la sujeción de toda actividad administrativa a reglas, códigos y programas explícitamente formulados, empieza a presentar deficiencias, no está preparada para casos especiales o situaciones nuevas e inesperadas. Si bien las competencias fijas en los planes de distribución de funciones alivian la jefatura de servicio, hacen más transparente la división del trabajo y evitan conflictos en torno a las diversas posibilidades, fomentan sin embargo una mentalidad de competencia combinada con una reducción del sentimiento de responsabilidad al ámbito estrecho del trabajo específico y no del producto final.¹¹ El principio jerárquico que permite estabilizar el carácter instrumental de la administración, conduce a eludir las responsabilidades, enviando las decisiones hacia arriba, sobrecargando la capacidad de trabajo y de decisión del máximo nivel. Este, a su vez, no está dispuesto a delegar su responsabilidad en

10. H. Cormick, "El Municipio del Conurbano Bonaerense. Es posible el paso de la administración a las políticas activas", en *Aportes*, Nº 8, verano 1997, p. 107.

11. D. M. Guillén y R. Esther, "Incidencia de los tipos de gerenciamiento en la administración de los fondos del Estado", FLACSO, Control y Gestión de Políticas Públicas, marzo de 1997 (mimeo).

instancias menores de la administración, por lo que la combinación y sumatoria de estos elementos (rigidez, falta de involucramiento, de misión, así como exceso de compartimentación) son responsables de la insuficiente capacidad de adaptación e innovación de la organización burocrática frente a una sociedad que se ha vuelto más compleja, dinámica y fragmentada.¹²

El pasaje del modelo de gestión burocrático al "gerencial" supone la búsqueda de una mayor eficacia-eficiencia en las organizaciones, y que la lógica del control y de evaluación deje de ser de proceso y de normas para pasar a medirse según el impacto y la performance. Se trata de pasar a gobiernos "abiertos e innovadores" donde las estructuras organizativas tienden a no ser piramidales sino de interdependencia jerárquica y de autonomía funcional, favoreciendo el trabajo en equipos, o en todo caso, dejar la hipertrofia del principio de legalidad y de normas como límites, sino como herramientas de gestión. Cabe señalar al respecto la influencia de diversos aportes provenientes de la administración privada, como los enfoques de "calidad total", "reingeniería institucional" y el "planeamiento estratégico", en donde se apunta a que haya menor concentración del poder, mayor descentralización e incorporación de roles de auditoría, control y fiscalización. En todo caso, aparece un cuestionamiento posmoderno a la funcionalidad de lo jerárquico, vertical y piramidal de las organizaciones, junto a la promoción de lo flexible, horizontal y de coordinación en red.

Este proceso de reforma tiende a fomentar el buen manejo de los fondos públicos, la planificación y presupuestación en tiempo y forma (presupuestos por programa, participativo, etc.), la informatización del municipio. La eficacia y performance están vinculadas a la calidad de los servicios, a un ciudadano redefinido como cliente, consumidor o usuario, lo que supone una lógica de gestión basada en la demanda más que en la oferta, en suministrar información y capacidad de control sobre la administración. Por ello, dice Brunner, frente a la crisis actual lo que se requiere es un "nuevo contrato social" entre las instituciones, la sociedad y el gobierno. Este nuevo contrato se debe fundar en dos ejes: la rendición de cuentas (accountability) y la evaluación institucional, por un lado, y la diversificación del presupuesto público mediante criterios racionales, por el otro.¹³

b) *Nuevo espacio público y liderazgo.* Pero en lo político las tendencias al cambio no son menores. Si bien en la mayoría de los municipios todavía está presente el modelo tradicional de gestión -con integración vertical entre diferentes esferas pú-

12. R. Mayntz, *Sociología de la Administración Pública*, Madrid, Alianza. ¿Nuevos roles del Estado?

13. J. J. Brunner, "Educación superior en América Latina: coordinación, financiamiento y evaluación", en C. Marquis (comp.), *Evaluación Universitaria en el Mercosur*, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación.

blicas, centralización de las decisiones, falta de incentivos, bajo grado de instrucción del personal y acumulación política vía obra pública y clientelismo-, las mayores competencias con menores recursos llevan a tener que hacer más eficiente la gestión, adecuando a ello estructuras, procesos y recursos organizacionales. Muestran las limitaciones del modelo político tradicional basado en punteros y en el clientelismo para generar sinergias y nuevos recursos, así como otra disposición de la sociedad civil a participar por otras vías.

La clase política, a partir de la fuerte pérdida de credibilidad, comienza replantear formas de acumulación política vinculadas exclusivamente a lo partidario ideológico y a promover una articulación con organizaciones de la sociedad civil basada en otros canales. Lo que da lugar al surgimiento de otra esfera pública constituida por organizaciones sociales y una configuración del consenso en base a la eficacia y a nuevas formas de participación social. Y también al surgimiento de un nuevo tipo de liderazgo distinto. Se trata de líderes locales, y en un creciente número de mujeres (ej. redes de intendentas), que se mueven en un contexto de decisión donde los inversores privados operan en escalas globales. Que requieren de una distribución del tiempo distinta para posibilitar la innovación, ya que habitualmente en la administración pública lo urgente suele devorar a lo importante, y los compartimientos sectoriales suelen llevar a que el liderazgo político sea devorado por las rutinas.

En este sentido se revela también la voluntad de la sociedad de participar a través de nuevos canales no partidarios o gremiales en un nuevo espacio público también ayudado a conformar por los medios de comunicación. Al mismo tiempo que el funcionamiento habitual de los Concejos Deliberantes arrastra un fuerte desprestigio y lleva la necesidad de considerar la reforma política. Como señala Tecco (1997) éstos no cumplen adecuadamente con la elaboración de políticas públicas municipales, en función del principio de "governabilidad", en virtud del cual el partido que se impone en las elecciones tiene garantizado no sólo el ejercicio del poder ejecutivo, sino también la mayoría absoluta en el Concejo: "Esto conduce a que los concejales oficialistas se limiten a, probar las iniciativas del Ejecutivo, mientras la oposición -sin posibilidad de viabilizar sus proyectos- a utilizar al consejo como caja de resonancia de sus renuncias. Esta deficiencia se produce en la Argentina en parte por el 'voto sábana', que impide a los ciudadanos seleccionar a los candidatos de real valía por los que desean votar. Los criterios predominantes en la selección de candidatos a concejales en los partidos donde predominan los 'punteros' de distrito con escasa e inadecuada preparación para el ejercicio de las funciones y, por último, por la persistencia de una 'cultura clientelar' (intercambio de apoyo político por diversos tipos de valores desde el poder) que está particularmente desarrollada entre los miembros de estos concejos. Los aparatos tradicionales y las máquinas partidarias de listas sábanas, punteros, y entonces

dificulta la selección de elites más flexibles, preparadas y con capacidad de trabajo en equipos".¹⁴

Cambio político-organizacional

| | Modelo administrativo-burocrático | Modelo gubernativo-gerencial |
|-----------------|--|---|
| Lógica | De rutinas, normas y procedimientos. Legalismo. | De eficacia y performance. Evaluación y monitoreo. |
| Principios | Centralismo, verticalidad, jerárquico, sectorialización. Descompromiso. | Descentralización. Trabajo en equipos, horizontalidad, flexibilidad. Implicación del personal, incentivos. |
| Presupuestación | Ausencia de programación del gasto y de caja, alta incidencia de la deuda flotante de arrastre. Presupuestación general. | Cierre de cuentas, presupuestos por programa, base cero y participativos. |
| Lógica política | Acumulación vía punteros, clientelismo y centralismo partidario. Liderazgo tradicional | Acumulación vía eficacia en la gestión, nueva articulación público privado, descentralización, nuevo liderazgo. |
| Control | Escasa cultura de control y evaluación | Nuevos roles de auditoría y control. Acercamiento de las estructuras a usuarios y clientes |

c) Los *problemas y dificultades para el cambio del modelo de gestión*: son diversos:

i) Los recursos humanos en los municipios plantean la paradoja de tener exceso de personal y a la vez, falta de personal especializado. De tener tradiciones clientelares de reclutamiento y una carrera administrativa asociada a enfoques burocráticos centrados en la antigüedad más que basados en lo meritocrático y en la productividad. Se observa una crónica falta de técnicos preparados para asumir las responsabilidades que se les exige desde el nivel nacional, y este reclamo se agudiza en las instancias locales más pobres. Ello se refuerza con la mayor capacidad que tienen las provincias con gestiones

14. C. Tecco, "El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional", Universidad Católica de Córdoba, 1997 (mimeo).

más profesionalizadas para capturar fondos de los programas nacionales y de la cooperación internacional, lo que aumenta las diferencias de oportunidades entre los distintos municipios.

ii) La reformulación del sector público y la búsqueda de eficacia convive con el peligro de reformas administrativas interpretadas como "minimización" del nivel municipal del Estado, objetivo que se lograría a través de la reducción del aparato institucional y del Estado (Tecco, 1997). Existe el riesgo de una visión de transplante del modelo managerial del sector privado al público y de pensar al municipio exclusivamente como una empresa, dejando de considerar sus dimensiones políticas específicas,¹⁵ o de considerar la eficacia exclusivamente en términos de "ajuste" y reducción del gasto. Del mismo modo, otro riesgo del proceso reformista es no tener en cuenta la significación que alcanza el clientelismo político, la escasa diferenciación entre cargos políticos y técnicos y aun la baja implantación del patrón burocrático del modelo anterior.

iii) En la dimensión política, si bien el nuevo modelo de gestión es bien visto por los funcionarios se puede dilatar su incorporación, tanto porque en algunos casos no hay recursos para llevarlo a cabo -por recortes de la coparticipación provincial como por una menor recaudación percibida en las tasas-, como porque hay una tendencia a aferrarse a lo conocido y porque no se revela con claridad el rédito político que puede obtenerse encarando el cambio. Por las resistencias que despierta una transformación de esta naturaleza tanto en las culturas burocráticas como en las estructuras políticas centralizadas. También en esta dimensión se produce el conflicto entre el surgimiento de la nueva esfera pública -basada en modalidades de participación social desde organizaciones vecinales y ong's de carácter autónomas vinculadas a agencias del Poder Ejecutivo-, y la política tradicional de los partidos.

iv) Por último, subyace como obstáculo la histórica debilidad institucional y de recursos de estas instituciones. Como señala H. Cormick: "En el municipio argentino ha predominado una visión formalista y administrativista de la acción municipal. Uno de los resultados más graves de esta perspectiva se pone de manifiesto en la restricción de recursos de los municipios. La lógica aplicada sería la siguiente: al no ser nivel estatal con competencias relevantes, no le corresponden recursos significativos. Como consecuencia, los recursos con que cuenta son los imprescindibles para encarar las tareas de administración. De este modo, se cierra un círculo que atenaza

15. Ver, S. Richards, "El paradigma del cliente en la gestión pública", en *Gestión y Analisis de Políticas Públicas*, INAP, Madrid, septiembre-diciembre 1994, y también en P. Krugman, "A country is not a company", *Harvard Business Review*, january-february, 1996.

al municipio entre la incapacidad para encarar políticas activas y el cuestionamiento por parte de la sociedad por su ineficacia para dar cuenta de sus demandas".¹⁶

3. ASPECTOS ECONÓMICOS: DEL ROL PASIVO AL DESARROLLO LOCAL

El rol pasivo respecto de la economía en la tradición municipalista argentina -una suerte de subsidiaridad entendida a la liberal-, tuvo dos motivos: primero, el carácter autárquico y delegativo del gobierno local, su falta de competencias y de recursos extractivos, como ya se lo definiera en los comienzos de la organización nacional a mediados del siglo XIX, su carácter no gubernamental sino administrativo. Y segundo, el predominio de las políticas centralistas de desarrollo desde los '40 en adelante, donde los enfoques keynesianos y desarrollistas privilegiaron lo social y el Estado nacional y, cuando mucho en los '60, orientaciones al desarrollo regional -interprovincial-. La perspectiva pasiva y subsidiaria que el gobierno local tuvo sobre los asuntos económicos hizo que el desarrollo, si dependía de alguien, era del gobierno nacional y como efecto de las políticas macro.

a) *Un nuevo activismo económico municipal.* Esta perspectiva es ahora cuestionada por el influjo de las privatizaciones, la descentralización y la rápida desestructuración del modelo productivo anterior. Lo cierto es que debido a las dificultades de orden económico (ajuste), las oportunidades que genera la economía orientada a la exportación y las crecientes demandas sociales provocadas por las políticas neoliberales, los municipios se están orientando hacia un mayor activismo económico. En principio, las preocupaciones se alientan en derredor de la capacitación, de vincular oferta y demanda de mano de obra con las empresas locales, de terciarizar tanto sobre cooperativas o empresas privadas, y de suplir con cursos, pasantías apoyos universitarios las nuevas capacidades requeridas por la producción actual.

Se intensifica la búsqueda de soluciones efectivas que deben incorporar a productores, empresarios y organizaciones sociales para encontrar alternativas de organización económica que posibiliten ampliar y diversificar los negocios locales, racionalizar el uso de los recursos financieros e intensificar la utilización productiva de los recursos disponibles (Nafría, 1997).¹⁷ Y esto está dando lugar a

16. H. Cormick, *op. cit.*, p. 27.

17. G. Nafría, "Los corredores productivos de la provincia de Buenos Aires", FLACSO, 1997 (mimeo). Lo cierto es que los recursos para políticas activas locales derivan de varios lugares, que incluyen privatización de bienes o servicios públicos, *joint ventures* con inversores privados, nueva autoridad en impuestos, fondos de inversión, innovación institucionales, ver de Susan E. Clarke, "The New Localism. Local Politics in a Global Era", en *The New Localism. Comparative Urban Politics*

tres modelos distintos de encarar el desarrollo local: uno, vinculado a la conformación de "distritos industriales" (apoyo a las redes de Pymes por el sector público, caso Rafaela); otro al de los "Entes" interjurisdiccionales para promover el desarrollo regional, organizar productores, facilitar su acceso al crédito, entre varios municipios y con fuerte influencia universitaria en la coordinación y planificación del desarrollo (ej. ADES en Córdoba); y por último, el modelo de los "consorcios" o de los corredores productivos de la Pcia. de Buenos Aires.

Todas estas experiencias están mostrando la importancia de políticas de consenso y la configuración de nuevas áreas de solidaridad basadas en lo territorial, económico y cultural. El reposicionamiento de cada ciudad de cara a la competencia económica global lleva a una novedosa vinculación del municipio con las cámaras y diversas organizaciones y actores del conocimiento vía convenios con universidades, consultoras e institutos, y al despertar potencialidades ocultas que hasta hace poco estaban exclusivamente referenciadas a nivel nacional o provincial. Además de los citados más arriba se observan otros aspectos novedosos: como la incursión en lo turístico y aun en lo financiero, la cotización de bonos bursátiles para redefinir una difícil situación fiscal (Bariloche), o plesbicitos para recaudar fondos para obras públicas (Mar del Plata).

b) El *desarrollo local y la planificación estratégica*, al menos en sus planteos teóricos, presupone incorporar a la gestión pública una mayor reflexividad sobre las fortalezas y debilidades de la estructura productiva local.¹⁸ Esto requiere que los municipios amplíen su esfera de actuación agregado a sus funciones tradicionales (obra pública, servicios básicos, regulación de la vida comunitaria), el diseño e implementación de estrategias de desarrollo local tendientes a la generación de ventajas y asistencia a la competitividad empresarial local.¹⁹ Esto no significa salir de un rol pasivo en lo económico para pasar a otro interventor, productor y empleador similar al del Estado de Bienestar, sino incorporar una perspectiva de Estado "catalizador", potenciador o articulador, tender hacia un rol más activo e inductor del municipio "facilitador de oportunidades", más que como mero redistribuidor de recursos públicos. Pero con un mayor compromiso con los distintos sectores para definir el perfil productivo regional. El objetivo es amplificar la capacidad productiva de una ciudad o microrregión a través de coordinación e integración de esfuerzos focalizados en un territorio de actuación, haciendo que

in a global Era, E. G. Goetz y Susan E. Clarke (ed.), *A Sage Focus Edition*, London, 1993.

18. J. Arocena, *El Desarrollo Local. Un desafío contemporáneo*, CLAEH, Universidad Católica del Uruguay, Caracas, Nueva Sociedad, 1995.

19. O. Madoery, "El Planeamiento Estratégico en Rosario", Universidad Nacional de Rosario, 1997 (mimeo). Señalamos como significativa la experiencia al respecto de la "Red de Municipios Autosustentables", Documento "Presentación de la RDMA", 1996.

las políticas públicas no sean sólo diseñadas y realizadas por las administraciones centrales sino también por los gobiernos locales.

Las tendencias que provocan la globalización y las políticas de ajuste, llevan al aumento de amenazas, pero también de las oportunidades, a que las particularidades territoriales sean de suma importancia para desarrollar una *capacidad estratégica local*. Como dice V. Barquero: "En realidad, el carácter diferencial de la estrategia (de desarrollo económico local) es reconocer que el territorio también cuenta, que en el territorio se produce la coordinación/descoordinación de las acciones de todos los agentes económicos y que, por lo tanto, la visión estratégica desde lo local es relevante para el desarrollo económico".²⁰

Para esta capacidad estratégica, cada municipio dispone de un conjunto de recursos humanos, naturales y financieros, un patrón histórico y cultural e infraestructuras, de un saber hacer tecnológico que constituyen su potencial de desarrollo. Las condiciones de competitividad no sólo implican la reducción de costos, sino también la existencia de condiciones de sustentabilidad ambiental, de calidad regulatoria y de servicios del propio lugar. Se trata de identificar las competencias de base con que se cuenta, de aumentar el valor agregado local y de generar sinergias (como cooperación entre actores sociales, para el logro de propósitos compartidos). En algunos casos, para la promoción de economías mixtas, en otros, para alentar convenios intermunicipales para la creación de parques industriales o zonas francas, o para propiciar la participación de los productores locales en ferias y exposiciones internacionales.

En este nuevo contexto, las ciudades revisten una importancia especial, en primer lugar porque desarrollan más competencia entre sí. Ya no se trata de la búsqueda de una redistribución regional equitativa de los recursos nacionales como en el modelo anterior, sino de un posicionamiento individual en los nuevos mercados. Una de las mayores consecuencias de la globalización de la tecnología y de la economía es la reaparición de la ciudad como protagonista de la escena mundial. Y esto no sólo es evidente para esas ciudades globales que ya desempeñan precisamente un papel mundial, sino que en todo el mundo las ciudades van definiendo nuevas políticas metropolitanas que muy a menudo se adoptan con plena autonomía respecto del gobierno nacional. En no pocos terrenos, en efecto, las ciudades parecen mejor capacitadas para ofrecer plataformas para la concepción y puesta en marcha de proyectos de tipo cooperativo -abiertas, flexibles y participativas- que el viejo Estado-nación".²¹

20. A. Vázquez Barquero, *Política económica local*, Madrid, Pirámide, 1993.

21. La globalización ha cambiado la geografía de las actividades económicas: "Las ciudades y las ciudades-región, más que los territorios nacionales, pasan a ser los espacios predilectos para

Pero este proceso impulsado por la globalización profundiza las diferencias sociales y geográficas y hace que la innovación y el mayor protagonismo local no sean homogéneos ni generalizados, pudiéndose distinguir situaciones de acuerdo al tamaño de los núcleos urbanos y las distintas regiones, por ej., entre grandes ciudades, las ciudades intermedias y municipios y comunas pequeñas. Las primeras, porque cuentan con recursos y contactos de nivel internacional y buscan encarar un reposicionamiento productivo y competitivo luego de la crisis del modelo de desarrollo sustitutivo (Buenos Aires, Córdoba, Rosario, La Plata). En la actualidad, estas grandes ciudades se hallan integradas económicamente al circuito de la producción y el consumo internacional de una manera e intensidad diferente a como lo hicieran en el pasado, y han comenzado a ser los espacios privilegiados de articulación de las realidades nacionales con la globalidad. En las ciudades intermedias que cuentan con cierta base de recursos materiales propios es donde se observa un gran dinamismo e innovación en esta orientación al desarrollo local (ej. Rafaela, Pergamino, Maipú).²² Por último, aparece la mayoría de los municipios de tercer rango, en donde hay una enorme proporción que transitan en situaciones dependientes, donde cuanto más pequeño el municipio menos capacitado está para responder a los nuevos requerimientos, pero donde también surgen respuestas innovadoras vía concertación intermunicipal para la constitución de microrregiones productivas mediante consorcios, entes y corredores para abaratar costos, maximizar recursos, promover zonas económicas y facilitar la cooperación internacional.

En este sentido, la planificación estratégica puede convertirse en un instrumento clave para asociar a la comunidad y comprometerla con esas metas del desarrollo local, para identificar oportunidades y amenazas para un desarrollo sostenido y equitativo y ser generadores de una nueva institucionalidad. Este enfoque de planificación participativa replantea el planeamiento tecnocrático centralizado, "escrito" y estático, comenzándolo a concebir como un instrumento de una nueva forma de hacer política de carácter concertada e interactiva. Un esquema donde planificación y gestión deben acercarse al máximo, donde planificar, ejecutar, retroalimentar y rediseñar deben ser una operación casi fusionada (Kliksberg, 1997: 155) y que requiere también infundir de cierto "patriotismo sobre la propia ciudad", reconociendo que las ciudades son diferentes y que es importante conservar esa diferencia.²³

la reindustrialización y la reorganización de las economías en vías de globalización. Las autoridades responsables de las ciudades y ciudades-región desempeñarán un papel cada vez mayor en la reconstrucción de las sociedades urbanas" (Petrella, 1996: 132).

22. H. M. Herzer, "Las ciudades intermedias en Argentina y sus posibilidades de integración al Mercosur", Programa Alfa, Instituto de Investigaciones "Gino Germani", UBA (mimeo).

23. J. Borja, *Instituto de Estudios Municipales, Económicos y Sociales*, N° 0, diciembre de 1996, p. 15.

Esta concepción del planeamiento parte de una concepción no meramente técnica y apropiada por expertos sino amplia e interdisciplinaria, que busca lograr una evaluación compartida gobierno-representantes sociales sobre los escenarios futuros, la identificación de oportunidades basadas en sus fortalezas y la disminución de sus debilidades y amenazas. En realidad, el gran desafío del planeamiento estratégico es que la comunidad *asuma como propio el proyecto o el lineamiento que surge de esta concertación*. Esto requiere de interdisciplinarietà, intervención conjunta de aspectos urbanísticos, económicos y culturales; de una menor verticalidad y estilo partidista de hacer política, de sacarla del corto plazo y colocarla en el mediano, es decir, de transformar políticas de un partido o gobierno en políticas de Estado.

Cambio del rol económico

| Rol | Pasivo, subsidiario | Activo, inductor, catalizador |
|---------------|---|---|
| Orientaciones | Barrido, alumbrado y limpieza, "Cordón cuneta", obra pública. Vinculación instrumental con el medio ambiente. | Mejorar la competitividad, promoción de redes productivas, preocupación por el medio ambiente. |
| Políticas | Limitaciones para afrontar los desafíos productivos, escasa información gerencial para la toma de decisiones. | Políticas de empleo y promoción de la inversión, generación de infraestructuras, educativas y tecnológicas. |
| Instrumentos | Planificación tecnocrática. | Planificación estratégica, vinculación con cámaras, universidades, concertación horizontal, internacionalización del municipio. |

c) *Dificultades y obstáculos para el desarrollo local*. En las actuales circunstancias éste se encuentra limitado:

i) Por la histórica debilidad institucional y de recursos propios y la ausencia de tradición municipal en Argentina en el desarrollo, así como en el ejercicio del rol de policía y de regulación urbana. Lo cual debe confrontar ahora con la presencia de un urbanismo de mercado, donde el que planifica es el sector privado, lo que implica un fuerte impacto en la trama social y productiva de la región (instalación de shoppings e hipermercados, y de empresas que funcionan como enclaves sin ninguna relación o sólo extractiva con el lugar).

ii) Por la existencia de "zonas inviables" en el actual esquema de desarrollo, vinculadas al anterior trazado ferroviario del modelo agroexportador (ej. Cruz del Eje en Córdoba), la desestructuración del modelo industrial sustitutivo (San Lorenzo en Sta. Fe), al impacto de las privatizaciones de empresas públicas, con reducción del personal y cierre de agencias, y a determinadas provincias del Nea o Noa. Aparece un cuadro de disparidades regionales acentuadas que muestra que las inversiones realizadas en los últimos años se concentran en muy pocos centros poblados del país. La localidad de una inversión responde a criterios de máxima rentabilidad y en ello juegan un rol principal las ventajas que ofrecen las ciudades y regiones en cuanto a infraestructura básica, de comunicación, disponibilidad y calificación de la oferta laboral, la existencia de centros de desarrollo tecnológico y de capacitación, entre otros. Todos estos factores definen el nivel de competitividad territorial y la consiguiente capacidad para atraer inversiones.²⁴

En este punto es muy notoria la falta de un planeamiento estratégico y de políticas activas por parte del gobierno nacional así como de apoyo a las Pymes, no sólo en el crédito sino en la elaboración del diseño e innovación tecnológica, en las posibilidades para exportar o en la falta de voluntad política para evitar importaciones indiscriminadas, llevando a que cada zona deba reconstruir su propio escenario sin mayor ayuda, a una suerte de sálvese quien pueda en el marco de quiebre de las economías regionales y de un proceso de concentración económica. De allí que los territorios que han alcanzado ciertos niveles previos de desarrollo y que además cuentan con cierta masa crítica de capacidades estratégicas puedan utilizar las nuevas oportunidades con mayor facilidad. La globalización es así una oportunidad especialmente para territo-

24. Voces, "La UNRC y el Desarrollo Regional, Nº 17, Universidad Nacional de Río Cuarto. De todas formas desde un punto de vista teórico se alcanzan a distinguir diversas estrategias y metodologías vinculadas al desarrollo local, vinculada a las *redes Pymes y densidad de la sociedad civil* (Arocena, 1994, Alburquerque, 1996); a la *economía popular* (Coraggio, 1997), al *desarrollo social*, a la estrategia de *desarrollo humano local*, de carácter sustentable (1997), etc.

rios en niveles medios de desarrollo y dotados de capacidades estratégicas relevantes.²⁵

iii) Otro obstáculo lo constituyen las debilidades tecnológicas y comerciales de las comunidades locales para participar activamente en el mundo global. Por eso, dice E. Martínez, frente a la falta de integración del tejido social y productivo, se trata de aprovechar en beneficio común las fortalezas parciales, tanto tecnológicas como comerciales que ya existen en cada ámbito. Esto supone otorgar estímulos económicos directos e indirectos a la capacitación local a cargo de empresas líderes en términos de gestión, organización administrativa, logística, oficinas de comercio exterior de base local dirigidas por una empresa con tradición exportadora y que sirva a múltiples usuarios; la instalación de transformadores de materias primas agrícolas o industriales producidas localmente; el desarrollo de proveedores locales de componentes industriales o de servicios, o la protección local de los micromercados para enfrentar el nivel global, etc.²⁶

iv) Por último, también puede señalarse la disociación habitual que existe entre producción, competitividad y recursos educativos zonales. Este gap se hace cada vez más evidente cuando se observa la decisiva aportación que tiene el conocimiento para el logro de productos de calidad y puestos de trabajo, y por tanto, de los recursos humanos como fuente principal de ventajas competitivas. De allí también el desafío para el sector público de promover capacitación y una mayor articulación entre las instituciones tecnológicas, educativas, universitarias y empresarias locales.

4. ASPECTOS POLÍTICO-SOCIALES: DEL MODELO RESIDUAL A LA GERENCIA SOCIAL

La política social fue prácticamente inexistente en la gestión local tradicional, salvo en lo concerniente a algunas prácticas asistenciales de entrega de materiales de primera necesidad ocupó un lugar residual. En el anterior modelo, la política social la llevaba a cabo el gobierno nacional y estaba inserta en el modelo de desarrollo industrial sustitutivo y en el marco del pleno empleo. El empleo estable

25. F. Bervejillo, "Nuevos procesos y estrategias de desarrollo. Territorios en la globalización", Revista *PRISMA*, Nº 4, Universidad Católica del Uruguay, 1995.

26. E. Martínez, "Los tres liderazgos. Políticas de promoción de empleo en la Argentina", en Ernesto Villanueva (comp.), *Empleo y Globalización. La nueva cuestión social en la Argentina*, Universidad Nacional de Quilmes, 1997.

ya significaba formar parte de una serie de reaseguros y de beneficios sociales. Pero en la nueva relación Estado-Mercado-Sociedad Civil que promueve el libre mercado y las políticas neoliberales se produce una redefinición de la concepción de la política social: de una concepción de política universalista, centralizada y de financiamiento de la oferta se pasa a otra de políticas focalizadas, de carácter descentralizado y de financiamiento de la oferta.

Asimismo, como diría P. Rosanvallon, surge una nueva cuestión social: se produce un quiebre del contrato laboral previo; generándose una desestabilización de la condición salarial, aumentos de la precarización, vulnerabilidad, del desempleo y la cuestión de las clases medias en declinación. Se trata de una ampliación de mayor localización de la problemática social, no sólo por la profundización de la pobreza y el surgimiento de una nueva pobreza, sino por aspectos ya no vinculados a la cuestión de clase sino de integración social (inseguridad, anomia social, así como también de sida, bulimia-anorexia, transplante de órganos, etc.).

El agravamiento de la situación social por la desestructuración de las economías regionales y la expansión del desempleo hacen que el municipio tenga que ocuparse crecientemente de la política social constituyéndose "en la cara más inmediata de un Estado en retirada" y en objeto de demandas que muchas veces no se corresponden ni con las competencias que se le asignan formalmente ni con sus recursos reales. Se identifica así un nuevo modelo de gestión a nivel local, se trata de iniciativas espontáneas de la sociedad a las que el Estado refuerza, o bien a la inversa, iniciativas del Estado que la sociedad sostiene, todas ellas vinculadas a la satisfacción de demandas sociales básicas.²⁷ Esto el municipio lo asume de diversas formas y según las provincias: algunas en forma más centralizada, en donde la búsqueda de eficacia, de control y gobernabilidad hace de los municipios casi un efector de una política asistencial dirigida por la provincia de Buenos Aires. En otras, se opta por estrategias descentralizadas, incorporando a las asociaciones vecinales en la implementación de políticas sociales (Mendoza, Córdoba). Por último, se da una modalidad de gestión asociada, donde se comparte el diseño y la implementación de la misma con estas organizaciones, aunque todavía de extensión menor.²⁸

a. Se observa el comienzo *de otra articulación gobierno con la sociedad civil*, fomentándose un contacto no sólo con el tradicional fomentismo y las organizaciones partidarias de base, sino estableciendo vínculos con sectores de la produc-

27. S. Levín, "La ciudadanía social en Argentina: encuentros y desencuentros...", en O. Oszlak (comp.), *Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego*, Vol. I, Buenos Aires, CEA-CBC, 1997, p. 349.

28. D. Arroyo, "Políticas sociales y Estilos Políticos", FLACSO, Area Estado y Políticas Públicas, Buenos Aires, 1997 (mimeo).

ción, del conocimiento (universidades) y del asociacionismo no gubernamental o voluntario (ong's, organizaciones cooperativas, vecinales, grupos de autoayuda, parroquiales, etc.). No sólo usuarios de pobreza estructural sino de sectores que son o fueron asalariados de clase media. Esto da lugar al surgimiento de dirigencias producto de la caída del poder adquisitivo de los sectores medios, de asociaciones civiles, como comisiones vecinales que son de profesionales o de pequeños comerciantes.

Esto lleva al municipio a realizar un cocktail de programas sociales nacionales (ej. PRANI, ASOMA, Mejoramiento habitacional e infraestructura básica, programas de fortalecimiento de la sociedad civil, etc.) con propios, a incorporar la problemática de empleo y vivienda, a fomentar microemprendimientos, autoconstrucción, etc. En las experiencias donde se implementa el nuevo modelo de gestión social, se apunta a una mayor vinculación con asociaciones de la sociedad civil, y a fortalecer su capacidad de gestión y ejecución. Pero sobre todo, el nuevo rol del municipio se da en la gestión de servicios públicos mediante la descentralización, la terciarización de servicios públicos en algunos casos a cooperativas vinculadas a suministro eléctrico, la figura de los "consorcios" (organizaciones vecinales que se nuclean en empresas prestadoras de servicios, de recolección y reciclaje de basura, vial, etc.). En esto hay una clara tendencia por parte de los municipios a asumir roles crecientes no sólo en política social, con especial énfasis en educación-capacitación, seguridad, sino también en el mejoramiento de la calidad ambiental.

b) *Nuevos desafíos, nuevos roles.* En esta perspectiva se observa la paulatina incorporación de un nuevo paradigma de política social focalizado o de "gerencia social" que apunta a desplazar el anterior vinculado a políticas universales y derechos sociales vinculados al trabajo y a promover la organización de los sectores populares y a fortalecer las organizaciones de la sociedad civil en su capacidad de elaborar proyectos sociales, de evaluarlos e implementarlos. Se trata de una incipiente forma de coordinación política que ya no es de carácter estatal, o de mercado sino en base a coordinación en redes.²⁹

Se trata del pasaje de una política vertical que asignaba bienes materiales para distribuir, a la modalidad de generar una demanda organizada para obtener los recursos que provee la política social. Se establece un nuevo interjuego entre una determinación de proyectos sociales que proviene de altas esferas y una determinación desde los usuarios/actores sociales que son los beneficiarios. En términos generales se modifica la esfera de la asistencia, que ya no se limita a la

29. Ver de Norbert Lechner, "Tres formas de coordinación social", *Revista de la CEPAL*, Nº 61, abril de 1997.

distribución de una oferta de recursos con los que cuenta una institución determinada, sino que es necesario definir actores que demanden los recursos.³⁰

Lo cierto es que en este modelo el Estado requiere de una sociedad civil activa para maximizar los escasos recursos disponibles y, por otro lado, la sociedad civil se vuelve más compleja y diversificada, demandando nuevas formas de articulación para identificar problemas, definir metas y objetivos. Esto promueve una relación de corresponsabilidad, única manera de sortear la crisis e ineficiencia de un Estado sobrecargado de demandas y envuelto en recurrentes crisis fiscales. Una corresponsabilidad que impida el excesivo centralismo y las tendencias a otorgar subsidios cuyo destino es confuso y dispendioso.³¹ Como señala Marsiglia, "La consecuencia de esta apertura a diferentes voces y protagonismos lleva a una redefinición de lo que entendemos por espacio público y espacio privado, y a dejar abierta la posibilidad de que desde la esfera privada puedan llevarse adelante servicios reconocidos como públicos -en el sentido de interés general de la sociedad- a través de determinados marcos jurídicos y controles de gestión".³²

Si bien se están empezando a difundir estos programas nacionales destinados a la consolidación de organizaciones comunitarias o la constitución de redes horizontales autónomas, también es evidente que el acceso a estos programas depende de la capacidad gerencial disponible, así como de contacto y lobby político para acceder a los mismos. Y que estos procesos de concertación no se instrumentan a partir de instituciones fijadas en las cartas orgánicas, sino que se trata, en la mayoría de los casos de innovación pura, de una *nueva institucionalidad*. Y si bien en la mayoría de los casos, se ha estado operando con normas jurídicas inexistentes o escasas, ello no impide -aunque muchas veces traba- el normal desarrollo de los emprendimientos.

30. A. Oliva, *Trabajo social en el contexto actual. Perspectivas de la práctica profesional*, Pontificia Universidade Católica de São Paulo-Universidad Nacional de la Plata, Tandil, agosto de 1997 (mimeo).

31. R. Villarreal, "El reencuentro del mercado y el Estado con la Sociedad: hacia una economía participativa de mercado", en *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*, Nº 8, mayo 1997, p. 223.

32. J. Marsiglia, *op. cit.*, p. 104.

Cambio de la política social

| | Modelo residual | Modelo gerencia social |
|---------------|---|---|
| Rol | Política social a nivel nacional, financiamiento público. | Política social focalizada a nivel provincial y local co-financiamiento. |
| Instituciones | Financiamiento de la oferta. Secretaría de asociaciones intermedias clientelar. | Financiamiento de la demanda. Consejos, Talleres, Planificación Estratégica, audiencias públicas, mecanismos de control. |
| Lógica | Lógica de petición, monopolio de la política social. | Participación comunitaria en el diseño, gestión y evaluación de la política social. Nuevas formas de articulación y fortalecimiento de la sociedad civil. |

c) *Problemas y obstáculos en la política social*: ahora bien, esta incorporación de la política social en lo local, enfrenta no pocas tensiones:

i) En primer lugar, la mayoría de los gobiernos locales no tienen política social sino de reparto, por falta de recursos propios, ya que la mayor parte del presupuesto se destina al pago de salarios. Los municipios tienen capacidad para determinar demandas sociales y articular los recursos locales con facilidad debido a la menor distancia de las relaciones sociales, pero tienen una deficiente capacidad de intervención técnica frente a la realidad y escasez de recursos presupuestarios, lo que expresa límites concretos para hacer frente a los problemas.

La descentralización suele chocar con la falta de recursos para llevarla a cabo, más allá de su enunciación política: "Llevar adelante una política de descentralización sin asegurar los ingresos de los municipios y sin una compensación financiera entre las regiones ricas y las pobres -dice al respecto Karin Stahl- puede agravar por añadidura las desigualdades regionales y con ello también las desigualdades sociales, y fomentar así un mayor deterioro

del sistema estatal de servicios sociales, sobre todo en los municipios más pobres".³³

Este cambio de paradigma de las políticas sociales que vienen a compensar las consecuencias sociales que genera esta apertura, lleva a repensar qué es la política social y en qué medida puede cambiar las estructuras que reproducen la pobreza y no solamente paliarlas. Aquí es donde la temática de la política social debe vincularse con el desarrollo local y la articulación micro-macro, y no mantener una visión escindida de lo social de lo económico, trabajando no sólo sobre los síntomas, sino también sobre las causas.

También se producen conflictos entre los tiempos distintos que manejan los técnicos y los políticos (mediano plazo o cortoplacismo y urgencia); entre la orientación profesionalista y clientelar en la política social (entre la visión de la urgencia como sospechosa, y la satisfacción inmediata de necesidades concretas); la esfera de la asistencia que se polariza entre asistencialismo y reivindicación, y entre la legitimidad de la solución técnica adoptada y la legitimidad ante la sociedad local.³⁴ Otra problemática deriva de la debilidad de los actores que tienen que interactuar con el municipio para concertar las políticas sociales, con la escasa densidad de su sociedad civil.³⁵

ii) El intento de articulación de la relación gobierno-sociedad civil genera conflictos entre ong's con preocupación por su autonomía y una clase política con orientación electoral y clientelar. Los gobiernos locales se ven habitualmente frente a la desconfianza natural que existe en las asociaciones intermedias respecto del gobierno comunal, en términos de su potencial capacidad para cooptar o partidizar estos programas. A la vez, los municipios no logran establecer interlocutores válidos, o muchos no ven a las ong's como tales, tendiendo a trabajar sólo con organizaciones de base, aún cuando éstas muestran escasa capacidad de gestión. En muchos casos la política social compensatoria o asistencial tiene como objetivo primordial el mantenimiento de la gobernabilidad, eliminando los focos de pobreza y de posible desestructuración del sistema social y político, pero evitando entrar en el arduo trabajo de negociación con otros actores sociales para sustentar una lógica de decisión sobre la localización de recursos de proyectos y conve-

33. K. Stahl, "Política social en América Latina. La privatización de la crisis", *Nueva Sociedad*, mayo-junio de 1994.

34. Sobre los distintos "tiempos" del técnico, de lo social y el político ver Coraggio, *op. cit.*, p. 35.

35. B. Kliksberg, "Repensando el Estado para el desarrollo social; más allá de convencionalismos y dogmas", en *Revista del CLAD*, N° 8, mayo de 1997, pp. 150-1.

nios que contemple la participación de asociaciones intermedias, ong's, instituciones de investigación y universidades.³⁶

iii) El desempleo estructural y el dualismo que generan las políticas macroeconómicas neoliberales hacen que algunos municipios atraigan migraciones que complican su situación y generan nuevas fuentes de dependencia y clientela. El éxito en la política social puede significar así aumentar los factores expulsivos de regiones aún lejanas. Hay ciudades que deben gastar gran parte de su presupuesto en tareas de asistencia destinadas a periferias que no dejan de seguir creciendo y que escapan a su capacidad de resolución (caso de Rosario). En la medida que se agudiza la tensión entre sectores de alto bienestar y otros amenazados o sumidos en la desesperación social, se instala con más intensidad el fenómeno de la inseguridad y se alientan migraciones que ya no se producen por búsqueda de empleo sino de asistencia. Esto produce una polarización que se expresa, por un lado, en la urbanización en espacios privados, muy protegidos y cuidados, y por otro, zonas de supervivencia con falta de servicios y de alta inseguridad.

5. CONDICIONES Y DESAFÍOS A LA INNOVACIÓN

a. *Condiciones para la sustentabilidad del proceso de cambio.* Los nuevos escenarios muestran el comienzo de otro modelo de gestión local y, por tanto, de vínculo entre gobierno y sociedad civil. Si bien la asunción de los nuevos roles del municipio no significa la eliminación de los antiguos sino su mejor cumplimiento -ya que las elecciones siguen ganándose aún por obra pública, barrido y limpieza urbana-, en este marco comienza aparecer una concepción de la política más dialógica y negociadora. Este fin de siglo parece signado por la emergencia una concepción de la política local más como coordinación y articulación que como confrontación; más basada en la capacidad estratégica y de gestión que en lo ideológico programático; y más vinculada a la coordinación e impulso de redes sociales autónomas que a la articulación de organizaciones piramidales y controladas. En todo caso, las condiciones básicas para que este proceso de innovación sea sustentable parecen ser las siguientes:³⁷

36. Ver de Olga M. Paéz, "El proceso de transformación del Estado y su impacto sobre las políticas sociales en la Provincia de Córdoba", Pontificia Universidade Católica de São Paulo y Universidad Nacional de la Plata, agosto de 1997 (mimeo), p. 13.

37. Seguimos aquí en parte el enfoque de Enrique Cabrero Mendoza, utilizado en "Capacidades innovadoras de municipios mexicanos", en *Revista Mexicana de Sociología*, Nº 3, 1996, pp. 90-91.

i) El liderazgo. Un proceso innovador sin un liderazgo promotor de nuevas ideas de gestión pública y de proyectos difícilmente puede ser concebido, ya que es infrecuente suponer al personal intermedio de un municipio encarando por sí solo un proceso de autorreforma. Pero el nuevo liderazgo ya no es un personalismo inspirado, sino un hábil promotor de equipos que permiten descentralizar las tareas y generar masa crítica. Más que un líder político clásico aparece casi como un empresario público que promueve, genera incentivos e imagen zonal.

ii) Los mecanismos de participación social (sinergia) y la coordinación con redes también aparecen como centrales. El involucramiento de la población en las políticas públicas a través de organizaciones comunitarias, mediante consejos con distintos marcos legales, o cierta descentralización de la gestión municipal se muestra como una forma de generar energía y capacidades de resolución más adecuadas a las características de las economías globalizadas. En todos los procesos de innovación, la participación comunitaria y ciudadana y de agencias no gubernamentales es fundamental para generar una multiplicación de los efectos innovadores. Esto supone otra relación público-privado, tanto por el lado de la política económica como por el de la social.

iii) La constitución de redes interorganizacionales (articulación vertical y horizontal), porque los municipios no son autosuficientes ni financiera, económica o políticamente. Porque requieren en lo económico la conformación de una "coalición productiva", y de contactos que aumenten su capacidad de presión y obtención de información de las agencias provinciales, nacionales y de organismos internacionales. De lograr capacidad de lobby para gestionar leyes, subsidios y programas de ayuda social y en lo horizontal, de aumentar la capacidad de concertación y articulación intermunicipal a través de corredores, entes y consorcios.

iv) El aumento del componente técnico (el conocimiento) implica contar con mejores diagnósticos. Para el buen gobierno ya no es suficiente el conocimiento político, la intuición y la subestimación de sistemas de información, sino que se hace necesario tener escenarios más precisos sobre la realidad social y económica circundante. Contar con equipos capacitados para innovar. No se trata sólo de considerar la evaluación como maquillaje o concesión retórica, sino de gestionar con recursos de mejor nivel y elevar el de la sociedad, porque ello promueve la mayor competitividad y empleabilidad local. Y esta transferencia de conocimientos comienza a realizarse desde centros de investigación, consultoras, institutos de investigación y universidades con mayor compromiso regional.

Sin algunos de estos componentes difícilmente se pueda pensar en un proceso de reforma de la gestión local de largo aliento que pueda trascender la coyuntura y orientarse a la equidad y participación. Estas condiciones parecen necesarias para hacer sustentable un proceso innovador, pero ninguna de ellas constituye aisladamente una condición suficiente.

b. *Límites y posibilidades del fortalecimiento de lo local.* Por último, la innovación en la gestión local no significa alentar un nuevo localismo, idealizar los niveles subnacionales como los únicos verdaderamente políticos o de convivencialidad, entre otras cosas porque la economía y la política local no son autárquicas. Tampoco excluir las responsabilidades del gobierno nacional del dualismo y la exclusión y que actualmente opta por la profundización del modelo neoliberal, pero sí afirmar que lo local tiene márgenes de autonomía que pueden aprovecharse a través de esta mayor capacidad gerencial, estratégica y de articulación público-privado. Que se trata de evitar un doble sesgo: tanto el localista, como total identificación con la región y como último punto de referencia, como el centralista, que considera la esfera macro como la única relevante, trascendente o específicamente política.

Esto significa reconocer los distintos niveles en que se juega la problemática del poder en la reforma del Estado (nacionales, subnacionales y supranacionales). Porque así como la globalización replantea el rol del Estado nacional anterior, lleva a la descentralización, y a la vez, a la construcción de bloques regionales; esto se puede hacer de una u otra manera: sea reforzando elementos de poder y de concentración sistémicos y de mercado, o potenciando elementos democráticos, de autonomía y participación. Se trata de reorientar el Estado hacia otro rol que no sea el centralista productivo anterior del Welfare State, pero tampoco hacia el "mínimo" ausentista propuesto por el neoliberalismo y los organismos de crédito internacionales. Del mismo modo, descentralizar hacia lo subnacional puede significar tanto el fortalecimiento de lo local en lo institucional y en sus recursos económicos, como su rol de contención y de descarga de la crisis hacia abajo (una autonomía vacía). Situación, esta última, en donde el aprovechamiento de las nuevas oportunidades de desarrollo local serán sólo posibles para algunas pocas ciudades reproduciendo también aquí la dinámica incluidos y excluidos.

Y en lo concerniente a la recentralización, a la construcción de bloques, éstos pueden constituirse tanto como búsqueda de una escala más adecuada para las grandes empresas y bajo la concepción del consumidor (tipo Alca), o como configurador de una polis supranacional con identidad y autonomía y desde una concepción ciudadana (Mercosur). Esta última puede potenciar una integración regional "desde abajo", desde las Pymes y el desarrollo local, y no sólo "desde arriba" y desde las grandes corporaciones. Y esta opción y articulación de diversos niveles no es indiferente al sentido que tenga la descentralización y la posibilidad de generar poder local. Como señala Coraggio: "... mientras por un lado se da la descentralización intranacional, por otro hay que avanzar hacia un nivel de regionalización supranacional, construyendo una voluntad política capaz de representar las sociedades de diversos países como interlocutor colectivo en la

escena política mundial. Porque es en esa escena donde los condicionamientos pueden resignificar regresivamente las mejores propuestas de descentralización".³⁸

En ese sentido, para este fortalecimiento de lo local no sólo es necesario mejorar la asignación del gasto, reordenarlo y hacerlo más transparente a nivel local, o ser más eficiente en la política social, sino también se necesita promover una redistribución distinta de los recursos económicos, institucionales y de poder en la relación municipio-provincia-nación.³⁹ Se requiere explorar nuevas posibilidades tanto en el eje de las contribuciones municipales (no sólo tasas), en los niveles de coparticipación provincial, como en las medidas promocionales de nivel nacional que apunten a una nueva solidaridad espacial, como planes descentralizados de apoyo tecnológico y crediticio para la nueva institucionalidad emergente: agencias locales de desarrollo, entes, corredores, consorcios, consejos, etc.

De allí que los nuevos escenarios locales supongan no una revolución sino una oportunidad, un desafío de cara al fin de siglo y del milenio. Ya que en orden a una transformación de la sociedad con rasgos solidarios e inclusivos, se requiere llevar a cabo una generalización del nuevo modelo de gestión hacia el conjunto de los municipios del país; buscar superar las limitaciones de poder y de recursos que las actuales políticas neoliberales generan, como así también asumir que este desafío no sólo es para la clase política local para la renovación y cambio de sus prácticas tradicionales, sino también para su sociedad civil, tanto del sector privado como del voluntario

38. J. L. Coraggio, *op. cit.*, p. 55.

39. Hasta hoy los municipios siguen siendo el nivel más pobre del aparato estatal. En 1990, los gobiernos sociales gastaron el 1,87 del PBI y en 1994, el 2,01. Significan el 8,8 del gasto público total consolidado. Pedro Pirez, "La situación social de la ciudad metropolitana de Bs. As. en el contexto nacional", en *Realidad Económica*, N° 150, 1997.

BIBLIOGRAFÍA

- Alburquerque: "Dirección de Desarrollo y Gestión Local", *ILPES, LC/IP/G.104*, Stgo, febrero de 1997.
- Arocena, J.: *El Desarrollo Local*, Caracas, Nueva Sociedad, 1994.
- Axford: *The Global System. Economics, Politics and Culture*, Nueva York, St. Martin's Press, 1995.
- Barbero, J. M.: "Mediaciones urbanas y nuevos escenarios de comunicación", en *Sociedad*, Nº 5, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, 1994.
- Bifarello, M., Compostrini, A., Díaz, et al.: "Innovación política y espacio local: la gestión municipal actual de la ciudad de Rosario", III Congreso de Ciencia Política, SAAP, Mar del Plata, noviembre de 1997.
- Borja, J.: "Descentralización y participación ciudadana", *Instituto de Estudios de Administración Local*, Madrid, 1987.
- "Planificación estratégica de ciudades", *Revista Córdoba, Ciudad y Desarrollo*, Año 1, Nº 3, febrero 1995
- Bervejillo, F.: "Territorios en la globalización", en *Prisma*, Nº 4, 1995.
- Blutman, G.: *Investigaciones sobre municipio y sociedad*, CBC, Universidad de Buenos Aires, 1996
- Bosier, S.: La descentralización, un tema difuso y confuso, Stgo. de Chile, doc. 90/05, 1990.
- Boix, C.: "Hacia una Administración Pública eficaz: Modelo institucional y cultura profesional en la prestación de servicios públicos", en *Gestión y análisis de políticas públicas*, Madrid, INAP, septiembre-diciembre de 1994.
- Cabrero Mendoza, E.: "Capacidades innovadoras de municipios mexicanos", en *Revista Mexicana de Sociología*, Nº 3, 1996.
- Coraggio, J. L.: *Descentralización, el día después...*, Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del CBC-Universidad de Buenos Aires, 1997.
- Cormick, H.: "El municipio del conurbano bonaerense. ¿Es posible el paso de la administración a las políticas activas?", en *Aportes*, Nº 8, verano 1997.
- Crozier, M.: *El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad. Obligaciones y oportunidades. Del Estado arrogante al Estado modesto. En el redimensionamiento y modernización de la Administración Pública en América Latina*, México, INAP, 1989.
- Campbell, T.: "Descentralización hacia los gobiernos locales: en América Latina y el Caribe", Washington D.C., Banco Mundial, 1991.
- Dowbor, L.: "Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços", en *A Reinvenção do Futuro*, Marcos Cezar de Freitas (organizador), San Pablo, Cortez Editora, 1996.

- Escandell, S., Grillo, O. y Arango, A.: "Municipio y Desarrollo local: ¿opción o destino?, III Congreso de Ciencia Política, SAAP, Mar del Plata, noviembre de 1997.
- García Delgado, D.: *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*, Buenos Aires, Tesis Norma-FLACSO, 1994.
- Held, D.: *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford California, Stanford University Press, 1995.
- Herzer, H. M.: "Las ciudades intermedias en Argentina y sus posibilidades de integración al Mercosur", Instituto de Investigaciones "Gino Germani", Universidad de Buenos Aires, 1997 (mimeo).
- Herzer, H. y Pirez, P.: "Municipal Government and Popular Participation in Latin America", en *Environment and Urbanization*, Vol. 3, Londres, abril de 1991.
- Kliksberg, B.: *Cómo reformar el Estado más allá de mitos y dogmas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, INASP, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- MacGrew, A. y Lewis, P.: *Global Politics*, Cambridge, Polity Press, 1993.
- Martínez Nogueira, R.: "La Reforma del Estado en Argentina: La lógica política de su desarrollo organizacional", Buenos Aires, Forbes, 1993.
- Marsiglia, J.: "La gestión social a nivel local", en *Prisma*, Nº 4, 1995.
- Oman: *Charles, Globalisation and Regionalisation: the Challenge for Developing Countries*, Development Centre of the Organization for Economic Co-Operation and Development, OECD, 1994.
- Osborne D. y Gaebler, T.: *La reinención del Gobierno*, Buenos Aires, Paidós, 1994.
- Oszlak, O.: "Estado y Sociedad: las nuevas fronteras", Primer Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, Río de Janeiro, septiembre de 1996-1993 (mimeo).
- Oszlak, O.: *Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego*, Buenos Aires, Colección CEA-CBC, Vol. 1, 1997.
- Parker, C.: "Identidad, modernización y desarrollo local", *Revista de la Academia*, Santiago, Nº 1, primavera de 1995.
- PNUD: *Informe Argentino sobre Desarrollo Humano Local*, Senado de la Nación, Buenos Aires, 1997.
- Tecco, C.: "El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional", Universidad Católica de Córdoba, 1997 (mimeo).

PARTE 1

La Gestión Pública Local

EL DESARROLLO LOCAL FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN

José Arocena

INTRODUCCIÓN

Hay dos formas de percibir la sociedad contemporánea que aparecen en las interpretaciones de la mayoría de los analistas con mayor o menor claridad.

Una primera percepción pone el acento en la importancia de los procesos supranacionales, en el desarrollo de los mercados globales, en la existencia de una lógica planetaria. Se estaría produciendo la emergencia de *una nueva forma de la modernidad*, cuya racionalidad habría que buscarla en la afirmación de lo global sobre los restos de los viejos Estado-Nación, sobre los restos de las viejas identidades que intentan resistir de manera más o menos caótica. En esta visión, se espera que esa nueva racionalidad se afirme, que se contruya un nuevo orden que termine con la explosión destructiva de lo diverso. Al modelo de integración uniformizante característico de la sociedad industrial, debería seguir un nuevo modelo de integración (al que se le podría llamar post-industrial) que tendería a lograr análogos efectos de uniformización.

Una segunda percepción destaca *la disociación creciente* en la sociedad contemporánea, entre una cierta forma de racionalidad instrumental que caracterizó a la sociedad industrial y las maneras como los sujetos expresan sus referencias básicas. Por un lado, las tecnologías desarrollándose en procesos relativamente autónomos y homogéneos, por otro lado, las identidades (étnicas, religiosas, de género, generacionales, etc.) produciendo diversidades radicales. En esta per-

cepción, lo fundamental es el acento puesto en la disociación y en la complejidad que supone la búsqueda de alguna forma de articulación. Más que pensar en nuevas racionalidades organizadoras de lo diverso, se intenta pensar la sociedad en términos de tensión. La vitalidad de las sociedades humanas se expresa en la emergencia de lo singular diverso y no en las tendencias uniformizantes. El desafío consiste en construir la unidad en la diferencia.

La reflexión sobre la dimensión local adquiere una mayor o menor relevancia según la ubiquemos en una u otra de estas dos percepciones de la sociedad contemporánea. En la primera, lo local no construye un desafío prioritario; más bien se supone que las especificidades deben dejar paso al avance de la racionalidad globalizante. En cambio en la segunda, la dimensión local puede aparecer como un lugar privilegiado de articulación entre la racionalidad instrumental propia de los procesos de desarrollo y las identidades locales necesarias para dinamizar esos procesos. Pero avancemos un poco más en la explotación de estas formas de situar lo local en las sociedades contemporáneas.

EL DESARROLLO LOCAL FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN

En el momento actual la idea de globalización parece dominar la mayor parte de los discursos de dirigentes políticos, universitarios e intelectuales, de actores, de terreno, de comunicadores. El cambio de la sociedad al que estamos asistiendo tiene en este concepto de globalidad uno de sus referentes principales. "La irresistible emergencia de los sistemas globales", como dice Federica Bervejillo,¹ presenta múltiples dimensiones: tecnología, economía, cultural, político-institucional y físicoambiental. Nada escapa al proceso globalizador.

Más aún, la globalización genera una lógica que tiende a disminuir las autonomías, a aumentar las interdependencias, a acrecentar la fragmentación de las unidades territoriales, a producir marginación de algunas zonas. La globalización supone un nuevo paradigma organizacional que necesariamente está acabando con el anterior.

¿Por qué y cómo hablar de desarrollo local en una fase del devenir social tan fuertemente marcado por la globalización? No hay una sola forma de responder a esta pregunta. En las últimas dos décadas, se han ido delineando al menos tres maneras de situar el tema de lo "local" frente a la globalización. Conviene distinguir las, más allá de la existencia "mezclada" de estas tendencias en situaciones reales.

1. F. Bervejillo, "Nuevos procesos y estrategias de desarrollo. Territorios en la globalización", *Revista Prisma*, Nº 4, Universidad Católica del Uruguay, 1995.

En primer lugar, si nos situamos como De Mattos,² esta nueva lógica de la globalización es avasallante y vuelve imposible todo planteo de desarrollo local dentro del actual modo de acumulación basado en una dimensión tecnológica que le otorga las herramientas necesarias y en una dimensión económica transnacional que apuesta a la desterritorialización del capital. No hay por lo tanto actores locales o regionales que puedan organizar algún tipo de resistencia al dominio de lo global.

Una segunda tendencia visualiza lo "local" como alternativa a un proceso de globalización negativamente connotado, planteando por lo tanto una suerte de revolución anti-global que devuelva a los actores locales el poder necesario para construir auténticas democracias. Es un enfoque con fuertes acentos ideológicos, que concede a la dimensión local todos los atributos positivos amenazados por la globalización. Esta manera de poner de relieve las virtudes de lo "local" alimenta una dimensión "movimientista" tras una utopía integradora.

Una tercera tendencia se basa en un análisis de la complejidad de los procesos que caracterizan la sociedad contemporánea, intentando superar la antinomia global-local por un esfuerzo de articulación al interior de una real tensión. Se sitúa más claramente en planteos técnico-políticos y se expresa en términos de oportunidades y desafíos. Está más presente en las prácticas técnico-profesionales tensionadas por la necesidad de resultados.

Habría entonces tres maneras de situarse frente a la relación global-local:

- afirmando el carácter determinante de lo global sobre lo local;
- postulando lo "local" como alternativa a los males de la globalización;
- destacando la articulación local-global, al interior de una comprensión compleja de la sociedad contemporánea.

Las dos primeras posiciones tienen la virtud de la coherencia y de la claridad. En el primer caso, si lo global es determinante, si las nuevas formas del modelo de acumulación capitalista producen desterritorialización, no hay que buscar en lo "local" ningún tipo de respuestas; a ese nivel no habrá más que reproducción de las macrotendencias. En el segundo caso, frente a un análisis de la globalización que muestra exclusión, marginación, fragmentación, la apuesta a lo "local" tiene un contenido opuesto a esos males, generando conductas reactivas y conflictuales³

2. C. De Matos, "Capital, población y territorio en la América Austral, ¿dispersión o concentración?", Ponencia en el Seminario "Distribución y movilidad territorial de la población y desarrollo humano", Bariloche, 1994.

3. F. Debusyt, "Espaces et identités: propositions interpretatives", Ponencia en el Seminario "Amérique Latine: espaces de pouvoir et identités collectives", Bélgica, Lovaina, 1996.

que buscan afirmar los perfiles de una sociedad más justa y democrática. Si la comparamos con la coherencia de estas posiciones, la tercera tendencia aparece como contradictoria, de difícil comprensión, jugando a articular categorías que aparentemente son incompatibles. Sin embargo, creo que es la única que da realmente cuenta del fenómeno que nos interesa.

El tratamiento de la temática del desarrollo local debe necesariamente referirse a la relación con los procesos de globalización, buscando formas de articulación local-global. Esta es la única manera de aproximarse a la complejidad del problema.

1. Apuntes para un marco conceptual del desarrollo local

Ubicándome en esa tercera tendencia, propondré una reflexión sobre dos categorías de análisis que entendidas de manera simplista, han sido frecuentemente desencadenantes de posiciones reduccionistas e incapaces por lo tanto, de dar cuenta de la complejidad de los procesos de desarrollo local. Intentaré mostrar que se trata de categorías fundamentales para conceptualizar el desarrollo local, siempre que no sean erigidas en postulados absolutos. Esas categorías son:

- el modelo de acumulación
- el actor local

1.1 *El modelo de acumulación*

El concepto de modelo de acumulación, en tanto un todo coherentemente contruido lleva a pensar que las mismas causas producirán siempre los mismos efectos. Si nos dejamos llevar por esta lógica, un componente cualquiera del modelo -las inversiones extranjeras por ejemplo- producirán siempre un mismo efecto que podrá ser definido como negativo porque en un lugar concreto a partir del cual se construyó el modelo, existieron efectos negativos. Esto no quiere decir que la construcción de un modelo sea puramente ideológica, ella puede basarse en datos obtenidos de la realidad. Pero la lógica del modelo corre el riesgo de percibirse a sí misma como ilimitada, como generalizable a toda sociedad concreta en un momento determinado de la historia.

En el extremo opuesto a la lógica del modelo, se encuentra la lógica de la contingencia pura. Los procesos socio-económicos tendrían en este caso, un carácter absolutamente imprevisible. Las mismas causas podrían producir efectos contrarios. No habría ninguna forma de definir o precisar ciertas regularidades o de elaborar un conjunto de "leyes" explicativas, porque los hechos las desmentirían inmediatamente.

Obviamente, los críticos del desarrollo local se encuentran más bien cerca de la primera posición y los apologistas se acercan a la segunda. Lo "local" en tanto realidad única e irrepetible, en tanto especificidad pura, parece no admitir leyes generalizables, ni modelos estructurados en base a racionalidades absolutas. Cada vez que estamos frente a una sociedad local estaríamos en presencia de un sistema totalmente singular, puramente contingente.

Sin embargo, parece claro que toda singularidad se inscribe en una realidad estructural que la supera, a la que pertenece y cuyas lógicas de funcionamiento están presentes en ellas. Los procesos de acumulación siguen determinadas lógicas repetitivas y generalizables, que se pueden encontrar en todas las sociedades en un mismo momento histórico. Es cierto que esos procesos de acumulación no agotan toda la explicación de cada singularidad, pero definen un marco que permite comprender la existencia de regularidades estructurales.

¿Es posible escapar a la polaridad dilemática que significaría tener que optar entre la lógica del modelo y la lógica de la contingencia? ¿Es posible analizar un proceso de acumulación local como una realidad totalmente singular, pero inscribiendo en sí mismo ciertas regularidades estructurales?

Si la respuesta a estas preguntas es afirmativa, el análisis de los procesos de desarrollo local nos estaría planteando el difícil desafío de mantener al mismo tiempo *una apertura total a lo particular y una capacidad de observación de las maneras como se inscribe lo universal en lo particular*. Ello significaría mantenerse alejado al mismo tiempo de las euforias localistas utópicas y de las críticas inspiradas en determinismos estructuralistas.

La enunciación de la necesidad de esta doble comprensión ha llevado a distintos teóricos a hablar de "paradoja", de "articulación", de "coexistencia de contrarios", de "comprensión compleja". En todo caso, éste parece ser el único camino que permite una aproximación no reductora a los procesos de desarrollo local.

En este sentido, me parece muy claro el siguiente texto de Francisco Albuquerque:

"Entender esta cuestión creo que es clave para desbloquear el callejón sin salida en el que parecen encontrarse autores que niegan rotundamente el espacio posible de funcionamiento de las empresas de ámbito regional o local por el hecho de que la lógica estructural de la acumulación capitalista conducirá irreversiblemente a la monopolización y su integración en único circuito económico mundial. Tal circuito único no existe. Será dominante pero no exclusivo. En mi opinión una cosa es la lógica genérica de la acumulación capitalista, cuestión que no se discute y otra que dicha afirmación genérica refleje la más compleja realidad

de la coexistencia de diferentes lógicas de acumulación concretas en el espacio de lo posible y con los constreñimientos dados en cada momento histórico".⁴

1.2 El actor local

Si se produce una coexistencia de diferentes lógicas de acumulación concretas, quiere decir que se está ubicando esta problemática fuera del campo de las racionalidades absolutas y sujeta por lo tanto a los efectos de la acción de los actores locales. En otras palabras, estos procesos no están totalmente determinados por mecánicas pre-establecidas de acumulación, sino que admiten la idea de oportunidades al alcance de estrategias de actores capaces de utilizarlas.

Si bien no todo es estrategia, porque como acabamos de ver, el desarrollo local expresa también regularidades estructurales, la elaboración de estrategias locales ganadoras es un ingrediente esencial en estos procesos. El siguiente texto de Vázquez Berquero es muy explícito:

"En realidad, el carácter diferencial de la estrategia (de desarrollo económico local) es reconocer que el territorio también cuenta, que en el territorio se produce la coordinación/descoordinación de las acciones de todos los agentes económicos y que, por lo tanto, la visión estratégica desde lo local es relevante para el desarrollo económico".⁵

En esta concepción, la globalización presenta no sólo amenazas, sino también oportunidades para las regiones. Federico Berbejillo desarrolla la idea de la globalización como oportunidad:

"Solamente los territorios que han alcanzado ciertos niveles previos de desarrollo y que, además, cuenten con cierta masa crítica de capacidades estratégicas, pueden acceder a utilizar las nuevas oportunidades para su beneficio. En otras palabras, la globalización sería una oportunidad especialmente para territorios en niveles medios de desarrollo y dotados de capacidades estratégicas relevantes".⁶

4. F. Albuquerque, "Apuntes sobre estrategia competitiva internacional y papel de las regiones", Santiago, ILPES, 1994.

5. A. Vázquez Berquero, *Política económica local*, Madrid, Pirámide, 1993.

6. F. Berbejillo, *op. cit.* p. 24.

Las oportunidades no están al alcance de todos, suponen ciertas capacidades y ciertos niveles de desarrollo. Pero lo que importa señalar es que al aceptar la idea de la relevancia de las estrategias locales, se está abriendo la posibilidad -en teoría- de que toda sociedad local pueda jugar al interior de la estructura de acumulación capitalista. Su éxito dependerá sin duda de los factores y situaciones anotados por Bervejillo; pero en último análisis, esos factores pueden ser generados por políticas destinadas a crear las condiciones que permitan desarrollar las estrategias capaces de articular el potencial local con las oportunidades emergentes a nivel global.

Al abordar el tema de las estrategias, estamos introduciendo de hecho, uno de los condicionantes más importantes de los procesos de desarrollo local: *la capacidad de constitución de actores locales*. Para algunos autores como Fernando Barreiro: "Los actores locales son simultáneamente motor y expresión del desarrollo local";⁷ pero como sucede con la categoría "modelo de acumulación", en este caso existe también un riesgo de reduccionismo, si le adjudicamos al actor local un potencial de acción más allá de los límites y restricciones del sistema. En realidad se trata de una *interacción permanente entre actor y sistema*. En este juego, el actor desarrolla sus márgenes de acción, ganando o perdiendo oportunidades, logrando disminuir las limitaciones que le vienen del sistema o por el contrario, quedando más o menos paralizados por ellas.

Estas reflexiones sobre actor y modelo sólo tienen sentido si la relacionamos con un estado real de la sociedad. No se trata de simples categorías abstractas, sino de formas de pensar un momento de la historia en la que la afirmación de la posibilidad de márgenes de acción se constituye en una respuesta a la crisis de un modelo de integración social. Es en función de esta relación con la historia presente, que tiene sentido hablar de desarrollo local, de singularidad, de diferencia. Recordemos entonces, aunque sea brevemente, algunas de las características centrales de nuestra sociedad contemporánea que nos llevan a plantear la temática del desarrollo local.

2. Algunas reflexiones sobre un modelo de integración social

2.1 La uniformización

Venimos de una sociedad en la que la integración por la uniformidad fue una característica central. Esto se manifestó tanto en las orientaciones que dominaron el modo de desarrollo, como en las formas de producir.

7. F. Barreiro, "Los agentes de desarrollo", Cuadernos del CLAEH, Nº 45/46, 1988.

La noción de desarrollo ha sido objeto durante los últimos cuarenta años de innumerables reflexiones, estudios, precisiones, críticas. Pero aun teniendo en cuenta estos aportes, la noción sigue fuertemente marcada por su origen. Los que propusieron la utilización de la noción de desarrollo, se consideraron a sí mismos como "desarrollados", es decir como perteneciendo a sociedades que habrían alcanzado su madurez. Era necesario entonces extender *de manera uniforme* los beneficios de madurez a todo el planeta.

En cuanto a la forma de producción industrial, ésta se basó en productos concebidos para ser consumidos por grandes masas, que tendieron a *uniformizar el consumo*. Esta forma de producir vivió y se desarrolló con pocos sobresaltos hasta la década del setenta, caracterizándose por: la construcción uniforme de grandes plantas, la concentración masificante de los hombres alrededor de las máquinas, la descomposición despersonalizante del acto de producción, la destrucción de la biodiversidad en nombre de una forma de crecimiento única.

No podemos olvidar esta herencia que *construyó un modelo de integración de nivel planetario*. En el curso del siglo, casi todas las naciones se fueron incorporando desde distintas posiciones a ese modelo. El progreso apareció como un proceso sin límites, fuertemente atractivo, nadie podía quedar al borde del camino. Incluso en nuestros días, la forma de representarnos la sociedad sigue estando marcada por esta uniformización dominante.

2.2 La crisis del modelo

El modelo uniformizante ha mostrado desde hace casi dos décadas, signos muy claros de crisis. Si nos detenemos brevemente a observar el proceso de los países industrializados, tendremos que convenir en la persistencia de los síntomas de crisis. No estamos ante una coyuntura pasajera y superable, que permitirá retomar la marcha sobre las mismas bases. Este último cuarto de siglo XX se dibuja como un momento histórico en el que algo está terminando definitivamente para dar lugar a una nueva forma de convivencia entre los hombres que se está generando ante nuestros ojos. Sin duda no es fácil percibir los contornos de lo que está naciendo. Los perfiles son aún borrosos y *nuestras propias inercias nos impiden descubrir lo nuevo en el entramado de la crisis de lo viejo*.

Sin embargo, es posible enumerar algunas de las características de la crisis. Desde mediados de la década del setenta, los países industrializados han vivido la caída de las tasas de crecimiento, la disminución de las inversiones, el aumento de la desocupación, las dificultades para el reciclaje del recurso humano, la ruptura de los consensos sociales, la caída de grandes centros industriales. Gobiernos diversos se han sucedido en estos 20 años; se han puesto en práctica políticas

económicas neo-liberales y otros de tipo neo-keynesiano. Sin embargo, los signos de la crisis no han cesado de agravarse.

Si trasladamos nuestra mirada al llamado Tercer Mundo, el panorama es aún más desolador. Con esa facilidad de ciertos vocabularios técnicos, se ha hablado de la "década perdida" refiriéndose a los ochenta. Pero es interesante señalar que esa década perdida coincide con la primera fase de la crisis de los países industrializados. La generación de la gigantesca deuda externa de casi todos los países latinoamericanos tiene relación directa con los desequilibrios provocados por la llamada "crisis petrolera" de mediados de los setenta. Como no podía ser de otro modo, el fin de los años de crecimiento de los países centrales, afectó a todo el planeta, *fragilizando aún más las zonas más débiles de sistema mundial*.

Posteriormente llegó el período del llamado "ajuste estructural", por el que se pretendió solucionar la problemática social y económica mediante la restauración de los "grandes equilibrios". Esto se tradujo en una férrea política fiscal que creyó ciegamente en las virtudes del déficit fiscal cero. Hay países que han aplicado estas orientaciones de manera muy coherente, por lo que hoy estamos en condiciones de observar algunos resultados.

Por un lado, se ha logrado contener la inflación y "ordenar la casa". En algunos casos, los procesos de privatización masivos han permitido el ingreso de capitales y con ellos, una cierta sensación de abundancia de recursos financieros.

Pero por otro lado, siguen en pie los problemas sociales, aumentan las desigualdades, se retacean los recursos para la salud y la educación. El orden fiscal y las bajas tasas de inflación consiguientes deberían estimular la inversión en una economía "saneada". Esta inversión debería producir un aumento del producto bruto, lo que permitiría adjudicar recursos al área social. Ahora bien, todos estos condicionales quedan conjugados en ese modo verbal y hasta ahora, no se vislumbra ningún cambio real.

*2.3 Globalización y diferencia*⁸

Durante este siglo, la fe en el progreso uniforme y universal se impuso a las especificidades regionales y locales. Los avances de la electrónica, de las telecomunicaciones, de la aventura espacial, de las biotecnologías, justificaron esa fe en una forma única de evolución de la aventura humana. Pero si se orienta la mirada hacia ciertas regiones del planeta, aparecen graves problemas con el avance del hambre y la miseria, la violencia racial y xenófoba, la destrucción masiva de la vida.

8. J. Arocena, *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*, Caracas, Nueva Sociedad, 1995.

Al mismo tiempo, se perciben fuertes agitaciones en algunas zonas del planeta. Los nacionalismos, los regionalismos, los localismos renacen con fuerza. Estos movimientos se encuentran poderosos en el antiguo Segundo Mundo y el Tercer Mundo: el conflicto del Medio Oriente, la guerra del Golfo, las guerras de etnias y nacionalidades en Yugoslavia, la situación conflictual en la antigua URSS, los nacionalismos africanos, asiáticos, latinoamericanos, el integrismo musulmán, etc. Incluso en el seno del Primer Mundo, existen las conflictualidades de naturaleza regional o étnicas, como es el caso de Irlanda del Norte, de los vascos en España, de las minorías étnicas en Estados Unidos, en Francia o en Alemania. Estos fenómenos pueden volverse un "refugio", afirmando *cada diferencia*, pero rechazando toda articulación entre diferencias (es el caso de los conflictos raciales, de las tendencias xenófobas, de las guerras regionales o religiosas). Pero esas tendencias pueden también ser la base sólida de una verdadera *construcción planetaria*, si superando los mitos racionalizadores, uniformizantes, las pretensiones hegemónicas y totalizantes, el hombre es capaz de administrar la diferencia y aceptar la diversidad.

En estos últimos años del siglo XX, la diferencia ingresa al mundo de la producción, manifestándose una tendencia a atender de manera *adiferenciada* a los distintos sectores del consumos. Hoy la producción se orienta a un consumidor bien preciso y perfectamente definido. El producto se destina a una categoría etérea (los niños, los jóvenes, los ancianos, etc.) a una categoría socio-profesional, a una región de un país, a los hombres, a las mujeres, etc.

La emergencia de estas diferencias está señalando el final de una época en la que reina la uniformidad. En este fin de siglo, asistimos al fin de un modelo de civilización identificado con la "modernidad", pero aún buscamos a tientas o vislumbramos con contornos difusos, los perfiles que irán definiendo las nuevas formas de la aventura humana. En esa semioscuridad, creemos ver un rasgo que irá acrecentando su peso en el conjunto: *La diferencia, la diversidad en su dimensión natural y social*.

Todo esto contribuye a poner en cuestión el modelo de desarrollo, y por consiguiente, a cuestionar también las comunidades humanas identificadas con ese modelo. Contra la pretendida universalidad y uniformidad de una sola forma de crecimiento económico, salen actualmente a la luz del día las diferencias, las especificidades, las singularidades. En diferentes puntos del planeta, las sociedades rechazan a partir de su propia experiencia histórica, la existencia de una sola vía, de una cosmovisión única, de un proyecto "occidental" de civilización universal.

Edgar Morin escribió sobre esta crisis del modelo; recordemos uno de esos textos en el que el autor logra en unas pocas líneas una síntesis de las dimensiones de la crisis:

“Hemos visto que el desarrollo al mismo tiempo que realiza un modelo cultural/civilizacional burgués, lo sabotea y lo desintegra. Al mismo tiempo que obra por y para la realización de un modelo de humanidad masculino, adulto, burgués, blanco, suscita una relación múltiple, que no solamente rechaza la dominación de este modelo, sino también el valor de este modelo. Así, fermentos juveniles, femeninos, multi-étnico, multi-raciales, actúan, pero en desorden, sin que llegue todavía a contruirse un nuevo modelo de humanidad fundado a la vez *en la realización de la unidad genérica de la especie y en la realización de las diferencias*”.⁹

Las diferencias de edad, de género, de raza, de extracción social, pero también de diferencias de nacionalidad, de región, de religión, de espacios naturales, deberían ser tomados en consideración. Hoy la humanidad comienza a tomar conciencia de esta emergencia de la diversidad, comienza a salir de una visión uniformizante, reductora, pero fuertemente racionalizadora, para adoptar una manera de concebirse a sí misma mucho más polifacética, multipolar, compleja, en la que la presencia de contrarios desafía toda racionalización simplista. Como dice Morin, el problema es que todavía no se vislumbra ese modelo *fundado a la vez en la realización de la unidad genérica de la especie y en la realización de las diferencias*.

Esta ideas rápidamente anotadas nos permiten volver a la afirmación que planteábamos al principio y situar mejor la *aparente contradicción entre las tendencias de la globalización y las posibilidades de lo "local"*. De hecho, la crisis de modelo de la que hablamos en párrafos anteriores, está mostrando el *fin de una pretendida racionalidad universal, para el camino a una verdadera dinámica planetaria*.

3. El desarrollo local en la sociedad contemporánea

El modelo de la integración social basado en una concepción uniformizante, está hoy interpelando por la emergencia de la diferencia. Hoy es más necesario que nunca desterrar del vocabulario la asimilación entre integración y uniformidad. Las sociedades contemporáneas están confrontadas a la construcción de formas de integración social que partan del reconocimiento de la diferencia. Esta búsqueda se da al interior de una tensión que acompaña necesariamente el proceso de globalización: cuanto más se acentúa el proceso, más necesario se vuelve alimentarlo con modos locales de desarrollo económico, social, cultural, y con nuevas formas de protección de la vida.

9. E. Morin, *Sociologie*, París, Fayard, 1984.

3.1 El desarrollo local en los países llamados desarrollados

En 1979, un Primer Ministro francés lanzó la consigna: "que cada uno cree su empleo". En los países industrializados, las políticas de desarrollo local se orientaron fuertemente a movilizar el potencial humano que la crisis dejaba al borde del camino. Ha habido una considerable multiplicación de las acciones locales en áreas como la experimentación de nuevas fuentes de energías, la renovación de actividades tradicionales, los nuevos procedimientos de explotación de materias primas, la introducción de nuevas tecnologías, la apertura de nuevos canales comerciales, la revitalización de las pequeñas empresas. Muy ligadas al desarrollo de iniciativas locales, la formación profesional, la capacitación y el acceso a nuevas destrezas, han sido instrumentos importantes en los esfuerzos por movilizar los recursos humanos.

La problemática local llevó así a los países industrializados a incorporar la noción de desarrollo. Al interior de los países que se habían autoproclamado "maduros", la coexistencia de regiones hiperindustrializadas con otras en franca regresión, ponía en cuestión la lógica uniforme hacia el progreso. Más aún, la decadencia de las tradicionales palancas industriales del crecimiento, como la siderurgia, obligaban a reflexionar sobre los "modos" de desarrollo, interrogándose sobre la pertinencia de los grandes aparatos industriales concentrados. Surgen así planteos como el famoso "small is beautiful" de Schumacher¹⁰ y la revalorización de la pequeña dimensión, como respuesta más adaptada a la aceleración del cambio tecnológico. Una cierta ideología de lo "pequeño" y de lo "local", sustituyó las viejas creencias en las macrodinámicas, en los grandes proyectos, en los gigantes polos industriales.

Pero la necesidad de resultados ha llevado a plantear de forma insistente la pregunta siguiente: ¿cuál es el "efecto desarrollo" de las iniciativas locales? Se puede responder a esta pregunta recordando que así como Celso Furtado afirma que la noción de desarrollo tuvo un contenido mítico que permitió dinamizar las sociedades del Tercer Mundo,¹¹ la noción de "desarrollo local" ha servido para movilizar las poblaciones marginadas por la crisis en los países industrializados. En ambos casos, una fórmula prometedora y atractiva fue inventada para dinamizar el sistema y paliar los efectos más nocivos del crecimiento capitalista. El fomento de la pequeña empresa, las acciones de capitalización de creadores de empresas, las políticas de formación para el empleo, las iniciativas de las instituciones locales en

10. E. Schumacher, *Small is beautiful*, París, Ed. du Seuil, 1978.

11. C. Furtado, *Le mythe du développement économique*, París, Anthropos, 1976.

materia económica, los llamados polos de reconversión, etc., son expresiones de estos esfuerzos por movilizar los recursos humanos en períodos de crisis.

¿Pueden pensarse de otra manera las iniciativas de desarrollo local? Ciertamente lo "local" cobra un sentido particular en viejas naciones que se construyeron sobre las bases de fuertes identidades locales previas a los fenómenos de gigantismo y concentración propios de la sociedad industrial. En ese caso, las actuales iniciativas locales se inscriben en una tradición fuertemente arraigada en sistemas de normas y valores que les otorgan plena validez.

En este sentido, existe una vía que ha sido explorada en las viejas naciones industrializadas y que pueden ser sintetizadas en la frase: "de lo cultural a lo económico".¹² Esta dinámica se inicia por una negativa a aceptar la desaparición o la muerte de una comunidad local determinada. La identidad local se rebela y descubre que la única posibilidad de supervivencia es impulsar procesos de desarrollo localmente controlados. De la capacidad para concretar esta dinámica en acciones que aporten resultados socioeconómicos, dependerá del éxito o del fracaso de estas iniciativas de raíz cultural.

Más generalmente, habría que preguntarse: ¿hacia qué sociedad se encaminan los países industrializados? ¿El crecimiento dependerá de la capacidad para diversificar el tejido industrial, de la creatividad de sus miembros, de la articulación de los tejidos sociales, de la relación armónica de la naturaleza? Si es así, probablemente la pequeña iniciativa local se constituya en un instrumento importante en la construcción de las nuevas formas sociales. Tiene más ventajas que otras formas de acción para *construir en la diferencia*, para establecer tejidos complejos regidos por mecanismos de vida, para proteger los recursos naturales.

Pero puede haber otra forma de comprender el presente que lleve a considerar la iniciativa local como un terreno inútil de experimentación. En efecto, quienes parten de lo "global" como factor determinante, consideran que la humanidad se encamina hacia la concentración del aparato productivo en pocas zonas del planeta, en pocos centros de alta tecnología, dejando al resto de los hombres en la condición de asistidos. En este caso, el desarrollo local serviría como simple entretenimiento, como un juguete para divertir a desocupados endémicos.

3.2 El desarrollo local de América Latina

América Latina forma parte de ese mundo excluido del "orden" establecido después de la Segunda Guerra Mundial. Fue uno de los continentes destinados

12. J. Aroceno, *Le développement par l'initiative locale. Le cas français*, Paris, L' Harmattan, 1986.

a "desarrollarse". Durante los últimos 40 años, América Latina vivió lo que podría llamarse un crecimiento desarticulado. Las cifras muestran que entre 1950 y 1980 el continente latinoamericano multiplicó su producto industrial, aumentó la producción de energía y se realizaron importantes trabajos de infraestructura. Pero al mismo tiempo, creció desmesuradamente la deuda externa, varios países latinoamericanos conocieron procesos de hiperinflación en el período y siguió aumentando el número de personas que viven en situación de pobreza absoluta.

Crecimiento con inflación, aumento del producto industrial con aumento de la pobreza absoluta, aumento de las inversiones con aumento de la deuda externa, estas contradicciones están mostrando una construcción socio-económica desequilibrada. En ese contexto, es necesario ubicar la iniciativa local. La desocupación, la dependencia tecnológica, el desarrollo del sector informal, la marginación de vastos sectores de la población, son características que marcan el tipo de iniciativa local que surgió en América Latina.

A esta realidad económica hay que agregar *la debilidad* de las instituciones locales latinoamericanas, principalmente de los municipios de ciudades medias y pequeñas. Este rasgo de la realidad latinoamericana es de gran importancia cuando se intenta una comparación con los países europeos, cuyas antiguas tradiciones se expresan en instituciones locales reconocidas y consolidadas. En América Latina, más allá de las diferencias entre los distintos países, numerosos indicadores están mostrando la presencia de instituciones débiles y con poca capacidad de incidencia en la vida de la comunidad.

Esta rápida constatación de la debilidad de las instituciones locales latinoamericanas admite evidentemente *excepciones*. En algunas situaciones, se ha producido un conjunto de circunstancias, que ha permitido un cierto desarrollo de las instituciones locales. Es el caso por ejemplo de ciudades medias, que por su tamaño, han logrado recursos relativamente importantes con más posibilidades de desarrollo autónomo. Lógicamente, la utilización de estos recursos en favor del fortalecimiento institucional local ha dependido de la orientación y de la capacidad de los gobernantes locales.

Otros casos que pueden catalogarse como excepcionales, son aquellos que han logrado un cambio en el funcionamiento municipal debido a la implantación de *mecanismos participativos*. Se trata en general de equipos de responsables locales que han desarrollado una estrategia tendiente a implicar a las poblaciones en el tratamiento de los problemas y en sus eventuales soluciones. Se busca de esta forma fortalecer la institución local apelando más a la sociedad civil que a reformas político-institucionales.

En algunos países, se han procesado también cambios institucionales de distintas naturaleza e importancia que pueden tener en un futuro próximo cierta signi-

ficación. En esa situación se encuentran entre otros: Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, en parte Argentina, Uruguay, Venezuela. Se puede pensar en una progresiva toma de conciencia de la necesidad de fortalecer las instituciones locales en América Latina. Desde el punto de vista de la iniciativa local, la superación de la tradicional debilidad de las instituciones locales será un cambio cualitativo, que abrirá nuevos caminos al desarrollo.

Esta ambivalente realidad latinoamericana ha llevado a muchos analistas a interrogarse sobre la viabilidad de los procesos de desarrollo local tal como se ha experimentado en Europa. Las políticas tendientes a aumentar las autonomías locales podrían producir un efecto perverso: abrir aún más las puertas a la penetración del gran capital multinacional. Se supone que las sociedades latinoamericanas desarrolladas a partir de agentes externos, no han producido actores locales suficientemente estructurados para defender su interés, serán siempre víctimas del desarrollo reproductivo del sistema.

Otros análisis señalan que ciertos organismos internacionales, algunos gobiernos de países industrializados, así como los voceros del pensamiento neo-liberal, se han vuelto entusiastas partidarios de los procesos que estimulan la iniciativa local, lo que estaría mostrando que esos procesos no benefician precisamente a los actores más débiles, sino que son funcionales al sistema de dominación.

Estas y otras observaciones críticas que ponen en guardia contra posibles efectos negativos de las políticas de fomento de la iniciativa local, obligan a un esfuerzo de reflexión. Es necesario situar esta temática en términos tales que el debate se vuelva posible y útil.

CONCLUSIONES

Construir un marco conceptual es hoy una imperiosa necesidad. *No podemos seguir razonando a partir de un simple rechazo de las posibilidades de la iniciativa local, pero tampoco a partir de una aceptación ingenua de sus virtualidades.* La confianza en los procesos locales de desarrollo debe ir acompañada de una capacidad crítica, que analice resultados, que verifique la obtención de objetivos, que acompañe las acciones con mecanismos de evaluación.

Las distintas disciplinas que abordan la temática local tienen aportes sustanciales en esta construcción conceptual. La economía, la sociología, la antropología, la ciencia política, la geografía, el urbanismo, las ciencias agrarias, las ciencias de la administración, las ciencias jurídicas, están llamadas a concretar esfuerzos interdisciplinarios que permitan avanzar en la elaboración de las referencias teórico-prácticas necesarias.

La superación de los distintos reduccionismos exige un análisis abierto a los resultados de la investigación. Los esfuerzos de búsqueda no pueden limitarse ni a la racionalidad de una disciplina ni a la racionalidad de un actor. Este desafío de aprendizaje, de debate, en los medios académicos, en la práctica social, en los medios políticos y en la actividad profesional.

La reflexión debe además situarse en la realidad actual de nuestras sociedades contemporáneas. La ruptura de los modelos de integración basados en tendencias uniformizantes, pone de relieve la emergencia de la diferencia en sus distintas formas de expresión. En un mundo que tiende a la globalización, surgen con renovada fuerza las especificidades. El tema que convoca este Seminario -el desarrollo local- es una de las maneras de responder al desafío de una época que afirma al mismo tiempo las tendencias planetarias y la vigencia de las pequeñas comarcas.

REDES DE INFLUENCIA POLÍTICA, PODER Y DESARROLLO LOCAL

Martha Díaz de Landa¹

M. Consuelo Parmigiani de Barbará²

INTRODUCCIÓN

La arquitectura de la estatalidad se ha visto modificada no sólo por los procesos de supranacionalización sino que, junto a ellos, el fenómeno de la descentralización ha operado hacia el interior redimensionando la significación de las instancias locales -las que a su vez, por lo demás, aparecen generando fuerzas centrípetas de articulación hacia niveles regionales.

La descentralización, que expande la competencia de las instancias locales desde la tradicional prestación de servicios públicos (agua, cloacas, higiene, etc.) hacia la política social (salud, educación, asistencia social) y el desarrollo económico, impone por cierto un fuerte desafío a la potencialidad de iniciativas e innovación de los sistemas locales en orden al desarrollo económico y social. Este desarrollo aparece, por otra parte, fuertemente condicionado por procesos y actores

1. Directora del Instituto de Investigación y Análisis Político (IIAP) y Profesora de Metodología de la Investigación Social, Facultad de Ciencia Política y RR.II. de la Universidad Católica de Córdoba; Profesora de Sociología, Facultad de Derecho y Cs. Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.

2. Investigadora del IIAP y Profesora de Ética y Política, Facultad de Ciencia Política y RR.II. de la Universidad Católica de Córdoba; Profesora de Derecho Político, Facultad de Derecho y Cs. Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.

que exceden no sólo el ámbito local sino también el nacional, como consecuencia de una economía cada vez más globalizada.

En ese contexto, de descentralización y globalización, el conjunto de actores locales y extralocales involucrados en la política local se multiplica, realidad que orienta a problematizar la capacidad del gobierno local para articular relaciones -tanto hacia dentro como hacia fuera de su localidad- en intensidad y extensión novedosas, cuantitativa y cualitativamente diferentes a las emergentes del rol tradicional de los municipios, actualmente desbordados por tales procesos.

El nuevo escenario de la descentralización y la globalización plantea la necesidad de esclarecer -e intervenir en- los constreñimientos y oportunidades que ellas conllevan para los niveles locales así como también respecto a aquellas restricciones y posibilidades que surgen de la dinámica de los propios ámbitos locales, si de integrarse a dichos procesos se trata. Estos constreñimientos y oportunidades tienen que ver básicamente con resultantes económicas, políticas y sociales, productos de una multiplicidad de actores interrelacionados, directa o indirectamente en interacción, a partir de sus objetivos e intereses.

La actual tendencia a la horizontalización de las relaciones estatales corre a lo largo de varios ejes. A los hasta aquí referidos y relativos a la transferencia de competencias a niveles institucionales inferiores para su ejercicio más eficiente, controlado y participativo (descentralización) y a la internacionalización económico-tecnológica (globalización), hay que agregar un tercero, constituido por la transformación de las relaciones entre lo público y lo privado asociada a la crisis del Estado bienestarista. Todos ellos convergen -también en los ámbitos locales- multiplicando los actores involucrados en la decisión e implementación de políticas, tanto más cuando se trata de políticas orientadas al desarrollo, y tornando exigible un especial esfuerzo de coordinación negociada frente a la tradicional coordinación jerárquica y burocrática.

En otros términos, las tendencias descritas imponen comprender en qué medida la *dinámica política local* condiciona las decisiones, proyectos y políticas gubernamentales locales, consecencialmente con efectos hacia adentro como hacia afuera de las realidades municipales. Y esa dinámica no puede ser aprehendida sino como la resultante de múltiples redes de actores comunitarios, económicos, políticos partidarios y gubernamentales -locales y extralocales- que por sus propósitos³ se movilizan y articulan a través de relaciones entre sí, tratando de orientar e influir en las acciones y decisiones de otros actores con impacto social o en ámbitos de sus intereses.

3. Sean éstos la protección o prevalencia de sus intereses y/o bien el predominio o imposición de sus definiciones de prioridades/necesidades sociales.

Desde esta perspectiva, resulta fértil el estudio de las redes locales de influencia política en la decisión gubernamental local. También, la virtualidad de la estrategia de gestión política gubernamental de redes tanto para articular lo local a lo regional/global como para potenciar las capacidades locales a partir de la descentralización. Porque ni la descentralización implica por sí misma un incremento real y automático de las capacidades de direccionar con mayor autonomía respecto a las instancias políticas supraordenadas, ni la globalización difumina necesariamente los límites espaciales de la estatalidad (estado nacional, provincias, municipios) y sus capacidades de acción al punto de que puedan tornarse irrelevantes las lógicas políticas con referencia estatal/territorial.

De cara a las nuevas situaciones y desafíos, *el enfoque del análisis de redes⁴ aplicado a la política local se impone, precisamente, como la perspectiva teórico-metodológica particularmente apta para detectar la constelación de actores relacionados en su resolución y caracterizar la estructura configurada por esas relaciones (más o menos jerárquica u horizontal, más o menos competitiva o cooperativa, más o menos incluyente o excluyente de diversos sectores, etc.), según qué actores se localicen en la red, el tipo de relaciones entre ellos y sus propósitos.*

Si conocer la estructura de relaciones que subyace y se manifiesta en la acción colectiva tiene en todo caso interés para comprender y explicar lo que sucede o puede plausiblemente esperarse que suceda en la política local, el interés de ese conocimiento se incrementa para evaluar críticamente las posibilidades y modalidades de la tendencia hoy emergente a gestionar la política pública de manera no jerárquica sino a través de la coordinación de actores en redes.⁵

4. Burt y Minor, 1983; Laumann y Knoke, 1987, Scharpf, 1993; Mayntz, 1988, 1992, 1993.

5. A este respecto, y para evitar confusiones conceptuales, es necesario no perder de vista que la temática de redes es trabajada por los científicos sociales y políticos de dos maneras distintas: como enfoque teórico-metodológico y como "mecanismo" (Lechner, 1995: 171) de conducción política.

En el primer sentido, ofrece una fecunda alternativa para la confluencia de los niveles micro y macro en el análisis y, con ello, para una mejor comprensión de la realidad social. No se centra de manera individualista en los actores y sus características sino que recupera el nivel sistémico, pero como conformación de relaciones entre actores, que cuando adquiere una cierta permanencia define una *estructura*. Las unidades de análisis no serán entonces los actores (individuos, organizaciones, grupos) sino sus relaciones, las que acotan o potencian la consecución de objetivos. Desde la visión de que todo lo social es una red de conexiones e intercambios directos o indirectos, cualquier fenómeno -cultural, político, económico- puede ser descrito y explicado mediante el enfoque de redes. Como "mecanismo" de conducción política, en cambio, se trata de la articulación intencional de variados actores para la negociación en pos de una decisión e implementación consensuada de una política, a fin de ganar eficiencia en un contexto de acrecentada complejidad y nivel de incertidumbre; esta estrategia está ligada a la idea de "Estado catalítico" y se diferencia tanto de los pactos corporativos como de los grupos de presión (Lind, 1992).

Este artículo apunta a fundamentar la fertilidad del análisis de redes para el estudio de la dinámica política local, en tanto fenómeno de poder o influencia política en la decisión municipal, como así también exponer los principales supuestos, conceptos y técnicas de análisis de esta perspectiva teórico-metodológica. A modo de conclusión se problematiza la cuestión del desarrollo local a fin de destacar áreas temáticas para cuya indagación se propone, por su fuerza heurística, el análisis de redes.

1. LA DIMENSIÓN DEL PODER O INFLUENCIA POLÍTICA EN LOS SISTEMAS LOCALES DESDE EL ENFOQUE DE REDES

Interesa aquí remarcar que todo sistema local, en tanto sistema de interacción de actores de base territorial sub-estatal implica, entre otras, relaciones de poder político.

El atributo de estatalidad de los sistemas locales hace en consecuencia extensivo a los mismos los supuestos asumidos en relación a todo sistema político:

a) La comprensión de la decisión política como el resultado de una compleja red de actores individuales y colectivos, no sólo públicos sino también privados. Esta red define el sistema de influencia política, y constituye la forma en que el poder político es activado cuando decisiones públicas y concretas deben ser adoptadas, en relación a opciones autoritativas dirigidas a la distribución de bienes escasos socialmente valorados. En este sentido, poder e influencia política son entendidos como conceptos equivalentes.

b) El ejercicio del poder o de la influencia política es la resultante del reconocimiento de diversos recursos, tales como autoridad, prestigio, riqueza, información, conocimiento o capacidad de movilización de recursos o de persuasión.⁶

c) El recurso de autoridad política estatal es propio y exclusivo de los funcionarios gubernamentales necesariamente involucrados -en el marco de sus competencias formales- en la red de influencia o poder político,⁷ generando sus atribucio-

6. Los recursos de influencia política son aquellas características o condiciones de los actores que generan la posibilidad de intervención en las decisiones gubernamentales -y ello no por su propia naturaleza- sino por el valor social que a los mismos se le reconocen como medios de influencia política (Simon, 1953).

7. Se adopta la posición de Herbert Simon (1953) respecto a la diferencia entre poder, influencia y autoridad, esta última definida en el sentido propuesto por M. Weber (1992).

nes normativas una expectabilidad cierta sobre su potencial influencia en la política pública. Pappi (1984) sugiere el término "núcleo normativo de decisión" para designar la expectable centralidad del gobierno en la estructura de influencia.

Si la participación del *núcleo normativo de decisión* es indispensable para convertir en decisiones autoritativas las posibles alternativas de resolución de asuntos públicos, su centralidad reposa en el hecho de que la participación de otros actores necesariamente se dirigen hacia él -sea directa o indirectamente.⁸

El interrogante general que en consecuencia se plantea es: *¿qué otros actores con diferentes recursos que no son el de autoridad ejercen influencia en el sistema de decisión gubernamental?* Esta es una cuestión asociada con hechos de poder social y como tal debe ser determinada empíricamente, en tanto si bien constituye una expectativa relativamente cierta no es así una expectativa normativa o necesaria en sistemas sociales concretos. De hecho, los distintos sistemas locales presentan una gran variabilidad en la estructuración de la influencia, dependiendo de su grado de desarrollo y diversificación económica, tamaño de su población, aislamiento, cultura política, perfil de los liderazgos locales, existencia de organizaciones voluntarias, etc.

Partiendo del dato primario del carácter relacional del poder, es acertada la afirmación de Padioleu (1982), de que el Estado "en concreto" no existe sino desde el ángulo de relaciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales, dentro y más allá de los límites formales jurídico-institucionales. También, que son las políticas públicas en sus sucesivos estadios de fijación de agenda y priorización, decisión e implementación, el locus en que una constelación de actores interactúan -simétrica y asimétricamente- y con variados recursos de poder y preferencias sobre las alternativas posibles de la acción estatal.

Estudios previos habilitan la distinción de tres niveles de red de influencia: "estructural" (o global, vinculado al sistema social en su conjunto), "de políticas" (según ámbitos de políticas: salud, energética, justicia, educación, o paquetes de políticas que involucran más de un área de las antes mencionadas, como por ejemplo "políticas de reforma del estado", "políticas de desarrollo", etc.) y "de caso", es decir el análisis de una política puntual (por ejemplo, la transformación de una empresa pública, la apertura o cierre de juzgados, el pago de aranceles en hospitales públicos, etc.)⁹

8. A pesar de la centralidad del sector gobierno, éste no se manifiesta monolítico, como tampoco los sectores sociales que participan en la red de influencia: de hecho se manifiestan intereses variados, definiciones diversas de las orientaciones de acción, disponibilidad variable de recursos y participación en redes de información diferentes.

9. Antecedentes de estudios a nivel estructural son entre otros Laumann and Pappi (1976), Díaz de Landa y Parmigiani de Barbará (1991, 1994). A nivel de políticas, Laumann y Knoke (1987), a nivel de caso: Mayntz (1992, 1993), Díaz de Landa y Parmigiani de Barbará (1995).

Mas en toda red de influencia cabe preguntarse en base a qué principio de inclusión/exclusión se localizan en ella actores como influyentes. Observan Laumann y Knoke (1987: 11) que "el criterio de mutua relevancia efectivamente excluye cualquier actor cuyas acciones o potenciales acciones son *a-consecuentes* (en el sentido de que no producen consecuencias) sobre la formación de decisiones colectivas" que impliquen intereses predominantes del sistema social de que se trate. Por lo cual dichos actores pueden ser "ignorados con seguridad" tanto por los "miembros de la elite como por el analista".

En un sistema de decisión política municipal o regional, se reconocerán como actores reputados relevantes a individuos y organizaciones participantes tanto en los ámbitos gubernamental como no gubernamental, sean de carácter local o extralocal, que desarrollen actividades de indole política (partidarias o sectoriales) o social (incluidos en esta última categoría también los económicos: productores, empresarios y negocios en general, comunitarios, etc.), siempre que se los identifique por su capacidad de afectar procesos de políticas públicas por otros actores, a su vez, también reconocidos por esta misma capacidad.

Permite también este enfoque detectar la proximidad que, con el sector gobierno -éste a su vez desagregado en distintas esferas funcionales- y entre sí, tienen los diversos actores sociales según redes de relaciones formales (por su profesión u ocupación principal) e informales (confianza, amistad, asesoramiento, participación en ámbitos recreativos comunes).

El análisis de redes da cuenta así de la dimensión relacional del poder o influencia. El valor descriptivo y explicativo del análisis de redes reside particularmente en su aplicabilidad a sistemas relativamente complejos (a diferencia de un grupo de amigos, por ejemplo). Son sistemas que, por esas características, impresionan con barreras de interacción; es decir, que cada actor aparentemente no podría relacionarse o estar relacionado con cada uno de los otros. Particularmente importante es en tal sentido la propiedad de transitividad: si, por ejemplo, A se asesora con B y B con C, en un sistema empírico se supondrá normalmente que A es asesorado por C. De modo semejante resultan transitivas las reputaciones de influencia, en cuanto de la reputación de A que B es influyente y de B que lo es C, puede concluirse que A tiene a C por influyente.

Debe insistirse que el interés del análisis de redes se centra no en la descripción de las unidades de la red sino en las relaciones directas e indirectas entre ellas, a fin de hacer visibles relaciones que de otro modo permanecen ocultas para el analista.¹⁰

10. El número de relaciones indirectas se miden por la cantidad de tramos de relaciones que existen entre un actor y otro (por ejemplo los tramos entre el actor A y el actor D son tres, si actor A actor B actor C actor D, donde simboliza la relación entre actores).

Importan no sólo relaciones efectivas (como comunicación, asesoramiento u otros procesos de intercambio). También pesan las interacciones potenciales. El hecho de que A y B se hallen en el mismo órgano colegiado crea entre ellos, por ejemplo, una estructura de oportunidad de comunicación sin que tal oportunidad sea efectivamente aprovechada. A esta situación pueden asemejarse aquellas otras en que los actores comparten similares posturas u orientaciones respecto a una cuestión determinada (v.gr., decisiones a tomar en el área de políticas de salud, educación, etc.); intercambio de comunicaciones, asesoramiento, negociaciones y apoyos en la influencia, tienen mayor oportunidad entre estos actores que entre ellos y otros de la red con posturas más distantes.

2. CONCEPTOS Y TÉCNICAS PARA LA CARACTERIZACIÓN DE LAS REDES DE INFLUENCIA POLÍTICA

Variadas mediciones de relaciones han sido desarrolladas, las que trabajan con relaciones asimétricas o simétricas. Las primeras consideran la direccionalidad de la relación (lo que es importante, por ejemplo, para determinar la prominencia de los actores en la red, es decir, en la medición de influencia o en relaciones de confianza; se trata de relaciones en que no puede invertirse el principio de transitividad simetrizando las relaciones: si A menciona a B como influyente y éste a C, se asume en la red que C es también influyente para A, pero no a la inversa). Hay relaciones, en cambio, en que puede obtenerse una mejor descripción simetrizándolas: por caso, la relaciones profesionales. La consideración o no de la direccionalidad de las relaciones dependerá, en definitiva, del tipo de relaciones consideradas.

Una de las cuestiones críticas es la clausura del sistema de acción que se define como red de influencia. La inclusión/exclusión de actores sobre la base del criterio de mutua relevancia exige por un lado, una cuidadosa calificación de la reputaciones obtenidas mediante la encuesta de elite y técnica de bola de nieve, y por el otro lado la construcción de un procedimiento de medición de la relevancia del actor en el sistema de acción, acorde con el criterio teórico asumido para la identificación de los influyentes.

Los influyentes son seleccionados por el procedimiento de la bola de nieve de acuerdo a una regla preestablecida de cantidad mínima de menciones (generalmente tres menciones). El procedimiento se aplica en tantas rodadas como sea necesario hasta que ninguna persona resulta adicionada como influyente a las ya reputadas como tales (criterio de exhaustividad por saturación).

Mediante la técnica "de la bola de nieve" se controla la selección arbitraria y probablemente sesgada que puede hacer el investigador, en la medida en que las

personas a entrevistar como influyentes son aquellas que resultan reconocidas por los propios entrevistados, quienes a su vez también han sido reconocidos como portadores de la característica o condición que los hace elegibles como actores en la red.

Diversos índices se han propuesto para medir la relevancia del actor en la red, entre ellos el Índice de Prominencia.¹¹ De acuerdo a este índice, el nivel de prominencia de cada actor reputado influyente es igual a la proporción de menciones recibidas por dicho actor sobre el total de las menciones para el conjunto de actores reputados (I), ponderada la misma por el promedio de las proporciones de menciones (I) correspondientes al conjunto de actores que lo han mencionado. De esta manera una persona no necesariamente es influyente por la cantidad de menciones que recibe sino que se tiene en cuenta también la cantidad de menciones que tienen sus mencionadores.

Para el análisis de las redes de relaciones entre los influyentes (formales o informales), los estudios han aplicado alguna de las siguientes técnicas:¹²

Equivalencia estructural: detecta pautas de relaciones similares en la red y también, similar atribución de alguna característica a los actores (por ejemplo, preferencias de políticas para el desarrollo).

El análisis de cohesión es la herramienta técnica usada para reconocer el agrupamiento de los actores como consecuencia de la existencia de relaciones entre ellos. El índice de cohesión mide la distancia (tramos) entre actores en un sistema de relaciones determinadas (profesionales, de confianza, de amistad, etc.), de tal manera que a mayor distancia menor valor del índice de cohesión y consecuentemente menor proximidad entre los actores. Existen dos modalidades para establecer la mayor o menor intensidad de las relaciones, la modalidad de los componentes fuertes y la modalidad de los componentes débiles. En el primer caso la técnica de cohesión relaciona dos actores sólo si hay reciprocidad de menciones. Se habla de cliques (componentes fuertes), cuando los componentes (nodos o actores) están fuertemente relacionados entre sí por menciones recípro-

11. Esta medida fue propuesta por Díaz de Landa y Parmigiani de Barbará (1991, 1994) según la lógica estructural del análisis de redes. Permite evitar distorsiones derivadas de la falta de información por imposibilidad de entrevistar a algunos actores reputados influyentes y se calcula de acuerdo a la siguiente fórmula: $I_{pri} = (\frac{M_{ji}}{M}) * (\frac{1}{n_j} / n_j)$; donde I_{pri} : Índice de prominencia reputado del actor i; M_{ji} : Suma de menciones que el actor i ha recibido de otros actores j; M : Suma de menciones realizadas por el total de los entrevistados; n_j : $\frac{M_{kj}}{M}$ donde M_{kj} es la suma de menciones que el actor j ha recibido de otros actores j, incluyendo el actor i, y M la suma de menciones realizadas por el total de los entrevistados; n_j : El número de actores j que mencionaron al actor i.

12. Referencias sobre estas técnicas pueden consultarse en: Burt (1982) y Rodríguez (1995) entre otros. Para el procesamiento de datos las autoras disponen del Programa *Structure* (Nueva York, Columbia University, 1989). Respecto de éste y otros programas alternativos ver Rodríguez (1995).

cas entre todos los actores del sistema de relación de que se trate. Se denomina círculo o esferas de relaciones entre actores cuando se aplica el modo de componentes débiles. En este caso los actores se interrelacionan aún cuando no haya reciprocidad siempre que directa o indirectamente tengan más relaciones en un círculo de actores que en otro. También agrupa a actores según semejanzas en asuntos en los que participan o en elecciones que priorizan.

c. Medición de centralidad en términos de "forma primaria" ("primary form", Burt, 1982), la que trabajando sobre la totalidad de menciones de la red y considerando las enviadas y recibidas por cada actor, permite explorar la accesibilidad que éste tiene a los restantes actores del sistema, con las presumibles posibilidades de discusión de cuestiones e intercambios en general.

3. INFLUENCIA POLÍTICA Y DESARROLLO LOCAL

Bajo el ideario de la democracia participativa -en tanto supuesto de la igualdad política y social-, la asociación entre desarrollo e iniciativas locales es uno de los focos que mayor atención recibe entre los que postulan la autonomía de la gestión municipal. Desde este sentido debe entenderse también la legitimidad que reclama para sí la reivindicación actual de los gobiernos y sociedades locales como principales ámbitos de realización del desarrollo humano.¹³

Sin embargo parece necesario preguntarse sobre la permeabilidad de las instancias de decisión local a las iniciativas que en tales comunidades se generan, como así también respecto al dinamismo de las sociedades locales concretas para la generación de iniciativas de desarrollo.

La primera cuestión exige del analista el estudio de qué iniciativas, impulsadas por qué actores sociales, son convertidas en políticas públicas y acciones gubernamentales, a qué intereses o propósitos responden dichas iniciativas y qué tipo de relaciones se establecen entre los actores sociales y las instancias de decisión. En definitiva, dicha cuestión remite al estudio de la influencia política cuya comprensión se enriquece desde el análisis de redes.

Por su parte, la evaluación sobre la capacidad de las comunidades locales para la generación de iniciativas de desarrollo, interroga sobre la posibilidad que tienen sus gobiernos de impulsar estrategias de coordinación cooperativa para el

13. Objetivo este último de particular preocupación en los programas de las organizaciones internacionales, herederas de la modernidad de cara al siglo XXI. Véase por ejemplo: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre el *Desarrollo Humano*, 1993.

desarrollo local; pero asimismo plantea en qué medida sus decisiones y acciones estimulan la generación de iniciativas. También aquí el estudio de las redes de influencia política permiten indagar sobre el grado de apertura del sistema de decisión, su compromiso con las demandas sociales, los intereses y sectores de la comunidad que privilegia y su participación en proyectos de cooperación con otros actores extralocales -públicos o privados.

Si bien la literatura especializada en política local a nivel comparado, da cuenta de que los funcionarios gubernamentales municipales muestran cierto grado de autonomía en la toma de decisión, igualmente es más o menos generalizable la afirmación de que dicha autonomía se ve constreñida. Aunque no en todos los casos se mantiene la afirmación de una total dependencia del gobierno local de las elites económicas, con frecuencia se manifiesta una posición marcadamente "privilegiada" del sector "negocios" en la toma de decisión local y en consecuencia una "desproporcional" influencia política de este sector con respecto a otros sectores comunitarios (Wolman y Goldsmith, 1992).

Favorece la posición privilegiada del sector "negocios" por un lado, su importancia para la economía local y el desarrollo de la misma (Elkin, 1987); y por el otro, la existencia de los propios intereses de los funcionarios electos (Intendentes, Concejales, se podría agregar Tribunal de Cuentas en nuestro régimen municipal) por mantener o incrementar su caudal electoral que les permita conservar su posición o ascender en la carrera política, posibilidad en gran parte dependiente de la estabilidad y dinamismo de la economía local (C. Stone, 1980).¹⁴

Algún contraste respecto a la relación elite económica y gobierno local fue empíricamente encontrado en estudios comparativos de política urbana. Precisamente, Wolman y Goldsmith (1992) destacan la fuerte tradición que tiene esta relación en el sistema político estadounidense cuando se analiza en comparación con el sistema local inglés.¹⁵ No obstante, los autores señalan que, de acuerdo a estudios más recientes, la tendencia en el Reino Unido es a disminuir las diferencias otrora destacadas.

Dunleavy (1980) y Stoker (1988) coinciden en afirmar que así como en Estados Unidos, los grupos económicos en Gran Bretaña tienen acceso privilegiado a la estructura de decisión de políticas locales y es indudable su influencia sobre los gobiernos municipales. Pero mientras Dunleavy argumenta sobre la importancia de las redes informales de relaciones que sirven para integrar a

14. Estabilidad o incremento del empleo local, ampliación de la base contributiva y mejoramiento de la capacidad de prestación de servicios del gobierno local son ventajas dependientes de la interrelación entre éste y el sector "negocios" y fuente de capitalización electoral.

15. Cockburn (1977), entre otros, sugiere que el estado "local" inevitablemente sirve a los intereses del capital. No obstante reconoce que en Gran Bretaña -a diferencia de los Estados

los representantes de los partidos mayoritarios en la "comunidad de los intereses locales" establecidos, Stoker refiere a una línea de literatura que puntualiza el crecimiento de mecanismos corporativos como una razón adicional para propiciar el acceso informal del grupo de productores a la decisión pública local, aunque relativiza la extensión que este hecho pueda alcanzar en distintas comunidades.

Más generalizable parece ser la existencia de coaliciones dominantes o "maquinarias" que articulan los intereses gubernamentales de desarrollo y los intereses de expansión de grupos económicos, la que desde hace unos pocos años viene siendo sugerida por investigaciones sobre la experiencia de los gobiernos locales tanto estadounidense como británicos (Dunleavy 1990; Goldsmith, 1990; Clark, 1994), y que no necesariamente se reduce su influencia a cuestiones de carácter exclusivamente económico.¹⁶

Las tendencias actuales muestran que una importante porción del interés por el estudio de las relaciones entre los intereses económicos y política a nivel local, se ha dirigido hacia la tipificación de regímenes pro-desarrollo o anti-desarrollo, los cuales no tienen necesariamente directa conexión con influencia o no de los grupos económicos en las política local, tal como pudiera pensarse o puede ser sugerido por alguna literatura.¹⁷

Unidos- los políticos locales juegan un papel más prominente y no es tan marcada la influencia de los "negocios" en la toma de decisión local. Explica Harding (1990) que el decaimiento de la participación del sector "negocios", en el proceso de decisión que durante casi una centuria ha caracterizado la política local en Gran Bretaña ha sido el resultado de una combinación de factores: las franquicias otorgadas al sector, la movilización política en las áreas urbanas de otros intereses no pertenecientes al sector social "negocios", la suburbanización de la elite económica (residencias fuera de los centros urbanos), la internacionalización del capital (que ha jaqueado fuertemente a las economías regionales y locales), la profesionalización de las empresas (como resultado de la tecnificación y la exigencia del gerenciamiento competitivo); todo lo cual ha dejado al Partido Laborista y su electorado como los actores dominantes en la política urbana. Por ello, afirma este autor, la influencia instrumental de los "negocios" sobre las estrategias políticas locales ha sido así menos fuerte en Gran Bretaña que en Estados Unidos.

16. Estrechos vínculos fueron observados entre la industria de la construcción y gobiernos locales en materia de políticas habitacionales, mientras otros estudios informan experiencias de interrelaciones significativas en el campo de las políticas ambientalistas, educación, protección de menores y de la ancianidad. Incluso se informa que el proceso de interrelación se ha multiplicado y diversificado en la medida en que se ha incrementado el número de agencias y organizaciones que han asumido las prestaciones directas de servicios, declinadas por el estado.

17. Precisamente Clark (1994) discute la supuesta relación entre "poderoso sector negocios-coalición pro-desarrollo" y hace notar los dudosos resultados obtenidos que aún no permiten que se confirme la hipótesis de que "los negocios quieren negocios y por ende quieren desarrollo"; pareciera que también es sustentable pensar que los "negocios quieren negocios pero no necesariamente desarrollo" (pp. 134-35).

Más aún se plantea en algunas observaciones el conflicto entre "negocios" y gobierno, apoyado este último por coaliciones o movilización de intereses anti-desarrollo y que tienen que ver con el fomento de "políticas de control del desarrollo" tales como medidas limitativas del crecimiento poblacional, regulatorias del uso de los recursos o protectivas del medioambiente, entre otras.

Por otra parte, se señala también que aunque pudiera reconocerse una coalición pro-desarrollo asociada a una interrelación estrecha entre el sector "negocios" con la esfera gubernamental, diferencias de intereses vinculadas a la decisión, implementación y/o coordinación de estrategias de desarrollo, relativiza su impacto en la política pública, ya porque acentúa la porosidad del sistema de decisión permeándolo a la participación de otros sectores, ya porque autonomiza la instancia gubernamental o prioriza las disputas e internas partidarias en el proceso de liderazgo de la política pública local.

Análisis sistemáticos sobre la interrelación entre el sector económico y el político a nivel local desarrollados en América Latina o en Argentina que tengan por objetivo detectar la influencia del sector privado sobre el público, sus relaciones y orientaciones hacia la política local que informa la estructura de decisión en ámbitos municipales no han recibido especial atención. Estos aspectos han operado más como supuestos que como cuestiones sometidas a indagación (Clichevsky et al., 1990).¹⁸

Más novedoso aún resulta, en nuestro país, la aplicación del análisis de redes al campo de estudio de las relaciones intra e intergubernamentales,¹⁹ orientados a la cooperación entre localidades en proyectos de integración regional sub y supranacional.

18. Los artículos "Influencia Política y Desarrollo Económico Local..." (Díaz de Landa, Parmigiani de Barbará) y "Problemas y Estrategias para el Desarrollo Económico en la Región del Valle de Punilla..." (A. Ciuffolini) en esta misma publicación, abordan la problemática a nivel local y regional de la Provincia de Córdoba, respectivamente.

19. Verbigracia el análisis de los Entes Intermunicipales. Ver en esta publicación "La Cooperación Intermunicipal como Instrumento de la Política de Desarrollo..." (M. Cingolani).

BIBLIOGRAFÍA

- Burt, R.: *Toward Structure, perception and action. Network Models of Social Action*, Nueva York, Academic Press Inc., 1982.
- Burt, R. y Minor, M.: *Applied network analysis. A methodological introduction*, Beverly Hills, Calif., Sage Publication, Inc., 1983.
- Clark, T. (ed.): *Urban Innovation, creative strategies for turbulent times*, London, Sage Publications, 1994.
- Clichevsky et al.: *Construcción y Administración de la Ciudad Latinoamericana*, Buenos Aires, Grupo Editor Lationamericano, 1990.
- Cockburn, C.: *The Local State*, London, Pluto, 1977.
- Díaz de Landa, M. y Parmigiani de Barbará, M. 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, M. 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, 21 al 15 de agosto, 1994.
- Díaz de Landa, M.; Parmigiani de Barbará, C. y Ciuffolini, A.: "Empresas y sindicatos en la ciudad de Córdoba: Redes interorganizacionales y recursos de influencia en la política pública", Informe, CONICET, Subsidio 1994-1995.
- Dunleavy, T.: "Urban Grow Machines", Paper presented to meeting of PSA Urban Politics Group, LSE, julio de 1990.
- Elkin, S.: *City and Regime in the American Republic*, Chicago, University of Chicago Press, 1987.
- Goldsmith, M.: "Local Autonomy: Theory and Practice", in D. King y J. Pierre, *Challenges to Local Government*, London, Sage, 1990.
- Harding , A.: "Local Autonomy and Urban Economic Development Polices: the Recent UK experience and perspective", en D. King y J. Pierre, *Challenges to Local Government*, London, Sage, 1990.
- Laumann, E. y Knoke, D.: *The Organizational State*, Wisconsin, The University of Wisconsin Press, 1987.
- Laumann, E. y Pappi, F.: *Networks of Collective Action*, Nueva York, Academic Press, 1976.
- Lechner, N.: "La Reforma del Estado y el Problema de la Conducción Política", en *Perfiles Latinoamericanos*, Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Año 4, Nº 7, diciembre de 1995, pp. 149-175.
- Lind, M.: "The Catalytic State", en *The National Interest*, 27, 1992, pp. 3-21.

- Mayntz, R.: *Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung*, Frankfurt a.M./New York, Campus, 1988.
- Mayntz, R.: "Die ausseruniversitäre Forschung mi Prozess der deutschen Einigunggg", *Leviathan* 20-1, 1992.
- Mayntz, R.: "Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen", en *Sonderheft*, 21 Opladen, WVG, 1993.
- Padioleau, J.: *El Estado en Concreto*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.
- Pappi, F.: "Boundary specification and structural models of elite system: social circle revisted", en *Social Networks*, N° 6, 1984, pp. 79-95.
- Rodríguez, J.: *Análisis Estructural y de redes*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Cuadernos Metodológicos 16, 1995.
- Scharpf, F. W.: "Coordination in Hierarchies and Networks", en F. W. Schrapf, *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governence Institutions*, Frankfurt am Main, Campus Verlag, Colorado, Westview Press, 1993, pp. 125-165.
- Simon, H.: "Notes on the observation and measurement of Power", en *Journal of Politics* XV, noviembre de 1953, pp. 500-512.
- Stoker, G.: *The Politics of Local Government*, London, MacMillan, 1988.
- Stone, C.: "Systemic Power in Community Decision Making : A restatement of Stratification Theory", en *American Political Science Review* 74, diciembre de 1980, pp. 978-990.
- Weber, M.: *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Wolman, H. y Goldsmith, M.: *Urban Politics & Policy. A comparative Approach*, Oxford-Cambridge, Blackwell, 1992.

GESTIÓN PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

Eduardo Jorge Arnoletto
Eduardo Beltrán

INTRODUCCIÓN GENERAL

Actualmente estamos impactados por procesos globales, de una magnitud sin precedentes. Enfrentamos problemas que afectan sin excepción a la Humanidad entera: el crecimiento poblacional descontrolado, la urbanización desordenada, producto de migraciones internas en gran escala, las falencias en la producción y la distribución de alimentos, el impacto de las innovaciones tecnológicas en la reducción de los puestos de trabajo, la acumulación de residuos contaminantes, el agotamiento previsible de los recursos no renovables, en particular los combustibles fósiles, el recalentamiento global del planeta, la expansión de los circuitos comerciales internacionales anómalos, como el narcotráfico, el tráfico de armas y de animales silvestres, etc.

Una característica común a todos estos problemas es que ninguno puede ser resuelto, o siquiera encarado, por ningún Estado (por importante y poderoso que sea) en forma aislada. Solamente estrategias compartidas e integradas tienen alguna posibilidad de éxito frente a estas grandes cuestiones.

Por otra parte, como enfoque positivo, nuestro mundo se caracteriza (y cada vez más) por un incremento vertiginoso de los intercambios, tanto de capitales, bienes y servicios, como de información, ideas, tecnologías y pautas culturales. Es como si el mundo se achicara a las dimensiones de la "aldea global" de la que hablaba McLuhan, acercando a los pueblos y disminuyendo la gravitación de las

fronteras políticas y culturales. Hay una palabra que en nuestra década se ha convertido en clave paradigmática de la situación en ciernes: *Globalización*.

En nuestros días, los aspectos realmente logrados de esa globalización son los siguientes:

La espectacular expansión del mercado internacional de capitales, cuyo volumen se ha duplicado entre 1989 y 1995, y que hoy supera completamente al valor económico total del intercambio mundial de productos y servicios; y que se mueve especulativamente, en procura de aumentar sus ganancias, en brazos de una red global de telecomunicaciones, en formas que ningún Estado o Banco Central puede verdaderamente controlar.

La apertura de los mercados a un intercambio de bienes y servicios exento o aliviado de tasas aduaneras, si bien en formas no equitativas entre países dominantes y dominados, pero que alcanza para plantear una dura competencia en términos de precios, calidad, prestaciones, nivel de actualización tecnológica y plazos de entrega.

La formación de bloques de integración regional, para atender necesidades y urgencias diferenciadas de las diversas regiones del mundo, y también para tratar de equilibrar sus diálogos e intercambios. Baste mencionar la CEE, el NAFTA y el Mercosur. Siguiendo la tendencia ya evidenciada en el más avanzado de tales bloques (la CEE) sobre ellos recaerán en forma creciente algunas responsabilidades y ámbitos de decisión que hoy todavía se consideran en muchas partes como propias de los Estados nacionales.

El crecimiento en tamaño, complejidad y poder de las empresas transnacionales, mediante compras, fusiones y alianzas; mientras en el interior de tan complejas organizaciones se llevan a cabo procesos de descentralización, delegación de incumbencias, etc., siempre en búsqueda de una mayor eficiencia y flexibilidad, para asegurar una competitividad firme en el largo plazo.

La redefinición, tanto interna como externa, del rol y las incumbencias del Estado nacional. Hay una redefinición crítica del concepto de soberanía nacional en lo externo, desde que la emergencia de bloques y entidades internacionales globales condiciona su capacidad autónoma de decisión, tanto normativa como fácticamente. A ello contribuye también el creciente pragmatismo de las relaciones internacionales. También hay profundos cambios en lo interno, por el abandono de algunas actividades (empresarias, por ejemplo) y por la transferencia de otras a niveles sistémicos inferiores (provincial y/o municipal) procurando acercar la gestión y los efectores de los servicios públicos a los ámbitos sociales receptores de los mismos. Es de hacer notar que todos estos procesos guardan notables similitudes con la actuación de las empresas.

Hay otros aspectos, en cambio, donde la globalización tiene un nivel de realización muy inferior o incluso es prácticamente inexistente:

La circulación de la información sobre los sucesos mundiales, ya que si bien existen los circuitos tecnológicos necesarios, su manejo práctico está en manos de oligopolios informativos, que proveen mensajes tendenciados, en el contexto de un pluralismo sólo parcialmente admitido.

La circulación de la tecnología, que se produce con cierta fluidez en el ámbito interno de las empresas transnacionales (entre plantas de la misma organización en diferentes países, por ejemplo) pero no en el ámbito inter-empresas, donde a veces la tecnología se intercambia como valor de mercado (la compraventa de una tecnología determinada) y otras veces se reserva y se oculta la existencia de tecnologías ya desarrolladas, a la espera de condiciones favorables de explotación, o de la amortización de inversiones hechas en base a tecnologías anteriores.

La circulación de las personas, o de la mano de obra, si queremos ver el tema como factor de la producción, la cual está hoy mucho más restringida que en otros tiempos, cuando grandes corrientes migratorias cambiaron el mapa demográfico del mundo. No es desatinado prever incluso futuras restricciones al movimiento interno de las poblaciones (del ámbito rural al urbano, por ejemplo) para contener los actuales problemas de la urbanización explosiva.

Dentro de este encuadre, podemos decir en primer lugar que todos estos cambios y procesos abren un gran campo de posibilidades, y al mismo tiempo una gran cantidad de riesgos y peligros. Es la clásica noción de *crisis*, que los chinos señalan gráficamente con dos signos: uno que significa *peligro* y otro que significa *oportunidad*. Así, peligros más oportunidades configuran situaciones de crisis.

En este contexto, el *ámbito municipal* aparece como receptor de actividades que antes no eran suyas, y de expectativas sociales que antes eran orientadas hacia el Estado nacional o provincial. Afronta, pues, el ámbito municipal especiales desafíos que hoy marcan la necesidad de reflexionar sobre los mejores medios de resolverlos.

A ese tema está destinado este capítulo, que procura explorar el campo de la necesaria interacción entre la capacidad de gestión de los funcionarios municipales y las formas de la participación ciudadana, para afrontar y resolver la ejecución de proyectos concretos de desarrollo local, sin caer en los extremos del asambleísmo populista inoperante ni del autoritarismo estatal, voluntarista y alejado de los verdaderos requerimientos sociales.

EL FUNCIONARIO MUNICIPAL COMO GESTOR Y ADMINISTRADOR DEL DESARROLLO LOCAL. MUNICIPIO Y SOCIEDAD EN EL ACTUAL CONTEXTO SOCIO-POLÍTICO Y ECONÓMICO

Características y requerimientos del actual contexto socio-político y económico

Todos percibimos la existencia de profundos cambios en el contexto socio-político y económico de la sociedad contemporánea. Está en marcha una revolución científico-tecnológica de fuertes (e impredecibles) consecuencias. En los consumidores hay una revolución de las expectativas, en una situación de sobreoferta con respecto a la demanda efectiva, mientras ponderables y crecientes sectores de la sociedad quedan marginados del consumo y del trabajo. Avanza la globalización, principalmente en el ámbito económico-financiero y de la información, y los mercados se abren al intercambio de bienes y servicios en medida nunca vista antes.

Actúan fuertemente sobre nosotros muchos factores que obligan al cambio, a una rápida adaptación a nuevos comportamientos y estrategias: el aumento de la competencia, el acortamiento del ciclo de vida de los productos y servicios, las fusiones, adquisiciones y alianzas entre organizaciones empresarias, los cambios de roles en la actividad pública y privada, las modificaciones flexibilizadoras (o precarizadoras) de las relaciones laborales, la turbulencia de la demanda, etc. La impresión general es que vamos hacia un mundo mucho más exigente, competitivo e impredecible que aquel del cual venimos.

Las exigencias de eficiencia y flexibilidad

Esas acrecentadas exigencias de competitividad exigen mejorar substancialmente el nivel de calidad de los productos y servicios, de la tecnología, del funcionamiento de las organizaciones y del desempeño de los hombres. Esa exigencia afecta a todo tipo de organizaciones, públicas o privadas, y se manifiesta principalmente en la necesidad de realizar dos cualidades vitales: *eficiencia*, que es la capacidad de optimizar el uso de los factores de la producción, disminuyendo con tendencia a cero los costos de la no-calidad, y *flexibilidad*, que es la capacidad de responder con rapidez, adaptándose a circunstancias cambiantes e impredecibles.

Diversas respuestas a estas exigencias. La gestión participativa

Ante esas nuevas exigencias, las organizaciones de todo tipo (que en su forma tradicional responden al modelo piramidal, verticalista o verticalista-autoritario) en general tienden primero a volverse más verticalistas y autoritarias que antes, ensayando diversas modalidades de ajustes y controles, que en efecto les permiten aumentar su eficiencia, pero a duras penas, sólo en un pequeño porcentaje que ciertamente no satisface la expectativa generada ni compensa las dificultades y dolores del ajuste.

Por otra parte, no logran por ese camino la necesaria flexibilidad, ni superan los procesos de *oligarquización* (trabas a la circulación ascendente y descendente de información interactiva y sustitución del sentido funcional de la diferenciación jerárquica por un sentido apariencial) y de *feudalización* (olvido por los grupos verticales de funciones especializadas de los fines generales de la organización y sustitución de los mismos por fines sectoriales que generan disputas por parcelas de poder y asignación de recursos escasos).

En muchos casos, la aplicación de diversas modalidades de la *gestión participativa* logra un incremento cualitativo y substancial de eficiencia y flexibilidad, aplicando formas de conducción por liderazgo interactivo, organizando el trabajo por equipos o células polifuncionales, otorgando diversas formas de reconocimiento a los esfuerzos fructíferos del personal, brindando en forma permanente capacitación para el puesto de trabajo y una atención constante a los circuitos de la comunicación formal e informal.

En tales condiciones, es posible encarar un *proceso de mejora continua* de la organización, que aumente en forma muy significativa la eficiencia global de la misma, por medio de un proceso de gradual eliminación de los elevadísimos *costos de la no-calidad*, los que con frecuencia representan un 25 a un 40% del valor agregado anual.

La recuperación de esos ingentes recursos, que antes se perdían como agua que escurre por el drenaje, hace posible encarar políticas de reducción de precios sin pérdida de rentabilidad; de inversión modernizadora; de mejor distribución de dividendos y de mejor remuneración y premios para el personal. Lo más importante es que permite conciliar dos extremos aparentemente antagónicos: la alta eficiencia organizacional (que responda a las exigencias del contexto socio-político y económico de las organizaciones) y la buena calidad de la vida laboral (que restaure la noción invaluable del sentido humano del trabajo).

Esta estrategia participativa no es de aplicación excluyente para empresas privadas. Todo tipo de organizaciones sociales pueden adaptarla a sus particulares requerimientos y obtener resultados que los satisfagan. Organizaciones sociales intermedias, organizaciones no gubernamentales y las mismas estructuras públicas del Estado la pueden aplicar. El caso de las organizaciones municipales

es particularmente adecuado para dicha aplicación, por las especiales características de relación directa de los funcionarios municipales con los grupos sociales y los ciudadanos individuales y por el carácter concreto de muchos de sus problemas políticos.

En los tiempos actuales, en los que los municipios son depositarios de actividades e incumbencias que les son derivadas por instancias superiores de la organización estatal mediante procesos de descentralización; y son receptores a la vez de acrecentadas expectativas y requerimientos públicos, la aplicación de nuevas y más eficientes modalidades de gestión reviste para ellos el carácter de una urgente necesidad.

Viejas y nuevas incumbencias de la gestión municipal

El origen histórico de nuestros municipios debe ser rastreado en la herencia de la ciudad-estado griega y romana, en el primitivo municipio hispano-romano, en el "conventus publicus" visigodo, y muy particularmente, en el municipio castellano-leonés, con su característica institución de los *fueros*, como expresión de una política de la Corona destinada a repoblar las tierras reconquistadas al invasor musulmán. Ese cabildo tuvo dos etapas: popular y aristocrática.

El cabildo americano fue heredero de esa segunda etapa, y aquí los *fueros* se utilizaron para consolidar la conquista. Desde un principio, el Cabildo fue expresión jurídica de una ciudad, símbolo de vida civilizada en medio del desierto natural, centro cívico organizado, con jurisdicción sobre la comarca circundante, con derecho a arbitrar recursos propios y potestad sobre temas de política urbana, en manos de funcionarios cooptados o elegidos por voto calificado. En nuestra historia constituyeron en muchos casos los núcleos aglutinantes de las provincias constituyentes de la Nación, motivo que explica su temprano reconocimiento constitucional, y la fuerte tradición de autonomía que los nutre.

En efecto, ya nuestra Constitución de 1853, tras adoptar la forma de gobierno *representativa, republicana y federal*, dispone el dictado de constituciones provinciales que aseguren la administración de justicia, *el régimen municipal* y la educación primaria; y a mayor abundamiento luego dispone que cada provincia dicte su propia constitución *asegurando la autonomía municipal*, y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Esa tendencia se ha reforzado en las sucesivas reformas, y muy particularmente en la última de 1994.

Reforzando esa tendencia, las nuevas constituciones provinciales insisten en el aseguramiento de la *autonomía municipal*, dentro de un Estado social de derecho, con inclusión de *mecanismos participativos* y promoción de *condiciones de*

participación. Establecen sistemas de cooperación, administración y fiscalización *conjunta* de los gravámenes entre provincia y municipios, así como la prestación de servicios públicos *bajo égida municipal* con control de los usuarios. También se refieren a la obligación provincial de otorgar *coparticipación* y subsidios a las municipalidades, así como la posibilidad de *delegar competencias* en ellas.

En general, los principios jurídicos de la administración pública provincial y municipal se refieren a los siguientes criterios básicos:

a) Satisfacción de las necesidades y requerimientos sociales con *eficacia, eficiencia, economicidad y oportunidad*.

b) *Centralización* normativa, *descentralización* territorial y *desconcentración* operativa.

c) Coordinación, imparcialidad, *sujeción al orden jurídico* y publicidad de normas y actos.

d) Ingreso a la Administración por *idoneidad*, con criterio objetivo, concurso público e igualdad de oportunidades.

e) Actuación de la Administración Pública *sujeta a principios de celeridad, economía, sencillez de trámite, plazo previsible, participación de los afectados y posibilidad de demanda judicial*.

Para ejemplificar lo dicho con la mención de un caso concreto tomaremos las estipulaciones sobre municipalidades y comunas contenidas en la Constitución de la Provincia de Córdoba, que en síntesis dicen lo siguiente: A partir del reconocimiento del Municipio como *comunidad natural*, plantea la necesidad de establecer un régimen municipal basado en la *autonomía* política, administrativa, económica, financiera e institucional, por medio de la elaboración de *Cartas Orgánicas* para las ciudades, con características derivadas del sistema representativo y republicano, y de una *Ley Orgánica Municipal* para las municipalidades sin carta orgánica. Fija las funciones, atribuciones y finalidades de las municipalidades, siempre relacionadas con los intereses públicos locales, el origen de sus recursos (propios y de coparticipación), la posibilidad de establecer convenios intermunicipales y el principio de la mutua cooperación entre la provincia y los municipios. En general, los órganos de gobierno de las Municipalidades son:

El *Consejo Deliberante*, que sanciona las ordenanzas, forma comisiones investigadoras, reglamenta las actividades públicas, establece restricciones de dominio y expropiaciones, sanciona el presupuesto, organiza la administración y la

educación pública municipal, determina las bases de concesiones y auditorías y pide informes al Departamento Ejecutivo.

El *Departamento Ejecutivo*, que ejerce la jefatura del gobierno y la administración, promulga y veta ordenanzas, celebra convenios con otras municipalidades, gestiona el personal, prepara el presupuesto, recauda los tributos, presta los servicios públicos, adopta medidas de emergencia y ejerce el poder de policía.

El *Tribunal de Cuentas*, que revisa las cuentas, realiza auditorías, visa los actos administrativos, aprueba las órdenes de pago, fiscaliza el otorgamiento de subsidios, instruye sumarios y ejerce, en general, el control de la gestión.

Otros organismos, tales como el Tribunal Administrativo Municipal de Faltas, el Tribunal Administrativo Municipal Fiscal y los entes de control de los servicios públicos.

Toda esa estructura y medios están al servicio de la atención de las que hoy se consideran *incumbencias de la gestión municipal*, cuya lista ha engrosado notablemente tras los procesos de descentralización que trajo consigo la reforma del Estado, y que abarca aproximadamente los siguientes conceptos:

- Atención a grupos sociales y etarios (niñez, adolescencia, juventud, etc.).
- Acción política municipal.
- Actividad cultural.
- Abastecimiento urbano.
- Catastro urbano.
- Centros vecinales.
- Control alimentario.
- Cuidado del medio ambiente.
- Deportes y recreación.
- Desagües cloacales y pluviales.
- Defensa del consumidor.
- Educación y actualización educativa.
- Gas natural.
- Iluminación vial.
- Obras públicas.
- Salud pública.
- Suministro de agua potable.
- Policía del trabajo.
- Tránsito urbano
- Higiene urbana.

Rol del funcionario ejecutivo municipal en el actual contexto

Frente a este cúmulo de tareas, y armado de las nuevas disposiciones legales y de las herramientas de gestión que las mismas le proveen, el funcionario ejecutivo municipal enfrenta hoy un desafío que poco tiene que ver con la clásica imagen del burócrata rutinario y procedimentalista, afecto a rituales públicos y ajeno a los problemas concretos. En efecto, hoy debe encarar una doble y articulada tarea:

La *tarea de gestión administrativa* para la marcha normal de su organización municipal: planificar el futuro, organizar el sistema, gestionar el personal, gobernar las actividades y controlar sus resultados.

La *tarea de política arquitectónica*, como gestor del desarrollo local: detectar los requerimientos sociales, inscribirlos en la agenda política, coordinar los estudios técnicos, coordinar las deliberaciones públicas, participar en las decisiones ejecutivas, conducir la ejecución de los proyectos, participar en la evaluación de los resultados y ser un permanente comunicador social de la dinámica municipal.

LAS FUNCIONES DE ADMINISTRACIÓN

La planificación del futuro

Planificar el futuro es una función básica de administración. Es el conjunto de las actividades que apuntan a prever situaciones, definir metas, formular políticas, asignar recursos y elaborar proyectos, con la finalidad de mantener a la organización para la cual se planifica en un adecuado y creciente nivel de interacción positiva con su contexto social, según los fines de la organización y las necesidades sociales que ella procura satisfacer.

Respecto de la planificación, pensamos poder afirmar que la *gestión participativa* aumenta el nivel de certidumbre del planeamiento porque permite integrar más puntos de vista en su elaboración, visualizar más escenarios futuros posibles y elevar el nivel de compromiso para la acción posterior de los actores involucrados en el planeamiento.

La formación del funcionario ejecutivo municipal en materia de planeamiento debe basarse en algunos principios muy claros:

- * Planifica quien gobierna; la planificación no es una pura función técnica; incluye también una dimensión política.

- * Se planifica desde dentro y con otros; no desde una torre de marfil.

- * Cada actor tiene su explicación del tema; nadie es dueño de toda la verdad

y sólo la interacción comunicativa permite aproximarse a una visión consensuada del problema.

* La planificación no es sólo el "deber ser", el cual debe articularse con el "deber ser" para orientarse hacia el "hacer".

* La planificación apunta al futuro pero se refiere al presente.

* La planificación disminuye la incertidumbre, pero no la elimina.

* La descripción de la situación presente es una apreciación global para actuar sobre ella.

* Ningún actor tiene el monopolio planificador, ni siquiera el funcionario dotado del poder público.

* La planificación ha de ser democrática y descentralizadora.

La organización del sistema

Organizar (y reorganizar, modificar y adaptar) el sistema es otra función administrativa básica. Entendemos por *organizar el sistema* el conjunto de actividades que se relacionan con la creación o modificación de órganos de dirección, la creación o modificación de estructuras y procesos, el análisis y determinación de los flujos operativos, la asignación de funciones y la delegación de la autoridad, con la finalidad, en última instancia, de crear, mantener y adaptar la estructura organizativa de modo que permita mantener un adecuado intercambio con el contexto social, en función de las necesidades y expectativas del mismo.

Aquí aparece la aplicación que para el correcto ejercicio de esta función tiene la gestión participativa, en particular las nociones y técnicas referidas a la *organización del trabajo en equipo*, que permite bajar el nivel de la conflictualidad interna del sistema y libera por consiguiente energías para ser aplicadas a los fines propios del mismo, con gran incidencia en su eficiencia global, como ocurre siempre que se eleva el nivel de consenso en una organización.

La gestión del personal

Entendemos por *gestión de personal* el conjunto de actividades que apuntan a planificar los requerimientos de personal, su selección, la promoción de su desa-

rrollo y la evaluación de su desempeño. Con respecto a esta función consideramos que la gestión participativa permite resolver mejor que ninguna otra modalidad de gestión la tríada *responsabilidad-motivación-capacitación*, cuya correcta articulación es indispensable para poder ofrecer un servicio de calidad.

La planificación de los requerimientos de personal es una actividad constante, inserta en una realidad muy dinámica. Si se tiene en cuenta que los cargos deben ser cubiertos por personas idóneas y que esa idoneidad es producto de la capacitación en el tiempo, se comprenderán las dificultades que entraña. El núcleo de esta actividad es la definición de los puestos de trabajo, la estimación de las cantidades, las fechas estimadas de requerimiento y los procesos formativos necesarios. La selección de personal opera sobre la base de esa planificación, definiendo los perfiles y criterios, y las pruebas que aseguren la idoneidad de los candidatos.

Con respecto a la promoción del desarrollo del personal baste decir que un enfoque moderno de la gestión del personal considera que la *capacitación sistemática* es una parte normal de la vida de trabajo de toda persona en actividad. La evaluación del desempeño le otorga seriedad y firmeza a la trayectoria de una persona en la organización y permite que cada uno tenga una historia dentro de ella y no simplemente un prontuario.

El gobierno de las actividades

Hemos elegido la expresión "gobernar" para usarla en su sentido etimológico originario, que alude a la labor del piloto ("kibernetes") de un barco. El gobierno de las actividades es la función que más espontáneamente se asocia con la conducción de cualquier organización, y con mucho mayor razón en el caso de las municipalidades. En ese sentido, entendemos por *gobierno de las actividades* el conjunto de actos que apuntan a tomar decisiones, conducir acciones, comunicar mensajes significativos, motivar a todos los involucrados, en función de una identidad organizacional y de una misión.

La capacidad resolutoria de una organización depende de la capacidad gerencial, de la participación social, de la coordinación institucional y de la descentralización, incluyendo en este último concepto la delegación de funciones. Aquí es donde muestra la gestión participativa su valor para esta función, porque permite descentralizar, desconcentrar y delegar funciones, y ejercer la dirección por excepción con plena eficiencia.

Todo proceso de gobierno puede considerarse compuesto de dos momentos y un área intermedia. El momento de *conducción* incluye la formulación y administración de políticas, estrategias y recursos, la planificación, el monitoreo y la evaluación estratégica. El momento de *dirección* incluye la consideración de la co-

yuntura, el análisis de la práctica, el control de las rutinas, la planificación operativa, y la administración de los recursos. Por su parte, el *área intermedia* contiene las partes más conflictivas de ambos momentos: el tratamiento de la complejidad, la incertidumbre y la confrontación, y la acumulación y el consumo de poder.

El control de los resultados

El control de las actividades es la "función de cierre" del ciclo de actividades gerenciales. El *control* es el conjunto de actividades orientadas a valorizar los resultados, compararlos con las previsiones, aplicar medidas correctivas y ordenar los datos que permitan realizar posteriormente el análisis-aprendizaje de la gestión. Con respecto a esta función, sostenemos que la gestión participativa permite lograr un control de gestión evolutivo, no puramente punitivo.

El verdadero significado del control está en contribuir a que los resultados se alcancen de acuerdo con lo planeado, y en segundo lugar, pero quizás más importante todavía, a realizar un aprendizaje, una sistematización de la experiencia que permita alcanzar mejores desempeños futuros en casos similares.

En el caso de organizaciones como las municipales, podemos detallar las finalidades del control de la siguiente manera:

- evaluar el impacto de las acciones de la organización;
- evaluar su credibilidad en la población;
- medir el cumplimiento de los objetivos planificados;
- descubrir posibles fallas;
- detectar posibles efectos secundarios indeseables no previstos, de los objetivos bien logrados;
- descubrir evidencias de eficiencia;
- justificar los recursos invertidos en los planes;
- acumular conocimientos para mejorar los servicios y preparar recursos humanos.

Los principios que rigen las actividades de control son los siguientes:

- * El control no es un fin en sí mismo sino un medio de realizar objetivos.
- * El control no debe costar más que los errores que se procura evitar.
- * El control se basa en la retroalimentación del sistema que se controla.
- * El control debe inspirarse en el objetivo que persigue para definir sus procedimientos.

- * Se debe controlar lo que se aparte de las pautas establecidas.
- * Las actividades deben jerarquizarse para un control selectivo.

Según los planteos de la gestión participativa, una buena parte del control puede delegarse en los mismos operadores, bajo diversas formas de autocontrol e intercontrol. Es conveniente que ellos participen en la elaboración de los procedimientos, en su análisis final y en la decisión de implantarlos. La gran ventaja de esta manera de proceder es que refuerza la vigencia de esas modalidades de control que tienden a impedir la comisión de errores más que a descubrir errores ya cometidos; y no interfieren con aquellos controles tipo auditoría, destinados a asegurar la no comisión de delitos.

LAS FUNCIONES DE GESTIÓN DE POLÍTICAS

Consideramos que la *gestión de las políticas-programas de acción* es una actividad vital, una necesidad estratégica, para todo tipo de organizaciones públicas y privadas, y muy particularmente para los municipios, dada la naturaleza de sus problemas y la índole de sus relaciones políticas con la comunidad. Dicha actividad, según nuestro criterio, está integrada principalmente por las siguientes fases:

Diagnóstico situacional: Relevamiento de los datos; análisis de los datos; determinación de los núcleos problemáticos significativos; definición de prioridades.

Diseño y planificación de políticas: Elaboración y selección de soluciones, desarrollo de proyectos, elaboración de estrategias, planificación, programación, elaboración de tácticas.

Procesos de toma de decisiones: Coordinación de los equipos decisores, conducción de procesos de búsqueda y obtención de consensos.

Conducción de la ejecución de políticas: Coordinación de los equipos ejecutores, decisiones correctivas, ajuste de objetivos.

Evaluación de políticas: Análisis y evaluación de proyectos en curso (al culminar etapas de los mismos) o terminados: evaluación de medios (verificación de la puesta en posición de los medios); evaluación de realizaciones (relación entre lo efectivamente logrado y los objetivos iniciales); evaluación de impacto

(medición del impacto final de la acción sobre el entorno); evaluación de eficiencia (relación entre los efectos logrados y los recursos económicos invertidos); evaluación de satisfacción (medida en que la población considera que su necesidad ha sido satisfecha o su problema resuelto, teniendo en cuenta los efectos previstos y no previstos o indeseables de la acción emprendida).

Análisis-aprendizaje: Estudio de la experiencia vivida en el proceso de planificación y ejecución, con miras a incrementar la futura capacidad de planificar y ejecutar.

El ejercicio de estas actividades por parte de funcionarios ejecutivos municipales requiere ciertamente aptitudes que generalmente no formaban parte de los atributos de los funcionarios burocráticos tradicionales ni de los políticos profesionales, más centrados en los saberes técnicos de la política agonal que en las artes de la política arquitectónica. Esas aptitudes, en nuestro criterio, pueden enumerarse como sigue:

- Capacidad para el análisis político.

- Capacidad de planeamiento: configuración mental de procesos de solución a un problema dado (definición de objetivos y de medios, trazado de estrategias, programación de secuencias temporales).

- Capacidad de construcción de consensos y de decisión.

- Capacidad de liderar equipos interdisciplinarios.

En nuestra opinión, existen técnicas derivadas de las ciencias sociales, y particularmente de la Ciencia Política, que facilitan el ejercicio de tales capacidades y actividades, según el siguiente detalle:

El diagnóstico situacional: recolección y análisis de datos, diagrama causa-efecto, técnicas de ponderación de causas y efectos.

El diseño y la planificación de políticas: análisis de situaciones políticas, métodos de solución de problemas organizacionales, planeamiento estratégico-situacional y técnicas de programación de proyectos.

Los procesos de toma de decisiones y de conducción de la ejecución de políticas: gestión participativa, trabajo en equipo, toma de decisiones por consenso, liderazgo, comunicación social, docencia para adultos, resolución de conflictos, técnicas de negociación y de mediación.

La evaluación de políticas y el análisis-aprendizaje: análisis de actuación política, análisis de políticas públicas, evaluación de las políticas programas de acción, ex-ante y ex-post.

Como puede advertirse, se trata de un ambicioso y extenso programa de actividades y aprendizajes, sobre saberes relacionados con la descuidada dimensión de la política arquitectónica, cuando la pregunta a responder ya no es cómo adueñarse del poder sino qué hacer desde el poder por la sociedad, en un contexto de requerimientos crecientes y recursos escasos.

La dimensión del servicio social aparece cuando se piensa que la *Política* es una noble actividad al servicio del hombre, de la construcción y transformación ordenada del mundo humano, y que tenemos conocimientos que permiten realizar esas complejas tareas con eficiencia técnica y sentido humanista a la vez; y no esta lamentable caricatura de la "politiquería" que tan frecuente y lamentablemente hoy observamos, en individuos que usan de la política para satisfacer sus ambiciones y deseos personales sin autocontrol ni medida.

EL ACTUAL CONTEXTO Y LOS REQUERIMIENTOS QUE PLANTEA A LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES

El actual contexto socio-político y económico plantea desafíos para los que ya no basta la clásica formación administrativa burocrática, y mucho menos la formación política agonal típica de los militantes y dirigentes de los partidos políticos. Hace falta una seria formación en ciencias de la gestión pública, de la política en su dimensión arquitectónica. Sobre este tema, Giovanni Sartori se plantea una gran pregunta: Una ciencia de la política, puede proyectarse en programas de acción que se cumplan de acuerdo a la previsiones? Sartori recuerda que la acción política *es una arte* y que como tal tiene componentes intuitivos, creativos, perceptivos, que son inmanejables desde la ciencia. Pero una vez aceptado esto, recuerda también que la acción política no es sólo arte: que también está constituida por *opciones conscientes de los hombres*, que están relacionadas con fines humanos, en función de los medios disponibles y de las técnicas adecuadas a cada caso.

Frente al mismo requerimiento, nuestra respuesta es la siguiente: con un sólido fundamento teórico en la Ciencia Política y en las demás ciencias del hombre, se pueden elaborar y usar con flexibilidad métodos y técnicas operativas en el campo de la política práctica, específicamente en el campo de la *gestión de políticas*, cuyo uso no otorga la certeza absoluta de que "se cumplan las previsiones" pero incrementa notablemente la probabilidad de tal cumplimiento, y reduce en forma sustancial el

margen de incertidumbre que inevitablemente acompaña toda decisión práctica. En otras palabras, es posible alumbrar desde la Ciencia Política y sus técnicas derivadas el camino de una acción política inteligentemente conducida, con muy buenas posibilidades de obtener resultados "de acuerdo a las previsiones".

La invocación al *arte* es correcta, sin duda, pero no debe servir de excusa para intentar justificar la incompetencia, la ignorancia técnica o la incoherencia axiológica. El arte político que hoy necesitan nuestras sociedades es un arte muy fuertemente nutrido de idoneidad técnica. Para nosotros, esa idoneidad técnica reviste perfiles muy concretos, que se refieren en primer lugar al sólido fundamento teórico que esa actuación profesional debe tener; en segundo lugar, al manejo solvente y flexible de métodos y técnicas sociales adecuadas; y en tercer lugar, a la capacidad de expresión para comunicar los planes y suscitar el planteamiento de apoyos y demandas.

Ya hemos referido los aspectos que en nuestro criterio configuran esa idoneidad política arquitectónica que hoy necesitan más que nunca nuestros funcionarios y representantes, así como nuestra convicción de que la Ciencia Política tiene una *capacidad de aplicación* que sin afectar su finalidad puramente teórica permite alumbrar el camino de *la política vivida*.

La aplicabilidad de los conocimientos científicos políticos se hace claramente evidente en el caso de las microintervenciones, es decir, en esos programas de acción en pequeña escala, sobre problemas localizados y específicos, como es el caso típico de los problemas municipales o zonales, cuyo manejo político puede plantearse en varios pasos, según una secuencia lógica tal como la siguiente:

- individualizar y circunscribir el problema;
- localizar el problema: donde se manifiesta y donde se origina;
- definir la finalidad de la intervención;
- hipotetizar las posibles causas, definir las causas posibles y probables, sobre todo las causas de causas, que pueden llevar a una solución de fondo y no a una solución parche;
- reunir información verifcatoria de la hipótesis;
- formulación precisa del objetivo: modo, tiempo y destinatarios de la acción;
- establecer claramente el punto de partida y el punto de llegada;
- durante el recorrido, usar técnicas de valoración para comprobar en qué punto estamos y efectuar las rectificaciones.

Sólo nos resta aquí desear que los partidos políticos, instituciones fundamentales de la democracia, se resuelvan a asumir su rol insustituible como agentes de la formación política de los ciudadanos y los dirigentes, y en este segundo aspecto consideren al menos con igual interés las preocupaciones coyunturales de la política agonal (con su permanente "caza al voto") y las preocupaciones permanentes del ejercicio pleno de una política arquitectónica orientada a la trascendente construcción del mundo humano.

En ese sentido, abogamos por la creación en el seno de los partidos políticos de verdaderas escuelas de capacitación de dirigentes, que los formen para la política agonal democrática, pero también y sobre todo para un desempeño técnica y políticamente idóneo de los cargos a que aspiran dentro de las estructuras del poder del Estado. En las condiciones y exigencias que hemos analizado a lo largo de este capítulo, queda claro que no podemos seguir confiando las instituciones de la democracia a una clase dirigente formada en la oratoria hueca y en las intrigas de gabinete. Necesitamos gente apta para la administración clara y eficiente de las estructuras públicas y sobre todo capaces de gestionar políticas promotoras del desarrollo social integral. La actual profunda crisis de representatividad, el generalizado desprestigio en que ha caído nuestra clase política, se levanta como una sombría advertencia del destino que aguarda a nuestras instituciones si no se inicia una vigorosa reacción que recupere el sentido arquitectónico de la *política* con mayúscula.

Pero entendemos que no basta con la idoneidad de los dirigentes. En nuestro tiempo, ella debe converger e interactuar con la intensificada participación de los ciudadanos en la definición de los objetivos y en la ejecución de los proyectos de desarrollo social, para los que el ámbito municipal es un espacio privilegiado. Al análisis de esta dimensión de la cuestión dedicaremos la segunda parte de este capítulo.

Mecanismos institucionales e informales de participación ciudadana

El impacto local de la reforma del Estado

La reforma del Estado ha ocasionado cambios profundos en las relaciones entre gobierno y sociedad. A nivel de los gobiernos nacionales, tras la crisis del "Estado social de bienestar" se ha producido un proceso de achicamiento de estructuras, de abandono o transferencia de funciones, especialmente en dos aspectos:

Hay una transferencia de actividades que era públicas al ámbito de lo privado, por vía de la privatización de empresas estatales, otorgamiento de concesiones, etc. En muchos casos, los antiguos proveedores del Estado se han convertido hoy

en los nuevos dueños de las empresas privatizadas, lo que ha planteado el problema, hasta hoy mal resuelto, del control estatal del desempeño de tales empresas y la defensa de los usuarios-consumidores forzados en muchos casos por situaciones monopólicas u oligopólicas.

Por otra parte, hay un proceso de descentralización, de transferencia de funciones, con o sin transferencia de recursos, desde el gobierno nacional hacia los gobiernos provinciales y desde los gobiernos provinciales hacia los gobiernos municipales. Estos últimos han visto notablemente acrecentadas sus incumbencias, especialmente en los sectores de educación, salud y promoción del desarrollo.

A su vez, en la sociedad, la acción combinada de diversos factores ha producido un incremento muy fuerte de la exclusión social, por vía del desempleo. La innovación tecnológica expulsiva de mano de obra no calificada, las políticas restrictivas de los gastos fijos por parte de las empresas enfrentadas a la competencia, las privatizaciones y la reducción de las funciones estatales, han elevado las tasas de desempleo a cifras que no se conocían en Occidente desde la crisis de 1930, y esta situación parece destinada a perdurar, o a resolverse muy lentamente, con o sin paraguas de protección vía subsidios al desempleo.

El crecimiento del sector servicios parecía destinado a absorber los excedentes expulsados por la industria y el Estado, pero no lo hace en medida suficiente y tiene, además, exigencias de idoneidad que pocos satisfacen, de modo que se da la situación paradójica de que por un lado hay miles de personas que buscan un trabajo que no encuentran, y por otra hay ofertas de puestos de trabajo que no hallan los candidatos idóneos para cubrirlos. En otros casos, las ofertas de trabajos en empresas de servicios se formulan en términos de extrema precariedad y bajísima remuneración. En forma directamente relacionada con toda esta situación, crecen en nuestras sociedades la violencia, la delincuencia, la drogadicción, los suicidios y los abandonos de personas.

Las sociedades se están volviendo duales en un nuevo sentido, no entre ricos y pobres, como antes, sino en grupos integrados al sistema de producción y consumo (con una gran mayoría de receptores de salarios empobrecidos) por una parte, y los grupos sociales excluidos de dicho sistema, o que participan del en forma precaria, ocasional o delictiva, por otra.

En muchas partes, los grupos sociales excluidos se están organizando para intentar salidas a esta situación y resolver problemas relacionados con ella, como habitación, salud, educación, recalificación laboral, etc. Esto explica la aparición y auge de ese "tercer sector" de la economía y la sociedad, del que las organizaciones no gubernamentales son una clara expresión. Desde ellas se intenta el asesoramiento, la ayuda, la promoción y ejecución de actividades que tratan de resolver los problemas de la pobreza e intentan la reinserción en el sistema de los marginados, o el desarrollo de lo que se ha dado en llamar "la formalización de la economía informal".

Ante tales cambios, parece lógico proponer una reflexión sobre la necesidad de profundos cambios en la gestión municipal, cambios basados en la idea de que solamente un incremento cualitativo de la idoneidad administrativa y de gestión de políticas, por parte de los funcionarios, y de incremento de la participación organizada, por parte de los ciudadanos, puede hacer frente con posibilidades de éxito a los acuciantes problemas que hoy enfrentan nuestras comunidades.

Desconcentración y descentralización

La *descentralización* responde a un principio general de eficiencia en la gestión, que es el de llevar la capacidad de decisión y la actividad lo más cerca posible de los receptores de la misma, a fin de actuar directamente sobre el terreno, en base a una percepción directa de los factores del contexto, sin intermediaciones deformantes que produzcan luego una mala asignación o derroche de recursos.

En organizaciones grandes y complejas, el gran problema para aplicar la descentralización es cómo hacerlo sin perder la coordinación general de las actividades. Actualmente, el desarrollo de la tecnología informática permite lograr una retroalimentación en tiempo real que resuelve el problema. Queda en pie un problema de tipo cultural, derivado de la lógica interna del poder, de su tendencia cuasi-biológica al movimiento centrípeto (a concentrar más poder) mientras que la descentralización es un planteo racional y voluntarista hacia un movimiento centrífugo en la distribución del poder para elevar la eficiencia de la gestión.

Como un modo de transición que facilite el paso desde una gestión centralizada hacia una gestión descentralizada, suele apelarse a la *desconcentración*, que es una dispersión territorial de las estructuras de contacto de la organización con el contexto social externo, para facilitar su atención y acostumar a las partes a un contacto más frecuente y fluido, pero sin modificar en esa fase los órganos y procedimientos internos de decisión centralizada. A partir de allí, en una fase posterior, puede intentarse la verdadera descentralización, con otorgamiento de autonomía, transferencia de incumbencias y potestades, manejo de recursos propios y elección de sus propias autoridades.

La experiencia de los Centros de Participación Comunal, en Córdoba, por ejemplo, está en la etapa de la desconcentración, y ha sido exitosa en el acercamiento de la Municipalidad al vecino y en la mejora de la calidad del servicio, pero sin modificar el centralismo de la gestión global. Se anuncia una tímida descentralización en la asignación de algunos fondos para uso según prioridades locales, y se ha producido también un cierto desarrollo autónomo de las actividades culturales y deportivas, por la disponibilidad de ámbitos adecuados y la promoción del

uso de los mismos por parte de las autoridades locales. Todavía no se han intentado otros pasos más a fondo hacia la descentralización, como sería la elección de las autoridades de los CPC por los propios vecinos o el manejo autónomo de su presupuesto general, dentro de una necesaria coordinación con la planificación global. Ese cambio implicará una profunda modificación de los roles, particularmente a nivel del Departamento Ejecutivo Municipal.

Democracia local y federalismo

El ámbito municipal ha sido siempre, y sigue siendo, especialmente propicio para la práctica de una democracia particularmente intensa y vinculada con las situaciones de la vida pública concreta de cada lugar geográfico. Hay muchos factores que contribuyen a ello: salvo en las grandes ciudades es posible mantener un esquema de relaciones cara a cara entre los ciudadanos y sus representantes; el padrón cívico municipal tiene la característica de incluir bajo ciertas condiciones a los extranjeros residentes; hay disposiciones sobre el empadronamiento voluntario y voto de los jóvenes de 16 a 18 años, como escuela de civismo y participación democrática; es muy frecuente la existencia de partidos políticos municipales, etc.

La tradición histórica de autonomía municipal entronca con los remotos antecedentes de la tradición foral castellano-leonesa, fortalecida en América por el aislamiento de las comunidades, cuna de nuestro federalismo, mientras que a nivel provincial nunca quedó bien resuelto entre nosotros si las provincias respondía a la tradición autónoma comunal o a la tradición centralista de las gobernaciones intendencias virreinales.

De todos modos, la democracia municipal y el federalismo a su nivel se ha visto favorecido en nuestros días por los procesos de reforma del Estado en curso, que busca transferir actividades hacia los subsistemas, como ya vimos.

Las instituciones de democracia semidirecta

La democracia representativa clásica se centra en el voto popular expresado en forma universal. Es *indirecta* porque los ciudadanos votan a quienes ejercerán el gobierno, partiendo del supuesto de que tras elecciones libres, la suma de voluntades mayoritarias expresa la soberanía popular. A esta forma representativa se han ido incorporando un conjunto de institutos que contribuyen a canalizar una mayor participación popular en las funciones del gobierno. Las transformaciones sociales, económicas y culturales en curso demandan que los integrantes de la comunidad asuman una mayor y plena participación en tales procesos de cambio.

Los mecanismos de democracia semidirecta que se están incorporando en las leyes orgánicas municipales y en las cartas orgánicas completan y perfeccionan a la democracia representativa vigente, planteando a la vez a los ciudadanos el compromiso de familiarizarse con la problemática municipal para ejercer y cumplir responsablemente tales derechos y deberes.

Los institutos de democracia semidirecta que se están incorporando en el proceso constituyente municipal argentino son: la Iniciativa Popular; la Revocatoria; el Referéndum Popular y la Consulta Popular.

La *Iniciativa Popular* es el instituto por el cual los electores pueden proponer legislación municipal, es decir, ordenanzas. Permite la participación popular en un terreno antes exclusivo de los legisladores (concejales) siempre que se logre el aval de un 1% de los electores, se prevea el origen de los fondos y no se toquen temas expresamente vedados, tales como presupuesto, tributos, régimen electoral, reforma de la carta orgánica municipal, contravenciones, convenios interjurisdiccionales, régimen de los partidos políticos y organización de la administración.

La *Revocatoria* es el derecho de los electores de hacer cesar al titular de una función electiva antes que expire su plazo ordinario mediante una votación especial. Este mecanismo debe ser promovido por un número de electores que representen determinado porcentaje del padrón (por ejemplo, 10%). Esta votación es obligatoria y en caso de imponerse la revocatoria, los funcionarios son reemplazados mediante los supuestos de vacantes y acefalía.

El *Referéndum Popular* es un instituto de democracia semidirecta por medio de la cual se somete al pueblo una propuesta de resolución de un órgano del poder, para que la apruebe o la rechace. El referéndum puede ser *facultativo*, cuando la autoridad puede o no convocarlo, u *obligatorio*, cuando debe ser convocado por la especial importancia del tema en cuestión (desmembramientos o fusiones de territorios, enmiendas a la Carta Orgánica, etc.).

La *Consulta Popular* es el instituto por el cual los ciudadanos son convocados para manifestarse sobre un proyecto legislativo. Puede ser *vinculante*, cuando la aprobación ciudadana la convierte en ley de promulgación automática, o *no vinculante*, cuando requiere aún intervención legislativa, pero evidentemente bajo la presión de un fuerte pronunciamiento político de la ciudadanía.

Hay otras formas de implementar la participación de los vecinos en los asuntos públicos municipales:

Las *Comisiones de Vecinos* o *Centros Vecinales*, que son asociaciones intermedias, reconocidas por el Gobierno Municipal, quien las garantiza y promueve. Fundadas en principios de solidaridad vecinal, colaboración y participación pluralista, gozan de personería y eligen sus autoridades. Presentan peticiones y sugerencias, colaboran en procesos de planificación, desconcentración y descentralización, y coordinan acciones con otras asociaciones de bien público.

Las *Juntas de Participación Vecinal* canalizan la participación de los ciudadanos en los organismos territoriales de gestión descentralizada del Municipio a cuya jurisdicción pertenecen. Proponen prioridades para la obra pública, la ejecutan bajo autorización municipal, colaboran en el control de gestión de los servicios públicos, opinan, informan y difunden la actividad realizada entre los vecinos.

El *Consejo Económico y Social Municipal* es un órgano de consulta y asesoramiento (de consideración obligatoria pero no vinculante) integrado por diversos sectores de la producción y el trabajo presentes en el ámbito local. Canaliza la participación sectorial (agricultores, ganaderos, artesanos, empresarios, obreros sindicalizados, profesionales, comerciantes, instituciones sociales y culturales, etc.).

La *Audiencia Pública* es el derecho que tienen los ciudadanos para hacerse oír con el objeto de que sean atendidos sus reclamos o se les informe sobre las actuaciones político-administrativas de la Municipalidad. Puede ser solicitada por vecinos o entidades representativas de los mismos, y también realizarse a instancias de las autoridades municipales.

El *Consejo Municipal de la Mujer* es un órgano de consulta y asesoramiento, para proponer políticas destinadas a la protección integral y a la promoción de la mujer y la familia, garantizando la igualdad de oportunidades y la participación de la mujer en la vida municipal. Representa a la mujer en todos sus roles y recepta aportes de entidades no gubernamentales y centros de estudio e investigación.

El *Voluntariado* es el instituto que crea un espacio para la colaboración de los vecinos en la solución de problemas y ejecución de trabajos del ámbito público, aportando medios, bienes, trabajo personal, con sentido de pertenencia y compromiso, para ayudar en la realización de actividades determinadas, de competencia e interés público.

El *Padrinazgo* es el instituto por medio del cual la autoridad municipal encomienda a vecinos, empresas o entidades representativas la realización, conservación o mejoramiento de obras o bienes de dominio municipal, en una vinculación entre municipio y particulares que resulte de mutuo beneficio y fomente la vocación del servicio público en los ciudadanos y organizaciones intermedias.

Las modalidades informales de la participación ciudadana

Como hemos visto, son muchas las instituciones jurídicas que contribuyen, como formas de democracia semidirecta, a propiciar y encauzar la participación de los ciudadanos en el manejo del ámbito público municipal. Pero no bastan en las actuales condiciones y exigencias. Es necesario imaginar nuevas formas de participación informal, que mantengan un vínculo cotidiano de comunicación entre los ciudadanos y sus entidades representativas, y los funcionarios municipales.

Las instituciones de democracia semidirecta son muy importantes y valiosas, pero tienen un carácter justamente protocolar y de algún modo excepcional, sujeto a condiciones y exigencias de porcentajes del padrón y convocatorias oficiales, que en su caso están bien pensadas, pero que deben ser complementadas por otras actividades más espontáneas y cotidianas, expresiones de un hábito cultural nuevo, de diálogo abierto y no interrumpido entre los ciudadanos y sus representantes, con finalidades muy concretas.

En primer lugar se trata de terminar con el antiguo hábito cultural autoritario que, aún dentro de la democracia, separa a los que mandan de los que obedecen; se trata de romper las barreras de los microclimas políticos, de los entornos, de las tecnoburocracias ensimismadas, de los planificadores de gabinete, de los que pretenden trabajar "para" el pueblo y no "con" el pueblo.

Se trata de planificar, elaborar proyectos y tomar decisiones nutridas por los auténticos requerimientos de la gente, sin la intermediación de quienes creen saber lo que la gente quiere. Se trata también de contribuir desde lo técnico y lo político a esclarecer y definir esos requerimientos, conciliando lo ideal con lo posible y construyendo consensos públicos que ayuden a la realización descentralizada de los proyectos y al mantenimiento y conservación de la obra pública.

Imaginemos, por ejemplo, reuniones periódicas en los barrios, de las autoridades municipales con la gente que vive en ellos, invitada expresamente a exponer sus ideas y a escuchar los proyectos que se preparan; supongamos que grupos de vecinos elegidos al azar son invitados a dialogar con las autoridades municipales con el mismo fin; pensemos en publicaciones periódicas que exponen los proyectos técnicos en preparación, con vías de comunicación para receptar las opiniones de la gente; veamos la posibilidad de trabajar con encuestadores que periódicamente recaben las sugerencias de los ciudadanos para priorizar la obra pública.

Pensemos también en formas de aprovechar mejor la capacidad potencial de los colegios profesionales, de las asociaciones científicas y culturales, de las organizaciones no gubernamentales, de los equipos técnicos de los partidos políticos, estimulando su participación permanente en el estudio de los problemas municipales y en la elaboración de propuestas para su solución.

Si logramos superar la traba cultural autoritaria, que aún hoy impide una relación verdaderamente interactiva entre los funcionarios y la población, pensamos que puede abrirse el camino de realizaciones políticas *de calidad*, en el específico y técnico sentido de "plenamente acordes con los requerimientos sociales" y "libres de todo mal empleo de recursos".

Relaciones de las organizaciones no gubernamentales con los municipios

Ante este panorama, parece lógico plantear la necesidad y la conveniencia de una estrecha relación entre las municipalidades, titulares desde siempre de las políticas locales y de los proyectos urbanos, y las organizaciones no gubernamentales de promoción social.

A nuestro juicio, esas relaciones pueden darse sobre todo en el siguiente marco: municipalidades y organizaciones no gubernamentales, ambas planifican y ejecutan, pero en la planificación general prima la labor municipal, y en la ejecución de los proyectos que las atañen priman las organizaciones no gubernamentales.

Al planificar, las municipalidades deben detectar requerimientos sociales, preparar la agenda política, realizar la asignación autorizada de valores y comunicarla en nombre de la comunidad, lo que las organizaciones no gubernamentales respaldan ofreciendo la información básica real sobre necesidades, las prioridades sociales, y la creación de consenso y apoyo local, así como la presión política necesaria si llega el caso.

Al ejecutar, las organizaciones no gubernamentales deben conducir la acción sobre el terreno, manejar y capacitar a los recursos humanos locales, realizar el seguimiento día a día de los proyectos y el control directo de los resultados, mientras las municipalidades deben ofrecer sus servicios de conducción general y de coordinación, apoyo técnico y económico-financiero, y el control de auditoría general de los proyectos de promoción social.

Convergencia de la gestión y la participación en la ejecución de proyectos concretos de desarrollo local

Dijimos en la Introducción que nuestro interés era explorar el campo de la necesaria interacción entre la capacidad de gestión de los funcionarios municipales y las formas de la participación ciudadana, para afrontar y resolver la ejecución de proyectos concretos de desarrollo local. También destacamos que buscábamos un camino que evitara dos riesgos extremos: el riesgo de la participación, que a nuestro juicio es el *asambleísmo populista*, verborrágico, conflictivo, inconducente, y el riesgo de la conducción, que es el *autoritarismo personalista*, subjetivo, voluntarista y alejado de los verdaderos requerimientos sociales.

En los apartados precedentes hemos analizado con cierto detenimiento el contexto y el rol del funcionario municipal como gestor y administrador del desarrollo local; y los mecanismos institucionales e informales de la participación ciudadana. Corresponde analizar ahora los mecanismos y procesos de su interacción.

Aportes de la capacidad de gestión del funcionario

El funcionario municipal, electo o designado por otro funcionario electo, ha de cumplir en todos los casos el requisito constitucional de idoneidad, y esto debiera ser una exigencia internalizada en la conciencia cívica de tal modo que a ningún partido se le ocurriera proponer candidatos que no la tengan, ni a ningún funcionario electo traer colaboradores que carezcan de ella. La idoneidad es un contenido intrínseco a la condición de participante en la lid política, previo a la orientación ideológica o al proyecto político específico del que se participe.

A nuestro juicio, esa idoneidad tiene dos dimensiones principales: la honestidad cívica, que puede conocerse con cierta probabilidad en el análisis de la trayectoria anterior del candidato, y la capacitación técnica para su rol administrativo y de gestión de políticas. Para la función administrativa, se trata, como vimos, de la aptitud para planificar el futuro, organizar el sistema, gestionar el personal, gobernar las actividades y controlar sus resultados. Para la función de gestión de políticas, se trata de la aptitud para diagnosticar situaciones, diseñar y planificar políticas, conducir procesos de toma de decisión y de ejecución de proyectos, y de evaluar los resultados de las políticas cumplidas, con miras al análisis-aprendizaje a largo plazo de la organización municipal.

Aportes de la participación ciudadana organizada e individual

Aquí cabe aplicar un principio que viene de las nuevas técnicas de gestión utilizadas en las empresas privadas: la *calidad* consiste en satisfacer los requerimientos y las expectativas de los clientes. Si hacemos la correspondiente transposición, la calidad de los servicios públicos consiste en satisfacer los requerimientos y expectativas de los ciudadanos. Ahora bien, en el análisis de los casos reales, encontramos dos temas muy importantes a tener en cuenta:

Los ciudadanos saben con mucha mayor claridad lo que *no quieren* que lo que quieren respecto de los servicios públicos.

La mayoría de la gente no tiene suficiente preparación para priorizar sus requerimientos y postergar la satisfacción de algunas necesidades en aras de la satisfacción de otras de mayor significación.

La participación ciudadana ha de ser en esto una escuela de realismo, porque por una parte es muy importante que los recursos se inviertan en verdaderos requerimientos, y por otra hay que comprender que ninguna sociedad tiene recursos para satisfacer todos los requerimientos a la vez, y que se impone un escalonamiento de las realizaciones. También es parte de la formación cívica comprender que los requerimientos del interés general no siempre coinciden con los intereses particulares de las personas o de los pequeños grupos.

Los ciudadanos tienen un insustituible conocimiento de las carencias y posibilidades de su contexto inmediato, y hay en ellos un enorme yacimiento de ideas, sugerencias y experiencias, de fuerza creativa y entusiasmo que ciertamente trasciende la limitada percepción de los funcionarios. Con los ciudadanos ocurre lo mismo que sucedió con los obreros en las fábricas, cuya capacidad de pensar fue desdeñada durante años por los directivos y los técnicos hasta que las necesidades acrecentadas de la nueva era económica obligó a recurrir a ellos, para encontrar una inapreciable riqueza de propuestas y soluciones que resolvieron antiguas trabas a la productividad organizacional.

Valores emergentes de su interacción

En forma similar a lo que ocurre en el ámbito privado, en las organizaciones municipales se puede encontrar que los funcionarios son, o pueden ser portadores del conocimiento técnico de fundamento teórico, y también de la innovación, para la realización de las políticas-programas de acción. Esa es su fortaleza y su aporte, pero en general tienen una debilidad: su desconocimiento de las posibilidades y limitaciones prácticas de los diversos lugares y sectores sociales.

Los grupos sociales con quienes los funcionarios pueden interactuar tienen también una debilidad: suelen ser muy rutinarios; pero tienen una gran fortaleza: su conocimiento detallado y práctico de las características locales y de los detalles de los oficios.

Si por medio de algunas actividades específicas se logra barrer las barreras levantadas por la oligarquización y la feudalización de la organización social, y unir esos dos tipos de saberes en una tarea conjunta, los resultados que se pueden alcanzar en la configuración y realización de las políticas-programas de acción son extraordinarias.

La otra gran cualidad de esta estrategia es la obtención por parte de todos los participantes de un alto grado de compromiso moral en la acción, que hace posibles y altamente eficaces todas las modalidades de la descentralización, la delegación de actividades y el autocontrol de los realizadores.

Técnicas de convergencia gestión-participación

Es importante saber que la conducción de estos delicados procesos según estas nuevas modalidades de gestión participativa no es atributo de personas excepcionales con cualidades más o menos innatas, sino una aptitud que en buena medida se puede enseñar y aprender. Insistimos aquí con este concepto: que

de las ciencias sociales en general, y de la Ciencia Política en particular, se pueden derivar técnicas transmisibles que facilitan mucho la realización de actividades como las que hemos descrito en relación con la gestión de políticas-programas de acción.

En los estudios hechos sobre la materia, hemos logrado sistematizar el siguiente conjunto de técnicas aplicables al caso:

Técnicas de participación, equipos y comunicación

- Los mecanismos de la gestión participativa.
- Técnicas de trabajo en equipo.
- Técnicas para toma de decisiones por consenso.
- Técnicas de liderazgo participativo.
- Técnicas de comunicación social.
- Técnicas de docencia para adultos.

Técnicas de análisis político

- Técnicas de análisis para la descripción de situaciones.
- Técnicas de análisis de actuaciones.
- Técnicas de análisis de políticas públicas.
- Técnicas de evaluación de políticas-programas de acción.

Técnicas de planeamiento y solución de problemas

- Técnicas de planeamiento estratégico-situacional.
- Técnicas para la solución de problemas organizacionales, en equipo.

Técnicas para el manejo de conflictos y negociaciones

- Técnicas para la resolución de conflictos organizaciones.
- Técnicas de negociación.
- Técnicas de mediación y arbitraje.

Algunas conclusiones del análisis-aprendizaje de estos procesos

En los casos en que hemos podido llevar adelante ensayos de aplicación de estas nuevas herramientas de la gestión participativa, hemos realizado las siguientes observaciones:

Una elevación del nivel de comprensión de la situación real que está viviendo la organización y su contexto.

El abandono por la organización de una actitud de ensimismamiento y autocentración, y su reemplazo por una orientación interactiva con el contexto.

El gradual quiebre de las barreras intraorganizacionales entre niveles jerárquicos y entre grupos verticales de funciones especializadas.

En algunos casos, el achatamiento de la pirámide (disminución de los niveles jerárquicos) o al menos el reforzamiento de los procesos transversales (interactivos) sin perder por ello coordinación vertical (jerárquica).

Una reducción del nivel de conflictualidad interna y un incremento del nivel de consenso, con la consiguiente liberación de energías que se vuelven aplicables a los fines propios del sistema.

Un refuerzo del liderazgo institucional: el nivel de prestigio y ascendiente de los conductores se eleva a medida que se eleva la participación, no decae como a veces se cree.

Una elevación notable del compromiso moral en la acción derivada de decisiones en cuya elaboración se ha participado, lo que hace posible la práctica eficiente de todas las modalidades de la descentralización, la delegación y el autocontrol.

La perduración de los resultados de las soluciones elaboradas en equipo, más allá del momento crítico del problema: esto equivale a la incorporación de la solución adoptada a la operatoria normal del sistema.

La simplificación de los flujos y procesos interáreas, con la consiguiente disminución de los problemas contenciosos administrativos.

La realización de un proceso gradual de mejora continua y global de la organización, que puede medirse en la reducción de los costos de la no-calidad y en la consiguiente recuperación de fondos que se tornan disponibles para otros fines, con la consecuencia final de una elevación notable del nivel de eficiencia global de la organización.

Análisis de un caso concreto: la Municipalidad de Rafaela

Para concluir este capítulo vamos a presentar un breve análisis de un caso concreto, en cuya realización no hemos intervenido, salvo como ocasionales observadores, indudablemente impactados por los resultados que hemos podido percibir: el caso de la Municipalidad de la ciudad de Rafaela, en la provincia de Santa Fe.

Esta ciudad, ubicada en el corazón de la "pampa gringa" es la tercera en importancia en su provincia, después de Rosario y de la ciudad de Santa Fe, tiene aproximadamente 80 000 habitantes y ostenta un alto nivel de actividad como

centro de una extensa región agrícola-ganadera, y como sede de una intensa actividad industrial, principalmente agroindustrial y metal-mecánica, así como de un gran movimiento comercial. También cuenta con una gran actividad educativa, en todos los niveles, y cultural.

El contexto social de Rafaela se nutre culturalmente, según nuestra apreciación, de muy vivas tradiciones provenientes de los colonos pioneros que emigraron a esta región desde diversos lugares de Europa: una cultura del trabajo, del esfuerzo, del ahorro, con rasgos a la vez de individualismo y de solidaridad social comunitaria, y una actitud a la vez exigente y desconfiada hacia la autoridad pública. En ese contexto cultural, el hecho de que la gran mayoría de las personas con quienes dialogamos reconociera que "la Municipalidad anda bastante bien" es una elevada medida de las realizaciones alcanzadas...

Historia de una iniciativa de gestión municipal por Calidad Total y Gestión Participativa

Esta historia tuvo comienzo en 1992, cuando se inició en la Municipalidad de Rafaela un programa continuo de capacitación en las nuevas técnicas de gestión, que determinó el comienzo en 1993 de un conjunto de acciones sistematizadas que forman el Programa de Calidad Total actualmente en desarrollo.

Partieron con la convicción de que los buenos servicios no son exclusivos de las empresas privadas, que de los aciertos de las decisiones públicas dependía al menos en parte el futuro de la ciudad, y que los municipios de hoy no son sólo reguladores y ordenadores de actividades, sino que deben también potenciar el desarrollo local, relacionarse con otros contextos y satisfacer los requerimientos de poblaciones crecientes.

Expresaron lo que sentían era su *misión* con las siguientes palabras:

POSICIONAR Y DIFERENCIAR A RAFAELA CON UN ROL DE LIDERAZGO REGIONAL CON PROYECCIÓN NACIONAL, BASADO EN EL CONOCIMIENTO Y LA EXCELENCIA DE SUS RECURSOS PÚBLICOS Y PRIVADOS, PARA LOGRAR TRASCENDENCIA EN LOS ASPECTOS ECONÓMICO, POLÍTICO, SOCIAL Y EDUCATIVO.

Las realizaciones de los primeros años de esta actividad los condujeron a recibir en 1995 el reconocimiento que entraña el otorgamiento del Premio Nacional a la Calidad.

El Premio Nacional a la Calidad 1995

Los valores concretos que fundamentaron el otorgamiento de este Premio pueden sintetizarse en los siguientes aspectos:

ENFOQUE EN EL CLIENTE: Actuación en dos sentidos, *comunidad-municipio*, a través de inquietudes acercadas a la Municipalidad por las entidades representativas; y *municipio-comunidad*, a través de recorridos y visitas de los funcionarios a los barrios. Respuestas directas y claras: si existen soluciones, que sean rápidas; si va a haber demoras, explicar tiempos y motivos; si no es posible, informar para no crear expectativas.

LIDERAZGO: Conciencia en el nivel de conducción de que no es posible exigir calidad sin tenerla incorporada como cultura, y trabajar activamente en este proceso, tanto en el nivel de la planificación como en el de la acción concreta.

DESARROLLO DEL PERSONAL: Reconocer que el mayor capital de la organización municipal es su recurso humano, que debe ser *comprometido*, para que los objetivos del Municipio sean de todos; *involucrado*, para lograr una identidad organizacional; y *capacitado* para dominar las técnicas operativas que cada labor exige, con creatividad, participación y trabajo en equipo.

INFORMACIÓN Y ANÁLISIS: Dado que las buenas decisiones dependen en gran parte de la información disponible y del análisis que se hace de ella, se ha privilegiado la obtención de datos cuantitativos y cualitativos, en particular por censos socio-económicos y por comparación con datos de otros orígenes (continuo intercambio de información con empresas privadas y organismos públicos).

PLANIFICACIÓN: Para poder planificar, todo el Gabinete Municipal fue capacitado en liderazgo, conducción y estrategias. Se definieron *áreas clave de resultados* (gobierno, obras públicas, servicios públicos, programación económica e integración comunitaria) y *áreas de apoyo* (hacienda, fiscalía y prensa)

ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD: Por el trabajo en equipo, la valoración de las propuestas de los contribuyentes, los convenios con Universidades y centros tecnológicos, las pruebas de materiales, simulaciones, encuestas a los usuarios, etc.

IMPACTO EN LA SOCIEDAD Y EL MEDIO AMBIENTE: Respuesta al nuevo paradigma productivo por medio de la cooperación entre el sector público, el privado

y el educativo. Creación de una Comisión Intersectorial para Asuntos Internacionales. Creación de vínculos de hermandad con otras ciudades. Realización de programas de preservación del medio ambiente.

RESULTADO DE CALIDAD Y PRODUCTIVIDAD: Medición de lo realizado para verificar las mejoras, con incrementos en el rendimiento anual de hasta 105%.

SATISFACCIÓN DEL CLIENTE: La evaluación de los ciudadanos de Rafaela sobre el grado de satisfacción con las acciones municipales alcanzó valores notables: servicios: 69%; obras: 73%; salud: 62%; acción social: 63%; apoyo escolar: 66%; cultura: 86%. Mejora en los servicios entre el 92 y el 95: sí 79%, no 9%; no sabe: 12%.

El Plan Estratégico para Rafaela: su elaboración mediante estrategias de Gestión Participativa

Como una culminación natural actual de ese proceso está hoy en curso de elaboración el Plan Estratégico para Rafaela (PER), no por medio de la contratación de grupos técnicos ajenos a la realidad ciudadana, sino por medio de la más amplia convocatoria a la participación de los ciudadanos y sus entidades representativas, por medio de encuestas, entrevistas, encuentros con especialistas, y sobre todo Talleres Participativos de Reflexión y Análisis para el Diagnóstico de la Ciudad, para encarar el estudio de temas cruciales como el empleo, la salud, la cultura, la producción, la educación, el cuidado del medio ambiente, la protección social y el crecimiento físico espacial de la ciudad, estudios hechos desde todos los puntos de vista posibles, para acordar acciones orientadas al mediano y largo plazo, con un objetivo:

HACER DE RAFAELA UNA CIUDAD MÁS HUMANA, MÁS EQUITATIVA, MÁS MODERNA, MÁS COMPETITIVA Y QUE OFREZCA LA MEJOR CALIDAD DE VIDA A LOS QUE LA HABITAMOS.

Desde el lanzamiento del PER en octubre de 1996, 135 instituciones, y centenares de personas, han participado de esta tarea, con la coordinación de especialistas locales, nacionales y extranjeros. Tratándose de una actividad en curso, es temprano para sacar conclusiones. Hoy se puede destacar su estrategia: definir un conjunto de caminos y acciones que posibiliten el desarrollo urbano, a través de un proceso de *gestión participativa, que represente un proyecto colectivo e integral de la ciudad, consensuado por la comunidad*. Son sus principios básicos:

la gestión participativa, la máxima divulgación de estrategias, el compromiso institucional, la democratización del proceso, la credibilidad del plan y la continuidad.

Las experiencias del gobierno municipal de Rafaela: once aportes a disposición de otras comunidades

Como es característico de estos procesos de gestión por calidad total, es completamente amplia la disposición a comunicar los resultados obtenidos a otras comunidades u organizaciones. En el caso que comentamos, esto se está materializando a través de la redacción de trabajos que bajo el nombre genérico de *experiencias de nuestro gobierno municipal*, consta hasta la fecha de once aportes sobre los más diversos temas, en muchos casos presentados en diversos foros internacionales.

- * Promoción de la pequeña y mediana empresa en Rafaela.
- * Promoción de la actividad empresarial en pequeñas empresas industriales.
- * Internalización de la economía regional.
- * Reflexiones sobre vivienda social y su relación con el empleo y la marginalidad.
- * Salud: una experiencia de trabajo integrando mejoras.
- * Educación: ¿Qué es el programa educar?

ProGETec: Una apuesta al futuro. Programa de generación de emprendedores tecnológicos.

- * Programa: "Crecer Juntos".
- * R.I.M.: Respuesta inmediata municipal.
- * Rescate y revalorización de los espacios verdes.
- * El estado municipal y su responsabilidad frente al Estado.

COMENTARIO FINAL

Hemos incluido esta descripción de un caso concreto con el que personalmente no tenemos nada que ver, salvo como observadores, y que se encuentra ya en un estado bastante avanzado de evolución, para mostrar que es posible realizar en la práctica, aún con todas las imperfecciones y dificultades que son de suponer, una propuesta como la que hemos intentado configurar en este ensayo. Sabemos perfectamente que muchas veces, estos planteos "constructivos y optimistas" reciben la crítica del escepticismo y la incredulidad. Pareciera que la condición pesadamente burocrática e ineficiente del ámbito público fuera un estigma insuperable.

Tenemos la más firme convicción de que no es así, y que en el ámbito de lo público y muy particularmente en el campo municipal es posible llevar adelante procesos de mejora continua para servir mejor al ciudadano, a condición que se recuerde que tales procesos no se reducen a una mera aplicación de técnicas de gestión sino que implican un cambio cultural profundo, tanto para los funcionarios (electos o no) como para los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Denquin, J. M.: *Science Politique*, París, PUF, 1991.
- Fisichella, D.: *Lineamenti di scienza politica*, Roma, NIS, 1990.
- Sartori, G.: *La Política-Lógica y Método en Ciencias Sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- Katz, D. y Khan, R.: *Psicología social de las organizaciones*, México, Trillas, 1986.
- Pabsch, W.: *Soberanía Nacional, Integración Regional y globalización*, conferencia en UCC, 12, junio de 1997.
- López Camps, J. y Gadea Carrera, A.: *Servir al ciudadano-gestión de la calidad en la administración pública*, Barcelona, Gestión 2000, 1995.
- Hermer, P.: *La Gestión Participativa (Management Participativo)*, Barcelona, Gestión 2000, 1990.
- Flipo, J. P.: *Gestión de Empresas de Servicios*, Barcelona, Gestión 2000, 1993.
- Deutsch, K.: *Política y Gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- Lagroye, J.: *Sociologie Politique*, París, Dalloz, 1991.
- Nioche, J. P.: "De l'évaluation à l'analyse des Politiques Publiques", *Revue Française de Science Politique*, Nº 1, Vol. 32, febrero de 1982.
- Obregon, S. y Montilva, L.: "La planificación situacional en los sistemas locales de salud", en *Los sistemas locales de salud - Conceptos - Métodos - Experiencias*, publicación científica Nº 519, OPS, OMS, 1990.
- Munro-Faure, L. et al.: *La calidad total en acción*, Barcelona, De Folio, 1994.
- Laboucheix, V. et al.: *Tratado de la calidad total*, México, Limusa, 1992.
- Arnoletto, E. J.: *Una sistematización de técnica socio - politológicas aplicables en la gestión de las políticas*, Programas de acción, Córdoba, 1996 (inédito).
- Municipalidad de Rafaela: Material informativo sobre Premio Nacional a la Calidad 1995.
- Municipalidad de Rafaela: Material informativo sobre el Plan Estratégico para Rafaela, 1996.
- Municipalidad de Rafaela: Once Aportes - Experiencias de Nuestro Gobierno Municipal, 1997.

EL GOBIERNO MUNICIPAL COMO PROMOTOR
DEL DESARROLLO LOCAL-REGIONAL
Acerca de la adecuación organizacional de los
Municipios a los nuevos desafíos y roles
institucionales

Claudio Tecco¹

1. LOS NUEVOS ROLES DEL MUNICIPIO

Desde mediados de la década de 1980, asistimos en Argentina, particularmente en la Provincia de Córdoba, a un cambio gradual en las funciones y ámbitos de actuación de las Municipalidades.

Históricamente, el Municipio se ocupó de regular el uso y la producción del suelo urbano y de construir (por sí o por terceros) infraestructura y equipamientos colectivos, como así también de prestar un conjunto de servicios básicos, tales como alumbrado público, recolección de residuos, etc.

Las prácticas centralistas que caracterizaron al Estado argentino desde su formación -y que fueron reforzadas durante los períodos de autoritarismo- reservaron a la institución municipal funciones muy limitadas. En efecto, aún en el campo de los servicios básicos urbanos, las Municipalidades se ocuparon sólo de aquellos que, por razones de escala técnica o económica, no se justificaba fueran prestados por niveles superiores del Estado.

1. Director y Profesor Titular del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Universidad Nacional de Córdoba. Profesor de Geografía Económica en la Fac. de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba.
E-mail: iifap@eco.uncor.edu

Esta situación comienza a modificarse en la década pasada. El proceso de reforma estatal -caracterizado por el ajuste financiero, las privatizaciones, el achicamiento de la administración central y la descentralización administrativa- situó a los Municipios en un nuevo escenario que los obligó a iniciar un proceso de redefinición sus roles y estrategias de intervención.²

Los gobernantes locales, ante la insuficiencia de respuestas desde los niveles central e intermedio del Estado a las crecientes demandas sociales deben abordar, para su legitimación, políticas públicas que antes eran extrañas al Municipio.

Asimismo, con el restablecimiento de la democracia (y por ser el nivel del Estado más descentralizado y próximo a la sociedad) el Municipio se convirtió en receptor primario de tales demandas.

Entre las nuevas cuestiones que comienzan a incorporarse a la agenda de los Gobiernos Locales se cuentan las referidas al bienestar de la población (políticas sociales), la puesta en valor de sus sociedades y territorios a efectos de atraer, retener y alentar la inversión y el empleo (promoción económica) y el mejoramiento de la calidad ambiental, todas éstas actividades que reflejan una reorientación de la intervención municipal hacia la gestión del desarrollo local.

Dado que la proyección espacial de cuestiones como éstas trasciende en muchos casos los límites territoriales municipales, la cooperación horizontal se fue convirtiendo en una alternativa para la resolución de las mismas. En efecto, las relaciones económicas y sociales, así como las características del ambiente natural y del construido, articulan a los Municipios -en sus dimensiones de sociedad, territorio y gobierno- a una escala espacial superior al ámbito de lo estrictamente local.

La vecindad entre Municipios implica no solamente proximidad física, sino también una interacción económica, social y política que ha favorecido la conformación de sistemas micro-regionales. Estos sistemas se caracterizan por la existencia de un conjunto de problemas comunes en sus componentes y por la interdependencia funcional de sus partes, expresada ésta en una determinada densidad de flujos entre los asentamientos humanos e instituciones que los integran.

Asimismo, la ausencia de políticas nacionales y provinciales explícitas de desarrollo regional -y la búsqueda por parte de los Municipios de economías de escala para la prestación de servicios y ejecución de obras a escala zonal- amplían los roles de los Gobiernos Locales, mediante la extensión coordinada de la territorialidad de sus acciones. Es por ello que entendemos (y así lo refleja el título de este trabajo) que limitar el ámbito geográfico de intervención de los Municipios

2. La modalidad con que la crisis del Estado Keynesiano y la consolidación de la democracia han incidido en el proceso de descentralización estatal, con particular referencia al caso de Córdoba, ha sido materia de análisis en un trabajo anterior (ver C. Tecco y J. C. Bressan, 1993).

a lo estrictamente local sería insuficiente; prefiriendo por tanto referirnos a las Municipalidades como gestoras del desarrollo *local-regional*.³

En síntesis, a las áreas de intervención habituales del municipio se le suman hoy nuevos y mayores desafíos. En tanto nivel estatal, las Municipalidades son un campo de conflicto y negociación en el que se dirimen las cuestiones que se integrarán a la agenda local de problemas sociales vigentes, existiendo en la actualidad una tendencia a incorporar a dicha agenda temas que, genéricamente, podrían denominarse de "desarrollo local-regional".

Esta ampliación de funciones demanda la realización de cambios tanto en las modalidades de vinculación del Municipio con el medioambiente en que opera, como así también en la propia organización municipal. Dicho en otros términos, es tan necesario contar con una estrategia de intervención para el desarrollo local-regional, como adecuar la organización a su nueva misión y objetivos.

A las modificaciones antes referidas del contexto en que operan los Gobiernos locales, se agregan las implicancias territoriales de los procesos de globalización económica y transformación tecnológico-productiva, aspectos a los que habremos de referirnos seguidamente.

2. LOS CAMBIOS ECONÓMICO-TECNOLÓGICOS Y SUS IMPLICANCIAS TERRITORIALES

El importante avance científico-tecnológico registrado en las últimas décadas -y particularmente el que ha tenido lugar en los sectores de la informática, las telecomunicaciones y el transporte- ha permitido generar mayores grados de libertad respecto de las restricciones a la movilidad que tenían ciertas actividades productivas.

Asimismo, la mayor interacción e integración económica a escala planetaria está impulsando a su vez a muchos actores, tanto públicos como privados, hacia una lógica de actuación a la que caracterizan dos elementos principales.

Por una parte, los procesos de desregulación en el campo económico han potenciado un comportamiento más competitivo, el cual se manifiesta no solamente en el ámbito de la actividad privada, sino también en el sector público. En este último, algunos Gobiernos Locales desarrollan estrategias que tienden a generar

3. Esta afirmación se basa en resultados de estudios de casos en la Provincia de Córdoba. El Proyecto de Investigación se titula "La Gestión de Organismos Micro-regionales en la Provincia de Córdoba" (C. Tecco y otros, IIFAP-UNC, 1997). En la investigación se analizan múltiples experiencias de cooperación intermunicipal, en diversos campos de política pública, durante el período 1988-1996.

ventajas que les permitan competir con sus pares en la retención y atracción de capitales e inversiones de distinto tipo.

Por otro lado, esta misma lógica de actuación competitiva ha llevado al surgimiento de un nuevo tipo de relaciones, caracterizado por una cultura de mayor cooperación entre los actores locales y regionales, a fin de generar mejores condiciones de participación en un marco de relaciones globalizadas, como forma de posicionarse y resguardarse de los riesgos que dicha competencia genera.

Las ventajas comparativas de las localidades se encuentran en la actualidad definidas cada vez más por la capacidad de generar y procesar información con rapidez, por la capacidad de desarrollar nuevas ideas, habilidades y procesos (H. Cleveland, 1993), así como por la puesta en funcionamiento de sistemas organizativos y productivos más flexibles y por la presencia de estructuras que potencien y faciliten la interacción y complementación de los diferentes actores sociales.

Asistimos a una modificación en la lógica de los procesos de localización de las actividades en el espacio, que muestran dos tendencias contrapuestas: por un lado, crecen ciertas exigencias de concentración (lo que da lugar a formas específicas de nuevas aglomeraciones) y por otro lado, se abren posibilidades de dispersión territorial, dando lugar a una nueva división regional del trabajo (F. Gatto, 1990).

Este nuevo escenario definido por la convergencia de los procesos de globalización y regionalización (supranacional), de transferencia de los avances científicos y tecnológicos al proceso productivo y de reformas estructurales a nivel económico en los distintos países, está planteando a las distintas sociedades locales, el surgimiento de un nuevo conjunto de demandas de carácter económico, social y territorial.

Estas nuevas demandas, han puesto en evidencia la necesidad de adecuar no sólo las estructuras de cada una de las organizaciones públicas y privadas para hacerlas más compatibles con las mismas, sino también la perspectiva desde la cual deben desarrollarse las estrategias de intervención estatal, lo que implica desarticular una arquitectura conceptual de características rígida y remedial, sustituyéndola por otra más flexible y proactiva.

Las características de las economías locales-regionales y su vinculación a los mercados extra-regionales pueden condicionar las perspectivas de desarrollo, pero también dar lugar a la conformación de escenarios propicios para la innovación y la creación de ventajas competitivas.

El aprovechamiento integral de los propios recursos y la capacidad de adaptación de los actores económicos locales a los patrones territoriales del capitalismo post-fordista son aspectos fundamentales para el éxito de los proyectos de desarrollo.⁴

4. Las referencias tomadas en estas cuestiones son las contribuciones de CEPAL (1991) sobre el concepto de "desarrollo sustentable" (crecimiento económico con equidad social y sustentabilidad ambiental) y los aportes de la Teoría de la Regulación, sobre las consecuencias

Los nuevos patrones locacionales de las actividades productivas y la pérdida de protagonismo económico por parte del Estado Nación podrían inducir a que la negociación de los grupos económicos con agentes estatales tenga lugar a nivel provincial y municipal. Ello entraña una oportunidad, pero también un riesgo para los Gobiernos Locales ya que, en situaciones de debilidad relativa de los Municipios, éstos se ven forzados a competir entre sí por atraer inversiones de capital, cuya propiedad se concentra en un reducido número Grupos Económicos y Empresas Transnacionales.

Estas asimetrías de poder pueden conducir, entre otros aspectos, a que los inversores impongan condiciones gravosas para las finanzas locales y a que incidan fuertemente en el perfil del crecimiento socio-económico y territorial de los centros urbanos.

Que la dispersión territorial de funciones productivas de ciertas empresas sea técnicamente factible, no debe sin embargo llevarnos a suponer que cualquier localidad se encuentra preparada para receptor tales flujos. Por el contrario, los requerimientos de tales radicaciones no son de sencillo cumplimiento por parte de los centros urbanos menores e intermedios.⁵

La mayoría de las localidades de nuestro medio no son regiones metropolitanas fuertemente integradas al sistema de ciudades globales y carecen de atractivo para los inversores extra-locales. Ello no significa sin embargo que el proceso de globalización y transformación técnico-productiva antes mencionado no las afecte. Es por ello que, para tales casos, partiendo de sus características estructurales, es necesaria la búsqueda de alternativas de inserción ventajosas en el nuevo contexto.

Resulta evidente que en la economía global las oportunidades están desigualmente distribuidas, entre regiones y localidades que presentan diversas tradiciones y dotaciones de recursos.

Consecuentemente con ello, un desafío a superar por los actores sociales y estatales locales es la búsqueda de *ventajas competitivas particulares* que permitan un mejor posicionamiento en el contexto global, no existiendo, a nuestro criterio, soluciones uniformes como las propuestas por los enfoques tradicionales en la materia.

espaciales de los nuevos patrones de acumulación. En relación a estos últimos, puede consultarse A. Lipietz y D. Leborgne, 1990.

5. En un artículo reciente, C. de Mattos (1997) considera algunos factores locacionales relevantes para la atraer "actividades globales", entre los que menciona: la existencia de un sector terciario avanzado, la presencia en el lugar de niveles de conducción de corporaciones empresarias importantes ("beneficios creativos de proximidad"), la existencia de un núcleo innovador en el medio, la posesión de infraestructura física y social apropiada, etc.

Subsiste aún en algunos gobernantes de pequeñas localidades la creencia en la factibilidad de atraer grandes industrias, ofreciendo desgravaciones impositivas y/o subsidios tarifarios, sin contemplar las características de la estructura en las cuales se las pretende implantar y sin valorar posibles alternativas que, a menor costo fiscal, articulen recursos existentes en el propio medio.

De acuerdo a los enfoques de desarrollo endógeno, es prioritaria la búsqueda de articulación entre los agentes de desarrollo de la propia localidad y/o región en torno a un proyecto estratégico para la misma (S. Boisier, 1989, 1991, 1994).

En tal sentido, se interpretan como agentes de desarrollo local/regional no sólo a los empresarios de la zona y a sus organizaciones, sino también a las instituciones que agrupan a trabajadores, intelectuales, las de carácter científico y las culturales, así como a los partidos políticos, establecimientos educativos y de investigación, cooperativas, ONGs, asociaciones vecinales, etc.

La búsqueda de sinergia⁶ entre éstos y otros actores, en torno a un proyecto estratégico, es una tarea clave para aprovechar las (muchas o pocas) oportunidades que brinda el contexto y para potenciar las propias fortalezas que pudieran existir.

La planificación estratégica de localidades es, a nuestro criterio, un instrumento útil a tales propósitos; siendo el Municipio, en su carácter de Gobierno Local, un actor fundamental para poner en marcha procesos de tales características. Volveremos sobre este aspecto más adelante.

3. LA SITUACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES ANTE LOS NUEVOS DESAFÍOS

El contexto antes descrito, plantea a los Municipios la necesidad de encarar nuevas actividades, las más de las veces sin la experiencia ni los recursos suficientes.

La superación de tales restricciones implica para los Gobiernos Locales la necesidad de introducir cambios de dos tipos: (a) en las modalidades con que se vinculan al medioambiente y (b) en la propia organización municipal.

6. En las disciplinas que se ocupan de estudios territoriales, se ha adoptado el concepto de "sinergia", por analogía del significado que tiene el mismo en las Ciencias Naturales. En Biología, refiere a la interacción entre dos o más tipos de organismos, de modo que, por lo menos uno de ellos, se nutre o crece transformando productos del metabolismo de los demás. Asimismo, en Farmacología significa la cooperación, para un fin concreto, de los efectos de dos o más fármacos administrados conjuntamente. Llevando el término al campo de nuestro interés, la gestión del desarrollo local-regional, podría afirmarse que existe "sinergia" cuando, en un ámbito territorial concreto, múltiples actores sociales y estatales cooperan para el logro de propósitos y objetivos comunes, aprueban los medios para alcanzarlos y contribuyen a su implementación.

Siguiendo a E. Buller (1991), la realización de tales cambios requiere la formulación y puesta en práctica de dos tipos de estrategias de intervención: (i) para el desarrollo local-regional y (ii) para el cambio organizacional.

3.1 El Municipio como gestor del desarrollo local-regional

Preparar las instituciones municipales para su conversión en gestores del desarrollo local-regional exige redefinir sus misiones, vale decir "la razón de ser" de la institución municipal, lo cual supone un proceso social y organizacional que conduzca a tal reformulación y se exprese en instrumentos tales como Cartas Orgánicas, Plataformas y Programas de Gobierno Municipales.

A los actores sociales y políticos locales se les presentan dos grandes alternativas en materia de definición de misiones municipales: o persisten en cumplir un rol residual en la arena pública o -siguiendo las tendencias contemporáneas- incorporan a su agenda la promoción del crecimiento económico, el desarrollo social y la mejora de la calidad ambiental.

En caso de optar por la segunda alternativa, cumplir con esas misiones demanda diseñar e implementar estrategias de *Desarrollo Local Sustentable (DLS)* que, de acuerdo a las recomendaciones de CEPAL, se basen en un concepto de desarrollo que integre las dimensiones económica, social y ambiental de la realidad.⁷

Para viabilizar la concreción de estas misiones, es recomendable que el Municipio actúe antes como un *facilitador de oportunidades* que como un mero distribuidor de recursos públicos (M. Rosales, 1994).

De acuerdo a los criterios tradicionales, el buen administrador público era un sujeto con conocimientos y habilidades para administrar eficientemente los recursos *de la propia organización*. Si bien esas capacidades continúan siendo necesarias, no resultan ya suficientes en el actual momento histórico.

Los nuevos conceptos de gerencia pública valorizan también las capacidades para liderar proyectos que articulen no sólo a recursos y actores de la propia administración, sino también los que se encuentran en el medioambiente en que opera.

7. La "Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente" realiza, desde principios de la década pasada, estudios sobre estrategias de desarrollo sustentable, abordando tanto aspectos teóricos y análisis de casos como propuestas técnicas para incorporar las variables ambientales y sociales la contabilidad y a la gestión públicas. Para mayor información, pueden consultarse los trabajos publicados por Sunkel y Gligo -eds.- (1981) y por CEPAL (1991). Referido a un caso local, puede verse C. Tecco (1993).

En un reciente trabajo (A. Vázquez Barquero, 1997) se plantea una interesante analogía entre las ciudades (o localidades) y las empresas. En tal sentido, el autor sostiene que las localidades pueden visualizarse como "organizaciones emprendedoras fijadas en el territorio", que procuran resultados positivos para el conjunto de los "participes sociales" de dicha "empresa localidad". Siempre de acuerdo a esta analogía, la organización emprendedora local tiene en los habitantes y empresas del medio a sus propietarios o accionistas y en el Gobierno Local e instituciones intermedias de mayor prestigio a la Dirección de la misma. Los productos y servicios de la localidad son los que el sector público y el privado ofrecen a los ciudadanos, inversores y visitantes de la localidad, como así también los que se comercializan fuera del propio territorio.⁸

Para que la anterior analogía cobre sentido, se requiere una fuerte sinergia social a escala local, expresada en la cooperación entre actores sociales y estatales para el logro de propósitos compartidos.

En definitiva, entendemos que el rol del Gobierno Municipal trasciende por tanto el de administrar eficientemente los propios recursos para asumir también una función de *facilitador de oportunidades* (CELCADEL-IULA, 1993).

Desde esta óptica, la participación social en la gestión de los Municipios, puede ser interpretada como un medio para lograr mayores niveles de eficiencia, y efectividad.

Cuando nos referimos a la *eficiencia* de las políticas municipales, relacionamos los recursos organizacionales que se utilizan en su implementación con los resultados que de ello se obtiene. Una política se torna por tanto más eficiente cuando se logran los resultados previstos con una aplicación mínima y adecuada de los recursos, tanto financieros como humanos y materiales. En otros términos, hacer más eficiente una política pública es producir economías en la organización responsable de su implementación. Por tal motivo, el aprovechamiento de recursos externos a la organización Municipio puede contribuir al logro de economías internas y por tanto al mejoramiento de la eficiencia de la organización Municipio.

En cuanto al logro de mayor *efectividad*, se trata de un desafío más complejo, ya que ésta refiere a la capacidad de las políticas municipales para dar respuesta a necesidades sociales efectivas, vale decir, no las supuestas por los funcionarios gubernamentales sino las que prioriza la ciudadanía. Dicho en otros términos, aún

8. La analogía es útil a los fines de describir los propósitos que se persiguen al procurar articular estado y sociedad a escala local. Sin embargo, no debe perderse de vista el carácter heterogéneo y socialmente segmentado de las sociedades locales, por lo cual las asimetrías en materia de recursos económicos y políticos, se manifiestan en la presencia de distintas categorías "accionistas" o "propietarios" de esa "organización emprendedora".

actuando de forma eficiente, las acciones del Municipio pueden ser inefectivas, por desconocimiento de las necesidades y/o por haber equivocado la priorización de objetivos de política pública.

Para que las políticas se ajusten a las necesidades y demandas de la sociedad local es necesario, en primer término, tener un conocimiento lo más sistemático posible de la realidad en que la que el Gobierno Municipal opera. Para ello, los Municipios deben contar con sistemas de información y diagnóstico que se actualicen de forma continua: para ser más efectivos hay que saber cuáles son los sujetos sociales con los que es prioritario interactuar para la resolución de los problemas más críticos; quiénes (dónde y cuándo) son los usuarios de los servicios públicos que se prestan, etc.

Por otra parte, que desde la administración se tenga un conocimiento sistemático del contexto es una condición necesaria, pero no suficiente para mejorar la efectividad de las políticas. En efecto, la participación de los actores sociales puede resultar determinante para que los objetivos de los programas guarden coherencia con las necesidades de la población.

La participación de actores no gubernamentales en la gestión de políticas públicas posibilita que los recursos se afecten a la atención de lo que los propios sujetos definen como sus necesidades prioritarias.

Asimismo, para que la participación social se amplíe, es necesario modificar rigideces burocráticas y culturas organizacionales que son adversas a las nuevas modalidades de gestión participativa. Estas nuevas modalidades no consisten en convocar a la gente al solo efecto de que aporten mano de obra o dinero para la construcción de infraestructura urbana, sino en hacerlos partícipes de los distintos momentos de las políticas públicas, desde su formulación hasta la evaluación de los resultados alcanzados, desde la elaboración de los diagnósticos a la gestión de los proyectos.

En síntesis, tal como lo define Daniel F. Soria (1997), entendemos a la participación ciudadana en la gestión, como la implementación de diversos procedimientos y estructuras para "articular la intervención de personas y grupos sociales en la toma de decisiones públicas y su control".

Esta redefinición en las modalidades de articulación entre estado y sociedad a escala local constituye una de las dimensiones de la necesaria transformación municipal, la cual debe ser complementada mediante cambios organizacionales y tecnológicos que contribuyan a viabilizarla. A estos últimos nos referiremos seguidamente.

3.2 El mejoramiento de la capacidad de gestión de los Municipios: elementos para una estrategia de cambio organizacional

Al asumir mayores responsabilidades en un contexto complejo y cambiante, los Municipios se ven compelidos a realizar cambios organizacionales que potencien la eficacia, eficiencia y efectividad de sus administraciones.

Estos cambios organizacionales habitualmente denominados "reformas administrativas" han sido interpretados desde el paradigma neoliberal como la "minimización" del Estado, objetivo que se lograría a través de la reducción del aparato institucional y de la dotación de personal. Interpretamos que este enfoque es reduccionista, ya que tales acciones -aunque necesarias en muchos casos- no deberían ser entendidas como una finalidad en sí misma.

Por el contrario, la reforma administrativa debe apuntar a *potenciar la capacidad de gestión de los Municipios*, para que éstos logren los resultados buscados, adecuando a ello las estructuras, procesos y recursos organizacionales.

Aún cuando se reduzca la dotación de insumos (recursos financieros, materiales y/o humanos) el objetivo de una reforma debe ser el de mejorar (o al menos no deteriorar) la función de producción de la organización Municipio. Para ello debe procurarse una mayor aptitud de ésta para cumplir su misión y objetivos, a través de un uso más racional de los medios de que dispone, tanto propios como los existentes en la sociedad local.

Como sostiene O. Oszlak (1992) el objetivo de una reforma debería ser superar problemas de "deformidad" antes que "de tamaño" de las organizaciones públicas. Para ello, deben mejorarse las relaciones técnicas entre los objetivos organizacionales y la combinación de los recursos necesarios para lograrlos. Si no se contempla esta relación, como sucede con las típicas medidas de "ajuste estructural", la "deformidad" lejos de disminuir suele aumentar.

3.2.1 Los recursos humanos

Un caso típico de deformidad administrativa es el referido a las plantas de personal de las Municipalidades, en las que es frecuente la abundancia de personal de baja calificación y la carencia de recursos humanos con los conocimientos y experiencias necesarios para gestionar las nuevas políticas públicas locales.

Las debilidades de este tipo incluyen tanto carencias de capacidades gerenciales en los niveles de conducción, como de conocimientos técnicos actualizados en los cuadros administrativos y profesionales.

Asimismo, la carrera administrativa y el sistema de remuneraciones, responden habitualmente a enfoques burocráticos (centrados en la antigüedad) y/o clientelares (intercambio de designaciones y ascensos por favores políticos), en

lugar de orientarse por criterios de idoneidad, creatividad, productividad, compromiso y motivación.

En razón de lo anterior, la capacitación de recursos humanos -entendida no sólo como adquisición de destrezas instrumentales, sino también del conocimiento compartido de la estrategia general de la organización que integran- se constituye en una pieza clave para el cambio organizacional.⁹

El principal recurso de las organizaciones es la gente que la integra, en la medida en que ésta cuente con los conocimientos apropiados, comparta los propósitos y se encuentre adecuadamente motivada. En la mayoría de los casos que hemos estudiado, las políticas de personal, y los escalafones de las administraciones municipales, no parecerían haber incorporado aún estos criterios.

La necesidad de capacitación de los recursos humanos es frecuentemente percibida por los gobernantes locales en su dimensión técnica, no así en la socio-cultural, careciéndose de estrategias conducentes a lograr mayor motivación y compromiso por parte de los miembros de la organización, en torno a objetivos y valores compartidos.

Dado el carácter de servidor público del empleado municipal, valores tales como la eficacia y efectividad de los servicios -interpretados éstos como devolución a la sociedad que sustenta la administración- deberían ser inculcados en todos los niveles de la estructura. Es necesario comprender que la autorrealización de los empleados municipales no depende exclusivamente de las remuneraciones (habitualmente bajas) que obtienen por su trabajo, sino también de su carácter de sujetos partícipes en programas y servicios que contribuyen a mejorar la calidad de vida de una sociedad local, de la cual también ellos forman parte.

Si se compara con Organismos nacionales (e incluso provinciales) es sensato suponer que, en las pequeñas y medianas localidades, es más factible generar este tipo compromiso, dada la inmediatez y cotidianeidad de las relaciones entre administradores y administrados.

3.2.2 Las tecnologías de gestión

En un sentido genérico, el término "tecnología" refiere al conocimiento científico aplicado a la producción de bienes y/o a la prestación de servicios.

9. Entendemos el concepto de "estrategia general", de acuerdo a la definición de M. Antonorski Blanco (1991), como "el conjunto de acciones de una organización, orientado al logro de sus objetivos, tomando en consideración sus condiciones internas y los factores de su entorno". Los principales componentes de una estrategia son las misiones o propósitos, los objetivos, las políticas y los planes. El conocimiento de la estrategia -así entendida- por parte del personal de una organización es condición necesaria para mejorar su desempeño.

Aunque en la administración pública la incorporación de tecnología es habitualmente asociada a la adquisición de equipamiento (p. ej. computadoras), en realidad las innovaciones más importantes consisten en la aplicación de distintos tipos de conocimiento científico a la gestión, a fin de mejorar el desempeño de la organización y lograr los objetivos propuestos. En tal sentido, las tecnologías más importantes carecen de materialidad, ya que no se corporizan en bienes (p. ej. máquinas) sino que se trata de procesos o sistemas de gestión.

Entre las tecnologías de gestión más valiosas, caben mencionarse los sistemas de información, planificación, presupuestación y control de gestión. Nos referiremos brevemente a las características e importancia de algunos de ellos.

Los *sistemas de información* se orientan a la producción de los insumos necesarios para realizar la evaluación y priorización de planes, programas y proyectos, mejorar la coordinación intersectorial e interinstitucional y apoyar la toma de decisiones y el control de gestión. Por lo tanto, requieren de información que organice datos referidos al entorno socio-económico próximo y general (la localidad, la región y su territorio) y las actividades que desarrollan cada uno de los sectores de la administración estatal.

La información puede organizarse en dos subsistemas, uno referido a la localidad y la región (economía, hábitat, datos sociodemográficos, redes, equipamientos, etc.) y otro sobre el Municipio como organización (gestión de recursos, gestión documental y administrativa, personal, etc.).

Contar con un sistema de información adecuado es una condición necesaria, aunque no suficiente, para mejorar la capacidad de previsión y superar estilos decisorios caracterizados por la intuición, la falta de previsión, el operar a partir de demandas espontáneas y por acciones reactivas.

Los insumos de información son útiles también a los fines de implementar un *sistema de planificación*, actividad que es inherente a toda organización, sea pública o privada. Los Municipios no están exentos de este requerimiento, al que deben integrar a todos los niveles decisorios de su administración.

Conceptualmente, es posible distinguir al menos dos perspectivas de planificación, la primera de ellas, a la que denominamos "normativa-ingenieril" pone énfasis en la necesidad de racionalizar los procesos de decisión y coordinación, mediante la incorporación de componentes técnicos y una modalidad de conducción centralizada.

Una segunda perspectiva es la "estratégica-participativa" que interpreta a la planificación como conjunto de procesos decisorios, producidos en contextos interactivos, en los que participan diversos agentes con información y conocimientos parciales y con intereses y valores heterogéneos. Esta perspectiva busca facilitar que los agentes participantes indaguen y acuerden en torno a los objetivos a alcanzar y los medios para lograrlo.

En razón de interpretar al Municipio como sujeto, entendemos que la perspectiva estratégica es la más adecuada.

En efecto, un plan estratégico es un proyecto colectivo y global de Municipio (entendido éste como sociedad y Gobierno Local), en cuya formulación y ejecución participan tanto actores estatales como no gubernamentales.

El objetivo de la planificación es intervenir deliberadamente en el proceso de cambio social, orientándolo en función de una imagen objetivo de sociedad y administración local.

Como lo manifiesta un documento de la Municipalidad de Córdoba "La planificación estratégica es un instrumento para lograr acuerdos y consensos en torno a los ejes sobre los cuales la Municipalidad desarrollará su acción de gobierno y los sectores privado y social sus actividades. Para que ello suceda es necesario que exista una evaluación compartida por representantes sociales y gubernamentales de los *escenarios futuros*, identificando las *oportunidades* que se le presentarán a la localidad y a su Gobierno, basándose en sus *fortalezas*, procurando neutralizar los *riesgos* y superar las *debilidades*" (C. Lucca et.al., 1995).

Del mismo modo que los sistemas de información son insumos para la planificación, ésta lo es para la formulación de los *presupuestos* municipales. Sin ingresar en aspectos técnicos que excederían los objetivos del presente trabajo, es necesario remarcar la importancia de esta aseveración. En efecto, el presupuesto es un *instrumento de gobierno*, que asigna recursos a los programas y proyectos resultantes del proceso de planificación. Si los presupuestos municipales devienen del mero ajuste o actualización de los ejecutados en años anteriores, las decisiones adoptadas en un proceso de planificación estratégica carecen de sentido.

3.2.3 Las estructuras de la organización

La estructura de la administración municipal debe guardar correspondencia con los propósitos institucionales y adecuarse a los objetivos y actividades definidos en el proceso de planificación a que hemos hecho referencia.

Así como los sistemas de gestión (de información, planificación, presupuestación, etc.) constituyen procedimientos que hacen funcionar a una organización, las estructuras establecen relaciones de trabajo mediante la división y coordinación de tareas asignadas a personas y grupos, para servir a un propósito común.

Es habitual que las administraciones municipales adopten estructuras piramidales de tipo funcional (por especificidad de tareas), ignorando alternativas más flexibles que permitirían una mejor adaptación de la organización a los cambios del contexto. El funcional no es el único tipo de estructura organizacional posible, como parecería reflejar la realidad de los Municipios de la Provincia de

Córdoba. Es también factible organizar (al menos parte de la administración municipal) por proyectos, agrupando transitoriamente recursos humanos y actividades para el logro de objetivos particulares.

La incorporación de nuevos campos de actuación a la agenda de los Municipios hace necesario rediseñar sus estructuras, procurando evitar el sobredimensionamiento, las duplicidades y las superposiciones. En tal sentido, y particularmente en épocas de cambio (nuevos servicios y actividades), es conveniente adoptar estructuras de tipo matricial, que combinen la organización por proyectos con la funcional. Pero, por sobre todas las cosas, es necesario comprender que el diseño de estructuras no precede a la definición de la estrategia general del Municipio (esto es de sus propósitos, objetivos, políticas y planes) sino que debe adecuarse a ella.

Esta última aclaración, aunque obvia, es necesaria, ya que frecuentemente se sigue el camino inverso, dando sanción legal a organigramas y manuales de funciones que responden a un "modelo tipo". En tales casos, el resultado previsible es la necesidad de realizar posteriores ajustes, con las consecuentes secuelas de luchas por poder y prestigio que desencadenan estos cambios al interior de las administraciones.

Si no existe una visión clara y compartida de la misión del Municipio y de la situación futura a la que se aspira (como así tampoco de las políticas generales y los cursos y medios de acción para alcanzar tales objetivos) el diseño de un sistema de división y coordinación de tareas responderá inevitablemente a formalismos resultantes de prácticas históricas y/o a la necesidad de dar respuestas a situaciones imprevistas.

Introducir modificaciones estructurales de este tipo implica realizar cambios en las rutinas laborales y en la cultura organizacional, requiriéndose igualmente una reconversión (al menos parcial) de la fuerza laboral del Municipio, lo cual es quizás el aspecto más complejo de una reforma administrativa. En efecto, la administración de un Municipio debe ser también analizada como un sistema socio-técnico, ya que a su interior se establecen relaciones sociales y técnicas de liderazgo, cooperación, conflicto, etc. Es por ello que las reformas de estructuras deben ser precedidas por acciones que faciliten la adecuación técnica de los recursos humanos (conocimientos y aptitudes) a las nuevas condiciones, al mismo tiempo que se promueven cambios actitudinales y culturales.

4. REFLEXIONES FINALES

Desde mediados de la década pasada, el denominado proceso de reforma del Estado situó a los Municipios en un nuevo escenario que los obligaba a redefinir sus roles y estrategias de intervención.

Los Gobiernos locales, ante la insuficiencia de respuestas desde los niveles central e intermedio del Estado a las crecientes demandas sociales, comenzaron a ampliar sus campos de intervención, incorporando a sus agendas cuestiones de desarrollo local-regional.

Simultáneamente, los procesos de reestructuración, globalización y desregulación de la economía están produciendo cambios en los patrones localizacionales de ciertas actividades productivas y de servicios; lo cual se ve facilitado por innovaciones tecnológicas que reducen la fricción de la distancia en el movimiento de información, insumos y productos.

En una economía desregulada y ante la ausencia de políticas estatales que promuevan el equilibrio inter-regional, el escenario local cobra relevancia como arena en la que se dirimen intereses y valores de diferentes actores (tanto del medioambiente inmediato como externos).

En este contexto, anteriores criterios de "equidad socio-territorial" se consideran superados, sustituyéndoselos por los de "competitividad local".

Cualquiera sea el juicio de valor que se tenga respecto a los nuevos criterios y tendencias, debemos tomarlos como datos de una realidad, en la que intervienen actores públicos y privados locales.

Si el espacio local-regional cobra -de hecho- creciente importancia, cabe que el Municipio, ejerciendo la representación política de una comunidad de base territorial, se constituya en eje articulador de un proyecto societal de desarrollo.

Para facilitar este propósito, los Municipios deben producir cambios, tanto en la esfera de las propias administraciones como en sus modalidades de intervención.

A estas cuestiones nos hemos referido brevemente en las páginas anteriores. En ellas, lejos de pretender agotar estos temas, hemos sólo puntualizado algunos aspectos que consideramos conveniente sean tenidas en cuenta por aquellos Municipios que se plantean el desafío de actuar como gestores del desarrollo local-regional.

BIBLIOGRAFÍA

- Antonorsi Blanco, M.: "Guía Básica para (Re)Organizar", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Serie "Temas de Coyuntura en Gestión Pública", Nº 4, Caracas 1991.
- Batten, D.: "Network Cities: Creative Urban Agglomerations for the 21th Century", en *Urban Studies*, Vol. 32, Nº 2, 1995.
- Boisier, S.: "Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos", en *Descentralización del Estado: requerimientos y políticas en la crisis*, Buenos Aires, Fundación Ebert-CEUR, 1989.
- Boisier, S.: *La gestión regional: un enfoque sistémico*, ILPES, 1991 (mimeo).
- Boisier, S.: "Postmodernismo Territorial y Globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales", en *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Nº 102, 1994.
- Borja, Jordi: "Planificación estratégica de ciudades", en *Revista Córdoba, Ciudad y Desarrollo*, Año 1, Nº 3, febrero de 1995.
- Buller, E.: *El Desarrollo Institucional Municipal como estrategia de intervención para el cambio y como estrategia de desarrollo local*, Cuadernos de Desarrollo Local, Quito, IULA, 1991.
- CELCADEL-IULA: *El Municipio como promotor del desarrollo local*, Cuadernos del Centro Latinoamericano de Cooperación, Nº 13, Quito, IULA, 1993.
- CEPAL: *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad, y medio ambiente*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1991.
- CEPAL: *Inventarios y Cuentas del Patrimonio Natural en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1991.
- Cleveland, H.: *The Birth of a New World*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1993.
- de Mattos, C.: "Dinámica económica globalizada y transformación metropolitana: hacia un planeta de archipiélagos urbanos", Ponencia presentada al 6º Encuentro de Geógrafos de América Latina, Dpto. de Geografía, Fac. de Filosofía, Universidad Nacional de Buenos Aires, marzo de 1997 (mimeo y C.D.).
- Dileman, F.: "Globalization, Regulation and the Urban System: Editor's Introduction to the Spatial Issue". *Urban Studies*, Vol. 31, Nº 3, 1994.
- Gatto, F.: "Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales", en F. Alburquerque Llorens y otros (eds.), *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, Buenos Aires, GEL, 1990.
- Lipietz, A. y Leborgne, D.: "Nuevas tecnologías, nuevas formas de regulación: algunas consecuencias espaciales", en F. Alburquerque Llorens y otros (eds.), *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, Buenos Aires, GEL, 1990.

- Lucca, C. y Marianacci, G.: "El rol del Gobierno Municipal en la promoción del Desarrollo Económico", en *Revista Córdoba, Ciudad y Desarrollo*, Año 1, Nº 4, Municipalidad de Córdoba, julio de 1995.
- Martner, C.: "Innovación tecnológica y fragmentación territorial", en *Revista EURE*, Vol. XXI, Nº 63, Santiago de Chile, junio 1995.
- Oszlak, O.: "La organización de la reorganización estatal. Tendencias en la reforma del sector público en América Latina", en *Administración Pública y Sociedad* Nº6, Córdoba, IIFAP/UNC, julio de 1992.
- Rosales, M.: "Gobiernos locales y gestión participativa", Ponencia Seminario-Taller "La Descentralización en América Latina", Córdoba, IULA-CELCADEL/ Gobierno de la Provincia de Córdoba. julio de 1994 (mimeo).
- Soria, D. F.: "A propósito de la participación ciudadana mediante las formas de democracia semidirecta en el ámbito municipal", en *Administración Local y Derecho*, Año XIX, Buenos Aires, enero de 1997, Suplemento Especial Nº 1.
- Sunkel y Gligo (eds.): *Estilos de Desarrollo y Medioambiente en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.
- Tecco, C.: "La planificación del desarrollo y el medio natural", en *Administración y Sociedad*, Nº 4-5, Córdoba, IIFAP-UNC, julio de 1990.
- Tecco, C.: "Acerca de los desafíos socioeconómicos y ambientales de la gestión urbana. El caso de la Ciudad de Córdoba, Argentina", en *Revista Geográfica del Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH)*, Nº 117, enero-junio de 1993.
- Tecco, C. y Bressan, J. C.: "La descentralización como estrategia para la reforma del Estado. Análisis de la experiencia desarrollada en Córdoba", en *Administración Pública y Sociedad* Nº 8, Córdoba, junio de 1993.
- Vázquez Barquero, A.: "Notas sobre la estrategia de desarrollo territorial", en *Administración Local y Derecho*, Año XIX, Buenos Aires, enero de 1997, Suplemento Especial Nº 1.

DE AQUELLO QUE SE GLOBALIZA Y AQUELLO QUE NO: ¿LOCALIZACIÓN?

Gabriel Nardacchione¹

1. PRIMERA APROXIMACIÓN HISTÓRICO-PRÁCTICA²

Tomando como punto de partida (arbitrario) la cuna de la civilización occidental: la *polis griega*, veremos cómo diacrónicamente el ámbito espacial de las relaciones sociales permanentemente se fue ampliando. Las necesidades básicas-materiales humanas, para satisfacerse, se apropiaban de espacios físicos, legitimados como tales para la reproducción de las relaciones sociales en un sentido más amplio. Dentro de la polis, no solamente había una reproducción material y económica, reducida al ámbito de lo privado (Arendt, 1995), sino que paralelamente se desarrollaba también un ámbito público donde las relaciones entre los hombres que compartían el mismo espacio geográfico se hacían pensables. Nos referimos al *ágora* o espacio de deliberación ciudadana que, desde sus valores y

1. Lic. en Sociología y en Ciencias Políticas en la Fac. Cs. Sociales, UBA. Maestrando en Administración Pública, Fac. Cs. Económicas-INAP-UBA. Docente e Investigador Becario en Iniciación dentro del Programa UBACyT, en Cs. Sociales, UBA. Investigador auxiliar en el Proyecto PIA (CONICET) sobre "Desarrollo local", con sede en FLACSO (Area de Estado y Políticas Públicas).

2. Una primera y única salvedad consistiría en aclarar que deliberadamente excluimos de nuestro argumento el carácter imperialista de cada una de las formaciones sociales que vamos a analizar, ya que lo que nos interesa aquí es la definición del ámbito espacial en donde las relaciones sociales materiales y simbólicas son pensables.

mitos fundantes, permitía la cohesión social. La polis era un espacio geográfico donde las relaciones sociales construían un orden por dos motivos: por un lado porque la *reproducción material* se daba a una escala compatible con la ciudad, ya que la supervivencia familiar se articulaba entre las distintas familias que constituían el ejido de la polis; y por el otro porque el territorio propio de la *institucionalidad* o vida público-relacional de los hombres, se daba dentro de esos límites; todo lo "externo" era considerado lo bárbaro, lo incomprensible.³

Si saltamos históricamente a la etapa *feudal* veremos cómo el territorio de apropiación material y simbólica es más amplio. El señor feudal poseía una extensión de tierra dentro de la cual los siervos de la gleba (y sus familias) podían producir, autoabasteciéndose y nutriendo a la vez al propio señor, dueño del medio de producción: la tierra. La principal diferencia que observamos desde nuestro tema de interés, en relación con la dominación familiar griega sobre sus esclavos, es que el ámbito de producción material familiar pasó de la casa a la extensión del territorio feudal. Desde ya, que allí también se expresaban modos de sociabilidad que permitían que las relaciones fueran legítimas ideológica y valorativamente.

Pero en cuanto al desarrollo de nuestro argumento, debemos ahora dar un *salto cualitativo*; el paso de un medio de producción a otro: *del territorial concreto al capital abstracto*. Una vez realizado este cambio estructural, y concentrada la producción material en la urbe burguesa, (históricamente propia del comerciante, como agente social transicional entre el modo feudal y el capitalista) la ciudad desarrollada vuelve a centrarse como ámbito de la producción. Pero una vez iniciado el capitalismo, su propio desarrollo ampliado hizo necesario espacios físicos más amplios donde colocar sus productos. Por ende el verdadero cambio de espacio geográfico realizó un traspaso del *territorio feudal al Estado-Nación*. La disolución de las fronteras aduaneras entre feudos, como una de las primeras medidas políticas burguesas hablan a las claras de la imperiosa necesidad material de los nuevos factores de producción: la ampliación del mercado hasta las fronteras del Estado-Nación. También, desde este marco de producción material, se fueron desarrollando mecanismos institucionales de apropiación simbólica propios a este ámbito geográfico, como *comunidades imaginadas* en concordancia con los límites de las nuevas relaciones sociales de mercado (Anderson, 1993).

Sería interesante retomar el hilo de explicación, dentro de la modernidad capitalista, desde el agente social del cambio y ampliación de las relaciones económicas de producción. Como ya dijimos, el agente transicional entre el feudalismo y el capitalismo fue el *comerciante*. Este desarrollaba sus actividades en el marco de

3. Una lectura muy interesante sobre esta cuestión la realiza Nietzsche en el Cap. 1 de la *Genealogía de la moral*.

concentraciones urbanas en crecimiento. Paralelo a este crecimiento, comenzaron a desarrollarse los *oficios* que no son sino el antecedente inmediato de la producción capitalista originaria. La urbe crecía en términos de su capacidad de producción autocentrada, mientras todavía resistía el modo de producción feudal apegado a la tierra. Solamente cuando se desarrolló el *capitalista manufacturero*, una vez que se acumuló el suficiente capital como para producir a esa magnitud, la escala geográfica fue modificada y se hizo necesario la construcción del *Estado-Nacional* como correlato institucional de un ámbito social de mercado ampliado.

Si bien el capitalismo industrial fue desarrollado por *agentes privados*, como efecto de una crisis de producción y regulación social que no pretendemos ampliar en este trabajo, la ulterior etapa de su desarrollo fue completada por el *Estado empresario*. Desde las primeras décadas del siglo XX, fue el Estado quien emprendió el desarrollo capitalista industrial y quien, por tanto, se encargó de consolidar simbólicamente la territorialidad nacional como simbólicamente válida para la diferenciación entre distintos tipos de órdenes sociales. Se termina de consolidar la cohesión social interna al Estado-Nación.

Pero así como el Estado debió asumir el rol empresario para garantizar la reproducción ampliada propia del capitalismo, en razón de poseer una mayor capacidad de extracción de la riqueza social y, por ende, tener una mayor capacidad económica que los agentes privados para asegurar el desarrollo capitalista; crecientemente *agentes económicos transnacionales* se fueron haciendo responsables del desarrollo del capitalismo.⁴ Estos agentes superan con creces al Estado en fortaleza económica y organizativa. Esta relación de fuerzas no deja de tener consecuencias sociales-espaciales importantes. De allí que las crecientes corporaciones transnacionalizadas requieran de territorios más amplios para ubicar sus productos. El ámbito del tradicional "mercado interno" se transformó en un espacio muy reducido como para garantizar la ubicación de la producción internacional.

Por último, así como las comunicaciones subsidiarias de la *sociedad industrial*, en un comienzo a vapor y luego eléctricas, rompieron el cerco de la producción y consumo locales o regionales; en la actualidad las redes de comunicación instantáneas de la *sociedad informática* (telemática) que tienden a reducir las distancias espaciales, permiten que la colocación de la producción económica

4. Si bien no es nuestra intención detallar las etapas que producen los efectos de la concentración económica, no obstante podría señalarse que existen distintas corrientes que explican dicha transformación. Sintéticamente se plantean tres ópticas del proceso: la transnacionalización de los capitales a nivel mundial, los que hacen hincapié en la internacionalización de la economía, y por último, los que analizan el proceso económico desde la revolución informática y comunicacional, describiendo el fenómeno de la globalización.

transnacionalizada tenga un desarrollo tal que posibilite pensar en una ausencia de límites a nivel planetario. Este argumento se vería reforzado si tenemos en cuenta el carácter mundial de la *circulación monetaria*, no sólo financiera sino empresarial. En este sentido, la tecnología informática en la que circula el líquido económico permite pensar en un *escenario mundial* que, aunque virtual, no deja de tener consecuencias importantes en lo económico-social y en lo político-institucional vinculado a la supervivencia del Estado Nación.

En síntesis, el argumento inicial sería el siguiente: aún bajo distintas lógicas de acumulación de la riqueza, la *tendencia globalizadora* del hombre activo-productor (pasando del hombre que labora al hombre que trabaja)⁵ hizo que los espacios físicos y simbólicos de relación sean necesariamente cada vez más globales, cada vez más mundiales, desde la polis griega hasta el mercado mundial, pasando por sucesivos ámbitos geográficos de interacción social.

Al mismo tiempo la salvedad básica sería la siguiente: en cada instancia, la resistencia a nivel local estuvo siempre presente. Así como lo regional luchaba a la vez que se integraba y articulaba con la mediación nacional del Estado, actualmente lo local es un ámbito que se *coordina* con lo global al mismo tiempo que le opone *resistencia*. Se trata de un típico proceso de reproducción dialéctica entre *lo mismo*, universalmente homogeneizante, y *lo diferente* que defiende las heterogeneidades particulares.

2. PRIMERAS APROXIMACIONES CONCEPTUALES AL PROBLEMA DE LA GLOBALIZACIÓN

Primeramente tomamos como propios algunos conceptos citados por Giddens acerca de la *radicalización de la Modernidad*. Dentro de ellos, hacemos referencia al fenómeno de *desanclaje* al cual está sometida la modernidad. El desarrollo histórico que veníamos planteando, más la creciente virtualidad de las relaciones sociales de producción,⁶ llevan a que las relaciones sociales en general se encuentren gradualmente despegadas de los contextos locales de interacción social. El tradicional carácter *situado* de las instituciones, la política, la ética, en la ciudades-estado de la antigüedad se fue complejizando, diversificando y ampliando territorialmente.

5 Aquí podemos observar las dos lógicas de apropiación de la riqueza pero bajo una misma dimensión humana: la satisfacción de las necesidades humanas. Ver la distinción entre Labor, Trabajo y Acción (Arendt, 1996).

6. Para ver el progresivo carácter fetichista de las relaciones materiales de producción, ver un tipo de lectura más económica (Marx, 1973), y otra más ideológica del problema (Zizek, 1992).

La mencionada escisión entre el contexto local de relación social y el carácter regional o mundial de las relaciones de intercambio, como plantea Giddens (1994), se encuentra basado en una *confiabilidad* de dos tipos:

La fiabilidad en los sistemas expertos.

La fiabilidad en las señales simbólicas.

Creemos que estas dos categorías representan dos lógicas propias de la construcción de todo orden social: la *confianza técnica* y la *creencia simbólica*. Si bien ambas lógicamente no pueden ser distinguidas, puede decirse que su diferencia posibilita la funcionalidad del sistema en su conjunto.

Específicamente, por un lado radica nuestra natural tendencia a ver el mundo desde una *particular* cosmovisión; reforzando el carácter particular de la noción de *paradigma*; siempre vemos al mundo de una manera y creemos que es natural que así se desarrollen las relaciones sociales. En nuestro caso, los medios de intercambio propios de la modernidad (el dinero) y sus ramificaciones complejas de fin de siglo (la circulación informática del capital), son mecanismos que sólo encuentran su verdad en su propia circulación, en su funcionamiento como tal. Se trata de la tradicional relación de "*como si*", pues más allá de que consideremos que objetivamente se trate de una abstracción, aceptamos tal símbolo de intercambio como medio efectivo de relación y operamos a partir de él. Además no podemos concebir las relaciones de intercambio fuera de este paradigma.

Por otra parte se encuentra la confianza instrumental en los sistemas expertos. La fiabilidad, si bien no se puede escindir como proceso del primer tipo de creencia, en este caso se basa en una aceptación instrumental de un orden dado de cosas. En el momento de la utilización de los sistemas expertos, se suspende el juicio crítico sobre su funcionamiento, se aceptan los códigos o reglas abstractas del sistema, por ejemplo la utilización de la informática para realizar operaciones bursátiles a nivel mundial. La diferencia con la creencia es que mientras en el primer caso se opera como si fuera real, en el segundo (a pesar de tener conciencia del carácter abstracto del sistema experto) se opera con él por una cuestión de *racionalidad teleológica*, ya que sería mucho más complejo desconfiar de tales instrumentos para la acción social moderna. Deconstruir los sistemas a partir del cual opera el hombre en la actualidad sería racionalmente incongruente, por lo tanto se aceptan tales mecanismos y se confía en ellos de una manera acrítica.

Pero volviendo a nuestro argumento central, reafirmamos que el mencionado *desanclaje* favorece a la separación progresiva de las relaciones sociales de los marcos locales de interacción subjetiva. Nosotros solamente hicimos referencia a un tipo de construcción representativa: la monetaria o económica, pero también podríamos referirnos a las instituciones políticas, a las normas jurídicas, etc. Pero

lo que nos interesa recalcar es el distanciamiento entre estas abstracciones y el contexto de sociabilidad humana propia de una subjetividad anclada en un *espacio y tiempo* a escala humana. El punto de partida de la cuestión lo dió la consolidación del *tiempo abstracto* como medida de relación entre los distintos contextos locales de acción. El avance de la modernidad consistió en el paso de las distintas medidas locales de tiempo a un *tiempo único*, definiendo en primera instancia las horas nacionales, para por fin cristalizarse en los husos horarios mundiales (vía meridiano de Greenwich).

Aún dentro de un plano secular, el *¿dónde?* y el *¿cuándo?* llevaban adherido un sentido que se remitía a las dos dimensiones. El problema surge cuando ambas comienzan a complejizarse y por ende se *desterritorializan* los ámbitos de relación social. Por otra parte, mientras los espacios físicos son cada vez más amplios, por tanto más virtuales, necesitan de un mayor tiempo para su consolidación como ámbito de sentido consolidado. Pero la modernidad no sólo potenció el carácter planetario de las relaciones de intercambio sino que produjo sus modificaciones en un tiempo inesperadamente rápido (Virilio, 1994). Esto progresivamente imposibilita el desarrollo de marcos de sentido que le den contención cultural, ideológica, etc., a los nuevos escenarios de relación social.

Luego de plantear el contexto en donde se enmarca el proceso de desanclaje, lo que nos interesa analizar más específicamente es el desarrollo globalizador de las relaciones sociales. Si bien nuestro argumento hizo fuerte hincapié en el carácter originario que tienen las condiciones económicas de producción, no obstante queremos dejar en claro que el mencionado proceso es mucho más complejo que la vocación planetaria propia del capitalismo. Consideramos que la definición de la *variable económica* es fundamental para explicar la globalización, pero nos distanciamos de perspectivas holísticamente descriptoras del mismo. Creemos que el capitalismo desarrolló al extremo la extensión de las relaciones materiales de producción, pero no por ello pensamos que la globalización es la materialización del sistema-mundo capitalista (Wallerstein, 1995). A nuestro entender existen *variables políticas, culturales, ideológicas* que intervienen en este proceso, por lo tanto la variable económica, si bien es fundamental, no es la única.

De todas maneras, consideramos que la necesidad de reproducción del capital, que llevó a una creciente concentración y diversificación de la producción industrial y de servicios, requiriendo de escenarios cada vez más amplios para colocar sus productos. Esta necesidad económica material va de la mano de una extensión también planetaria de una modalidad de *racionalidad técnica* que homologa los comportamientos de los agentes económicos en todo el mundo. Esto a su vez, facilita y potencia la condición planetaria del capitalismo: la universalización de un patrón de conducta que haga previsible, global y estratégicamente, el comportamiento de los agentes en el mercado.

Pero por sobre esta homogeneización globalizante del sentido de la acción (Weber, 1987), existen diversas lógicas que intervienen en la construcción de este "sendero" que aparentemente nos lleva en forma inexorable a la globalización. Estas lógicas diferenciadas son las que, desde nuestro punto de vista, realizan los ajustes y alcances de la globalización. Estas operarían más bien a nivel metodológico, mientras que la lógica intrínseca del proceso se basaría en las necesidades económicas. De todas maneras, no por ello estas variables intervinientes dejan de influir, sino que por el contrario son las que le dan un viso de realidad al marco genérico.

Desde este planteo nuestra intención es trabajar, en primera instancia con la variable independiente: los *factores económicos* que favorecen al proceso globalizador; para luego analizar la intervención/influencia de/sobre las variables intervinientes: nos referimos al contexto *político-institucional*, y a la construcción de *identidades culturales*, dentro del marco de la globalización.

3. DESARROLLO DEL ARGUMENTO SOBRE LA GLOBALIZACIÓN

Antes de desarrollar cada una de las dimensiones, es necesario aclarar que nuestro planteo tiene como punto de partida la deconstrucción del Estado-Nación como mediación institucionalizada; desde este momento histórico analizaremos los efectos y alcances de la *globalización*, a la vez *como proceso social y como factor ideológico* de condensación simbólica de un modo de relación social (Ortiz, 1994).

a. Eje económico

Como ya planteamos en capítulos anteriores, es fundamental para pensar este cambio de escenario social tan veloz, la transformación de los factores de producción económica. Haber pasado de un factor fijo de apropiación de recursos, ligado a la producción de la tierra, a *factores móviles* como el capital, y actualmente a la información tecnológica, permitió una apropiación de recursos diferencial a los capitalistas que hizo posible la ampliación de su escala de producción.

Estos elementos, rescatados del modo de producción e integrados con la *lógica fusionadora y monopolizadora* del capital, nos llevan a un escenario donde determinadas empresas capitalistas no sólo tienen la posibilidad de operar en todo el mundo, sino que además cuentan con mayores recursos financieros que el propio Estado (actor privilegiado de las relaciones económicas mundiales desde la segunda posguerra). Por ende, las negociaciones económicas entre empresas crecientemente empiezan a formar parte de las relaciones internacionales.

Este último es un elemento importante para destacar, ya que si analizamos cómo las relaciones económicas mundiales subsumen progresivamente la tarea de las relaciones internacionales, llegaremos a la conclusión de que la lógica económica no se escinde de lo político sino que en todo caso es cooptada por ella. De todas formas debemos reconocer que las relaciones internacionales, en donde hegemonizaban las políticas entre Estados, por lo general vinculado a una lógica de soberanía territorial,⁷ comienza a verse transformada. No obstante, si nuestro eje son las *relaciones económicas*, no podemos aún pensar en escenarios de negociación que excluyan a *lo político* como medio de instrumentalización de los acuerdos. Más allá de que los pactos los realice un Estado nacional o una Región, es necesaria la instancia política, porque los acuerdos económicos en última instancia involucran trabajadores (calificados o no) y esta gente se encuentra localizada en un territorio, y la soberanía política de decisión dentro de ese territorio la concentran instituciones que para tal fin operan.

Desde este escenario de relaciones entre lo político y lo económico, queremos definir los efectos del proceso de globalización. Planteado el carácter internacionalmente extendido de las grandes empresas capitalistas, lo que nos interesa es trabajar sobre el problema del desanclaje espacio-tiempo en el ámbito de la localización de la producción industrial. Haciendo excepción de las grandes corporaciones financieras, las empresas transnacionalizadas aún deben seguir produciendo bajo los patrones generales de la producción industrial. Para ello deben contratar gente, y allí mediante una tecnología específica realizan un producto; por lo tanto necesariamente deben radicarse en un territorio, aunque solo sea para realizar una parte de la cadena de producción final. Pero, más allá de este anclaje territorial, el problema actual radica en la velocidad con la que dichas corporaciones pueden trasladarse de un país al otro. Por lo tanto la dimensión de alternativas espacio-territoriales con las que cuentan las grandes corporaciones es tan amplia como todo el planeta, y por otra parte el tiempo en el cual pueden estar trabajando en un lugar concreto no es necesariamente muy extenso. Por lo tanto, *si bien las empresas necesitan aún de la política para negociar las condiciones de contexto socio-político o las reglas normativo-legales básicas para su establecimiento en un determinado territorio, no obstante la capacidad de "chantaje" económico es mucho mayor ya que potencialmente las mismas pueden radicarse en otros lugares con una creciente rapidez.*

En razón de esta relación de fuerzas es que retomamos el planteo de Rosencrance (1996) acerca de la actual *virtualidad* de las corporaciones econó-

7. Para ampliar este punto ver algunos análisis de Rosencrance (1996) donde el autor plantea el cambio de la disputa internacional, de la lógica territorial a la económica.

micas y de los Estados. Las primeras serían virtuales debido al carácter descentralizado de su producción económica, distintas partes de la cadena de producción se instalan en distintos países. Mientras que los segundos, se insertarían dentro de una nueva división internacional del trabajo, donde ninguno produce específicamente algo concreto sino que realizan sólo fases de una cadena mundial. Así ocurre que un país puede especializarse en aportar mano de obra barata, mientras otros conducen gerencialmente determinadas ramas de la producción y/o servicios. De esta manera vemos como, tanto los Estados como las corporaciones, cada vez tienen un menor anclaje productivo asociado a un *espacio-tiempo* determinado, sino que se encuentran crecientemente en dependencia con *funciones fragmentarias* de una producción que se realiza a escala global.

Rosencrance específicamente plantea que los Estados se disputan internacionalmente el lugar de la *cabeza* o del *cuerpo* de las empresas.⁸ Necesitan garantizar condiciones favorables (comparativas internacionalmente) para la radicación de las empresas. Por lo tanto vemos cómo la relación de fuerzas económicas entre las corporaciones y los Estados llevan a definir un campo de batalla, donde los últimos deben responder dentro de los requerimientos de las primeras, de aquí podemos derivar claramente el *carácter ideológicamente impuesto* de las supuestas determinaciones neutras de la globalización. Las condiciones librecambistas o aperturistas que exigen las corporaciones no devienen del "orden de las cosas", sino que provienen de una relación de fuerzas concreta donde el factor dominante legitima su reclamo acerca de las garantías normativas por fuera de su posición de interés y la eleva a condición de existencia de las propias relaciones de producción.

Una vez que tenemos más claro el mapa estratégico de relaciones de disputa, podemos ver los efectos del mismo. Frente a la globalización impuesta por el paradigma de "pensamiento único" observamos que en primera instancia las *corporaciones virtuales* y luego los *Estados virtuales* más desarrollados son los que mejor se adaptan a estas condiciones de desarrollo. No ocurre lo mismo con los *Estados débiles* que sólo pueden ofrecer mano de obra barata, y menos con las *instituciones y actores* que operan por debajo de cada Estado-Nación. Estos últimos, anclados en la lógica de desarrollo del Estado de Bienestar, no pueden hacerse viables ni institucional ni individualmente.

Por ello, lo que nos interesa ahora es empezar a recorrer el camino inverso al realizado hasta ahora. Analizar qué relaciones son las que estallan al interior del Estado-Nación que, como el gran "paraguas moderno", fue el encargado de sedi-

8. Analogía que plantea, el autor, con respecto a la dirección de la empresa o la gestión y/o producción efectiva de la misma.

mentar un ámbito de relaciones sociales estable, tanto política como socialmente. Allí lo que comenzaremos a observar son el resquebrajamiento de las funciones políticas, culturales y éticas, que son las más perjudicadas por este proceso de globalización inicialmente económica.

b. Eje político

El Estado Nación actual se enfrenta a una doble conflictividad, por un lado a una creciente *complejización de los problemas estructurales-sociales* a resolver, y por otro a una *inversión de las relación de fuerza* por la cual dejó de ser el agente privilegiado para la transformación de la sociedad. Nuevos agentes sociales cuentan con mayor capacidad para garantizar por sí mismos la reproducción económica mundial.

Dentro de la primera dimensión vemos de qué manera la tradicional representación política que garantizaba una estabilidad institucional como marco regulatorio de conflictos, se encuentra frente a una encrucijada compleja: al mismo tiempo deben representar al *Pueblo ante el Estado* como representantes del mandato soberano, y al *Estado frente al Pueblo* como parte de una gestión crecientemente profesionalizada con mandatos técnicos, muchas veces más obligatorios que los del soberano. En síntesis, el argumento es el siguiente: frente a problemas cada vez más complejos y acuciantes, la *promesa política* es cada vez más difícil de sostener, debe poder estar sujeta a variaciones coyunturales que puedan ser decididas por representantes en quienes la sociedad sólo deposite su *confianza en una correcta gestión*.

Dentro de una segunda dimensión, observamos un creciente condicionamiento sobre la autonomía de acción política de los representantes. Esta clase política se encuentra sujeta a los designios de la globalización, el doble problema es el siguiente: deben decidir teniendo en cuenta las necesidades dentro del *marco nacional*, pero al mismo tiempo considerando los reclamos del *mercado mundial*, ya que los destinos del territorio dependen de su inserción en este mundo global. Resumiendo, el gobierno debe atender dos lógicas que, las más de las veces, se oponen: los reclamos de los habitantes del territorio nacional que en su carácter de ciudadanos demandan por sus derechos políticos y sociales, y a la vez los reclamos de los agentes transnacionales que posibilitan la viabilidad económica de la nación dentro del marco mundial.

A su vez, si relacionamos las dos dimensiones nos enfrentamos a una dicotomía aún más compleja: la *legitimación política interna*, según las pautas de necesidades que requiere la población en la cual reside la voluntad soberana, y la *inserción económica externa*, según la cual determinadas políticas macroeconómicas deben

ser indiscutibles. Si se atiende en forma exclusiva alguna de las dos variables, en principio, parecería imposible sostener la otra. La cuestión problemática radicaría en cómo conciliar las *condiciones macroeconómicas*, impuestas por el poder económico transnacional, con un *criterio de justicia y ética* que tenga en cuenta las repercusiones sociales que aquéllas tienen sobre la población concreta de un territorio determinado. En otras palabras, cómo garantizar la *inclusión externa* en el mundo globalizado sin que por ello se deba profundizar la *exclusión interna*, como un sacrificio fatal de amplios sectores desocializados de la población.

Esta problemática resulta compleja en el mapa político del Estado Nación actual. En todo caso la reconsideración del mismo pasaría por pensar cuál es la frontera interna sobre la cual la voluntad política debe garantizar criterios mínimos de justicia social. Quizás la respuesta pase por juzgar que los nuevos límites políticos pasan por las *Regiones* más que por los tradicionales *Estados*. En ese caso, como región, Europa tendría mayor capacidad económica de regulación, por ende mayor autonomía política para decidir. Pero esto se enfrenta necesariamente con la capacidad político-jurídica que tienen estas regiones para concertar colectivamente criterios de igualdad que sean aceptados por las poblaciones o los ciudadanos *de cada uno de los países*. En síntesis, vemos que las regiones aparecen potencialmente como un nuevo escenario posible de regulación y concertación, pero éste se ve retardado en su capacidad de acción por la aún embrionaria constitución del espacio físico-simbólico que corresponde a estas regiones multinacionales. Lo que ocurre es que la *dinámica económica* muta a mayor velocidad de lo que las *instituciones políticas*, y menos aún los *patrones culturales*, pueden cambiar.

No obstante, frente a este determinismo y *fatalismo económico* que nos lleva a la generación de diferencias sociales, creemos que la cuota política, como escenario de un nuevo *Contrato social* que materialice las nuevas condiciones de igualdad que colectiva y socialmente legitimemos (Rosanvallon y Fitoussi, 1997), aún sigue existiendo en este mundo globalizado. En este sentido acordamos con Giddens (1994) en que el propio proceso de globalización es impensable sin las variables políticas que aportan los Estados Nación para darles un reconocimiento legal y político a su funcionamiento y lógica. De hecho, las regiones de la cual hablamos, actualmente no parecen ser aún sino un conglomerado de políticas, conexas e inconexas, entre distintos países que bregan por sus intereses particulares. Dicho de otra manera, la decisión política es siempre necesaria para la consitución de un mercado. Esto sucedió en la época de la construcción de los Estados Nación, vía disolución de las barreras aduaneras feudales, y sucede hoy vía la disolución de las barreras nacionales. Es que tanto la *legalidad jurídica* como la *legitimidad política* son lazos fundamentales para la consolidación de cualquier espacio económico, pues solamente desde su establecimiento es posible la previsibilidad, como expresión de la racionalidad de los

actores económicos (Weber, 1987) para la irrupción de un mercado donde haya consumidores no conflictivos.

Para cerrar, hacemos hincapié en el carácter primariamente *económico* del fenómeno de la globalización. En segunda instancia observamos las respuestas *políticas* a este proceso, tanto en términos de convalidación como de disputa con el mismo. En este último sentido nos referimos a las construcciones institucionales que necesariamente deben ser revisadas dentro de un contexto mundial de transformación. Y para finalizar, vemos a *lo cultural* como la variable rezagada que lentamente trata de adaptarse a los cambios sociales que modifican sus pautas de sentido. El problema que observamos aquí es el siguiente: las transformaciones culturales tradicionalmente siempre fueron más lentas de modificar, por lo cual se observaban asincronías culturales manifiestas dentro de un mismo territorio; siendo en la actualidad los cambios estructurales cada vez más veloces, dichos compartimentos culturales podrían llegar a *superponerse* uno sobre el otro. Como contracara de este proceso aparecen los medios de comunicación como la manifestación de un esfuerzo, a escala global, por la *homogeneización* cultural y social.

c. Eje cultural

Dentro de este marco contextual es donde más se hace evidente la doble tensión que, a nuestro entender, gobierna este proceso de globalización: por un lado el análisis de qué es lo que se *mundializa* y por otro el de qué es lo que se *localiza*. Como ya sugerimos, la construcción de las identidades nacionales (en torno al Estado) no fue un proceso natural, sino que se construyó a partir de múltiples pliegos identitarios sobre la memoria colectiva de una población que comenzó a referirse a sí misma como una universalidad. Como plantea E. Renan (1987), toda nación, como todo proyecto de construcción de una identidad colectiva, se construye sobre el *olvido* de muchas cosas, al mismo tiempo que se *despliegan* muchas otras que tienen en común. De esto se trata la construcción de una identidad colectiva, de una sumatoria de esfuerzos por reforzar nuevos símbolos sobre otros que fueron hegemónicos en otras instancias históricas. La construcción de la consecuente identidad como totalidad, simplemente se define a sí misma una vez que ese proceso equívoco y multidimensional se transforma en hegemónico. Esto no quiere decir que no pueda coexistir temporalmente con otras pautas identitarias.

Desde esta óptica es que coincidimos con Anderson (1993) en el sentido que la identidad nacional no es más que otra *comunidad imaginada*. De la misma manera que toda constitución de un orden político y social, en este caso estatal, conlleva su correlato *mítico* que le permite legitimarse como guía orientadora de las acciones sociales, y garantizadora de un orden dentro de un determinado territorio (Cassirer, 1993).

En tanto construcción colectiva relativamente arbitraria,⁹ vemos que el proceso de nacionalización de las identidades puso un manto igualador sobre las anteriores diferencias identitarias. En consecuencia, que tales diferencias no aparezcan sobre la superficie no significa que no sigan reproduciéndose socialmente. Tanto aquéllas que se basan en *prácticas rutinizadas y reproducidas localmente*, como aquéllas otras basadas en *construcciones identitarias regionales, provinciales, étnicas, religiosas, etc.* En síntesis, la construcción de identidades resultaría de un proceso de *superposición* de una pauta sobre otra. Cada una de ellas reagrupa a los colectivos de una manera distinta, pero la preeminencia de alguna de ellas no es progresiva, o sea no se van sobreimprimiendo sin darle espacio para su subsistencia a las diferentes, sino que las distintas pautas sobreviven aunque se orienten a espacios simbólicos marginales socialmente. Solamente una vez que la pauta hegemónica entra en crisis, allí es donde irrumpen algunas de las identidades subsumidas, según el conflicto o situación social de que se trate.

Este razonamiento nos lleva a imaginarnos una especie de *torre de babel* que agrupa y articula fragmentariamente las distintas identidades preexistentes. Por lo general siempre hay una que es *hegemónica* que cumple la función de articuladora general, a través de ella se lleva a cabo un ordenamiento que impacta y reordena "hacia adentro" y "hacia afuera" cada una de las otras identidades que conviven con la hegemónica. Así, por ejemplo en el terreno político la pauta ideológica de clase (en determinados países) subsumió y reorientó una infinidad de otras pautas identitarias populares.¹⁰ Pero como toda función identitaria (legitimadora socialmente) siempre es precaria en su historicidad, una vez que entra en crisis, el espacio simbólico social debe ser articulado por otra pauta identitaria que reemplace a la perimida. Esto es lo que ocurre con el problema de las identidades nacionales: al entrar en crisis material¹¹ y simbólica,¹² las identidades previas y posteriores que se subsumían a ella, salieron a superficie cumpliendo la función de toda identidad, como pauta de ordenamiento social de las distintas acciones sociales. Este es el proceso de *fragmentación* que paradójicamente convive, en forma necesaria, con el contexto de la *globalización*.

9. En el sentido de que no es *necesariamente* de una manera, esto no quita la consistencia y coherencia de la construcción identitaria dentro de un proceso social.

10. Para profundizar sobre el tema, ver los trabajos de Hogarth y R. Williams, entre otros culturalistas ingleses.

11. Por la incapacidad creciente del Estado-Nación para garantizar y ordenar la reproducción económico-social ampliada.

12. Por la crisis de las instituciones nacionales que se encargaban de catalizar los distintos actores sociales representando un orden normativo legítimo dentro de un territorio físico.

Actualmente nos encontramos en este escenario de *deconstrucción de las identidades nacionales, de reaparición de viejas identidades y de construcción de nuevas identidades colectivas a distinta escala*. Si tomamos como punto de partida la primera afirmación, mientras que la segunda no la analizamos en virtud de que excede nuestro objetivo analítico, por último llegaremos a la necesidad de definir cuáles serán las nuevas construcciones identitarias dentro de la tensión citada *entre lo global y lo local*.

Frente a este dilema existen dos posturas que en términos amplios podemos discriminar: aquéllos que plantean que la identidad comienza a configurarse desde pautas *tecnológicas*, en muchos casos globalizadas (Canclini, 1995); y otra que se orienta a juzgar como más importante la construcción simbólica basada en las *prácticas* socialmente sedimentadas (Giddens, 1993) en la interacción local o en el cara a cara. Mientras la primera hace hincapié en las nuevas pautas de identidad globales: consumo, pacifismo y ecologismo internacional; la segunda refuerza el carácter local de dichas pautas: vecinales, regionales y/o étnicas, ciertos tipos de condiciones sociales que llevan a la construcción de una identidad colectiva de asalariados o de campesinos, etc. El supuesto fuerte que opone ambas perspectivas se centra en el problema de la *territorialidad de la constitución de las pautas identitarias*. Mientras la segunda afirma la necesidad de la territorialidad de las identidades, donde los sujetos agrupados puedan reconocerse dentro de un mismo ámbito social; la primera refuerza el carácter abstracto y desanclado territorialmente de las identidades modernas, por lo tanto permite que existan agrupamientos colectivos de sujetos que nunca compartan un cara a cara.

Particularmente creemos que dentro del contexto de alta modernidad se da un proceso de articulación entre ambas perspectivas, por lo tanto no serían antagónicas. No obstante, para reforzar nuestro argumento, podríamos decir que aún dándole preeminencia a la primera perspectiva globalizante, pensamos que si ponemos el foco sobre el impacto socio-simbólico en los actores sociales, la forma de recepción de dichas pautas culturales tecnológico-globales es necesariamente diferente en cada ámbito local. Por lo tanto, la metáfora de la aldea global no es sino una manifestación de una realidad tecnológica que pretende imponerse como pauta cultural única de ordenamiento de la realidad social. Lo que vemos no parece ser una construcción cultural homogénea, sino más bien una reproducción *heterogénea* de formas de reapropiación (en función de cada contexto local) de una centralización mundial de la producción de los mensajes.

Por lo tanto, así como ocurrió anteriormente con las pautas identitarias que producían centralizadamente los Estados-Nación, en la actualidad a la producción relativamente homogénea de símbolos globales se le contraponen una heterogénea

reapropiación de los mismos. Más que una *aldea global* a la McLuhan, estaríamos frente a un *conventillo global* (Ford, 1994). Frente a los distintos mensajes de cultura¹³ y consumos¹⁴ globales habría múltiples lecturas en función de los distintos contextos sociales desde los cuales se los realice. Estos nuevos mensajes aparecerían como una nueva escala en el marco de la torre de babel antes descrita.

Lo que está claro es que dentro de este proceso de centralización a escala mundial de los mensajes parece constituirse un nuevo tipo de ciudadanía. Frente a la *ciudadanía nacional o estadocéntrica* que privilegiaba la instauración de derechos sociales inclusivos, y que tendía a una pretensión de igualdad universal (toda diferencia siempre es provisoria en la dialéctica del progreso iluminista), se le opone una *ciudadanía cultural* (Canclini, 1995) que privilegia las diferencias en favor de las múltiples estrategias de defensa que llevan adelantes las distintas minorías.¹⁵ A nuestro entender, lo que no tiene en cuenta el autor es el carácter meramente cultural-social de su enfoque, con el cual podemos estar de acuerdo, pero detrás de tal argumento lo que se desancla es cualquier proyecto colectivo de *igualdad*. Una vez legitimada la *diferencia* constitutiva en el marco de la sociedad civil (Hegel, 1987), dejados los actores sociales a su propio designio, aparece como imposible un proyecto que reconcilie a la legalidad con la justicia.

Para cerrar, y volviendo a nuestro argumento, si tenemos en cuenta que a nivel global las producciones identitarias tienden crecientemente a profundizar el respeto por la *diferencia*, lo que podemos deducir es que lo se pretende coordinar (mediante su legitimación) es la progresiva *fragmentación* de las identidades colectivas. De acuerdo con nuestro enfoque previo, la homogeneización global de los mensajes no encuentra como contraparte una homogeneización de las identidades, por el contrario las identidades tienden a ser cada vez más disímiles fruto de la mencionada reapropiación de dichos mensajes. Por lo tanto, y como ocurrió con el Estado Nación, es necesario encontrar un *punto de articulación entre lo local y lo global*, actualmente mundial.

Siendo el local el ámbito de expresión o de práctica de las identidades colectivas, más allá de que existan ingerencias externas a nivel global, creemos que es

13. Tanto ideológicos como valorativos; de esa manera se legitiman desde instituciones hasta criterios ecológicos o de pacifismo.

14. Principalmente de bienes y servicios que se promueven en forma global y que, frente a la creciente instrumentalización del mundo, vendrían a ocupar el lugar del sentido posmoderno (Lipovetzky, 1994).

15. Desde el momento en que afirmamos que la *operación homogeneizante global* es mucho más abarcadora que *la nacional*, nuestro planteo se basa en que buena parte de la explosión de las diferencias que asume el proyecto globalizador se debe más a la cantidad de diversidades que incluye a su interior que a su tolerancia por lo diferente. Bajo la égida global quedan todas las identidades étnicas, regionales, de género, de clase, políticas, y aún las nacionales.

necesario poner el foco allí, donde se materializan y catalizan las distintas señales simbólicas. Por lo tanto urge una nueva matriz de pensamiento que unifique dos procesos que aparentemente van en direcciones opuestas: por un lado el *tecnológico, instrumental, abstracto y desterritorializado*, y por el otro el *comunitario, normativo o de sentido, concreto y territorializado*.¹⁶

El objetivo último de nuestro trabajo es intentar unificar las dos lógicas que repercuten en el ámbito cultural de la construcción de las identidades colectivas, y a partir de allí justificar nuestra intención dialéctica de articulación (en el eje económico, el político y el cultural) entre *la lógica de la globalización y la de la localización*. En este sentido rescatamos el planteo que realizaron Sonntag y Arenas (1995): para comprender la dinámica social contemporánea es necesario, en cada situación concreta, *pensar globalmente y actuar localmente*. Teniendo en cuenta tanto la producción mundial de señales simbólicas (bienes y servicios de productos de consumo cultural), como la reapropiación local en donde se generan fragmentarias pautas de identidad colectiva.

Es fundamental considerar al mismo tiempo el ámbito *contextual* de la realización práctica concreta, y las condiciones locales y/o particulares de la *acción*. Desde esta articulación se haría posible la construcción de una nueva matriz que conjuge los problemas globales sin dejar de tener en cuenta que estos siempre repercuten en forma diferenciada a nivel local. Sólo así resultaría posible recomponer conjuntamente una vocación *igualitaria o universalista* con otra que respete las *diferencias* en el marco de cada *particularismo*.

4. SÍNTESIS DE LA RELACIÓN GLOBAL/LOCAL

Antes de establecer las pautas de relación entre lo global y lo local debemos dar cuenta de nuestros supuestos: si bien la globalización opera como una tangible realidad tecnológica, no obstante nuestra hipótesis es que *lo global permite la explosión de las diferencias en función de su propia insuficiencia para dotar de sentido a los procesos sociales que ella misma impulsa*. Este sería el motivo que lo diferenciaría de los procesos de identificación nacional: el carácter *incompleto* del fenómeno de la globalización. Exceptuando las variables económicas, dicho carácter se evidencia en las carencias sobre muchas de las otras dimensiones

16. A. Touraine hace un intento en ese sentido en su libro *Crítica a la modernidad* (1994) cuando postula la necesidad de conjugar la *racionalidad técnica* crecientemente centralizada y desarrollada, con las diferentes *pautas culturales identitarias* que se fragmentan progresivamente.

que dotan de sentido a las relaciones sociales. Por ello, que no existan reglas fijas o identidades fuertes no significa una ausencia de orientación general.

Pero por sobre nuestro posicionamiento teórico, creemos que es indispensable dar cuenta de los *procesos sociales* que llenan de contenido la tensión dialéctica ya planteada: *¿qué es lo que se globaliza y qué es lo que se localiza?*

En este ámbito podríamos referirnos a cuatro dimensiones sobre las que impactan, correlativamente de una manera decreciente, el fenómeno de la globalización: 1) la económica, 2) la política, 3) la cultural, y 4) la social.

1) Dentro del ámbito *económico* es donde más claramente se expresa la lógica de la globalización y donde a nivel local (esferas nacionales o subnacionales) es muy difícil de oponer resistencia a la creciente concentración y diversificación del capital financiero y productivo transnacional.

2) Dentro de lo *político-institucional* es donde más reajustes se están produciendo; allí los gobiernos nacionales tienden a concentrar las decisiones políticas en razón de la compleja doble función que deben cumplir: integrarse a las normas impuestas por el mercado mundial (intereses económicos transnacionales) e integrar a la población excluida económicamente dentro de cada frontera nacional; la ausencia de un nuevo contrato social que tenga en cuenta este tipo de contexto lleva a que se concentren funciones de gobierno y que la representación tradicional se transforme en una tarea delegativa (O'Donnell, 1992) en donde se deposita la confianza en un líder.

3) La esfera *cultural* se encontraría en la bisagra entre la globalización y la localización, ya que da cuenta tanto de la concentración de los medios de comunicación que pretenden la unificación global de los signos culturales (también vía la internacionalización del consumo de determinados bienes y servicios); como de la fragmentación creciente de las identidades culturales, tanto a nivel local como por área de interés o pertenencia.¹⁷

4) En lo *social* es donde mayormente se expresan los signos evidentes de la fragmentación y exclusión; como consecuencia de la concentración de los medios de producción, los actores sociales se integran con una progresiva desigualdad en el reparto de los bienes socialmente disponibles; esto no sólo tiene en cuenta los efectos materiales de la exclusión, sino que también el fenómeno impacta en la *desocialización* de los sujetos que se encuentran fuera del mercado laboral, de esa manera se resienten fuertemente los lazos de pertenencia a la sociedad en que viven.

17. Nos referimos a los agrupamientos por afinidad etaria, musical, étnica, de género, etc.

En síntesis, podríamos decir que la globalización, transnacionalización y concentración económica (financiera y productiva) impacta por un lado en la órbita política, concentrando nacionalmente la decisión ejecutiva; y por otro en la órbita cultural, vía medios de comunicación e internacionalización de determinados bienes de consumo. No obstante, este proceso lleva al debilitamiento de los lazos sociales preexistentes. De allí que la representación política entre en crisis, que las identidades colectivas fuertes (fundamentalmente organizadas en torno a las ideologías) se licúen en nuevas pautas segmentadas temáticamente, y que socialmente existan cada vez más excluidos de la sociedad. Por consiguiente, en la actualidad las relaciones sociales no sólo dan muestra de una *integración global* sino que, como correlato no enteramente causal de aquélla, se observa una manifiesta *fragmentación social*.

5. ¿LOCALIZACIÓN?¹⁸

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, en función de la integración global/local,¹⁹ *ni lo global sería igual a lo homogéneo, ni lo local debe ser la búsqueda de una reivindicación autóctona*, más bien ambas esferas deberían presuponerse, así como para la conformación de las identidades nacionales se tenía en cuenta las culturas y pautas de producción regionales. En virtud de ello es que nos interrogamos acerca de la influencia y alcance de los nuevos escenarios de reproducción social a escala local.

A pesar de mantenerse determinadas jerarquías sociales (Ortiz, 1994), lo que cambian son los modos de relación hegemónica. La pregunta es: ¿de qué manera conviven los nuevos tipos de *integración* y *segregación* social?, y desde nuestro interés: ¿cómo se relaciona lo local con lo global? Un elemento novedoso es la relación directa que se da muchas veces entre lo local y lo global, en donde se eluden las mediaciones intermedias (tanto institucionales como jurisdiccionales) (Segre, 1994). En este sentido existen experiencias concretas de vinculación con

18. Aclaramos que, en este punto, deliberadamente abandonamos el análisis de la fragmentación, como correlato de la globalización, y retomamos nuestro argumento desde una de las posibles salidas de este proceso paradójico: ¿la localización? Insistimos con los signos de pregunta en razón de que aún hoy tenemos muchas incertezas en relación con esta potencial alternativa. Nuestro trabajo no tiene otro objetivo que aportar elementos de análisis y prescriptivos para el delineamiento de un proyecto de este tipo.

19. Aquellos teóricos que creen que es imposible pensar en un polo sin tener en cuenta al otro. Estos actualmente acuñaron el concepto de "*glocal*".

lo global pero desde lo local. Fundamentalmente desde la órbita económica, se encuentran desarrollados líneas de exportación (aún de pequeñas y medianas empresas) que integran ciudades intermedias tanto con el mercado globalizado como con la región económica, en nuestro caso el Mercosur.²⁰

Tendremos en cuenta una definición de "lo local" como aquello que no responde a un criterio cerradamente localista, ni autárquico (Arocena, 1995), sino que por el contrario el carácter integrado de los conceptos global/local no hace posible pensar a uno sin el otro, donde la implicación dialéctica se constituye desde la relación entre lo universal con lo particular.

Aún en la definición de los ámbitos jurídicos y/o territoriales, vemos que lo local no es un concepto que se encuentre definido de antemano. Por el contrario se trata de uno que debe ser *construido*, sólo de esa manera es posible establecer el límite (siempre relativo) entre un espacio local y su global correspondiente, según cada circunstancia o relación social.²¹ Lo que queremos decir en forma tácita es que se trata de un *proyecto colectivo* donde según qué mecanismos de concertación, negociación y/o cooperación se den, se podrá aseverar si dicho proyecto es más o menos democratizante y/o incluyente. El único elemento que forma parte necesariamente del mismo es su escala: *el nivel local*.

Reforzando la importancia de la escala, observamos que el carácter local nos lleva a una *lógica territorial horizontal* que se encuentra claramente diferenciada por Arocena (1995) de la *lógica sectorial vertical*. Mientras esta última representa la estrecha vinculación de los Municipios con el Estado-Nación, por lo general dentro de una óptica político-administrativa donde las comunas solamente reproducen jerárquicamente lo decidido en la órbita nacional, y mediante estas decisiones macro se vinculan con lo internacional;²² por el contrario la primera lógica remite a una creciente autonomización de la decisión, planificación y gestión de

20. En este caso, el ejemplo prototípico es el de la ciudad de Rafaela, no obstante existen otras experiencias en polos urbanos importantes como Rosario, Mendoza, Córdoba.

21. Específicamente en nuestro país desde el desarrollo del Mercosur puede decirse que existe una activación de instancias intermedias que superen la dialéctica entre la globalización y el resguardo nacional. Al haberse demarcado una frontera intermedia entre aquéllas, los ámbitos locales parecen haber despertado, tanto en lo que hace a enfrentar el mundo como a integrarse con otras subregiones. A pesar de haber perdido centralidad, el ámbito nacional sigue siendo una referencia en este tipo de estrategias locales de *integración hacia abajo y hacia arriba*.

22. Podemos dar infinidad de ejemplos en cada ciudad, pues "la política" en estos ámbitos discurría por patrones nacionales. Pero por tomar uno podemos ver el caso de las políticas sociales: en cada ciudad o región solamente existían programas o proyectos que eran diseñados, programados y ejecutados a nivel nacional, desconociendo las particularidades de la zona, a la vez que siendo incapaz de hacerlas eficientes en razón de las múltiples "capas" dirigenciales que debía recorrer para llegar a la población objeto.

un proyecto local, donde de ninguna forma se excluye ni lo nacional, ni lo global, sino que la diferencia radica en la pauta de vinculación más comprometida desde lo local. Sin embargo, si observamos este último proceso en forma histórica concreta en nuestro país, podremos ver que los ámbitos locales, más que asumir un proyecto estratégico propio, debieron hacer de "colchón" de un proceso de ajuste por el cual el estado nacional delegaba responsabilidades a las provincias/municipios sin dos elementos fundamentales para soportarlo: a) una adecuada transferencia de recursos desde el nivel nacional o, b) una transferencia de poder político (autonomía/autarquía) suficiente como para que los ámbitos locales puedan conseguir sus propios recursos estratégicos para resolver sus problemas.

Dentro de esta pauta de relación, justamente lo que nos interesan son las *especificidades* que lo local puede "agregar" a las supuestas determinaciones estructurales y globales a las cuales se haya sujeto. Creemos que, si bien pueden haber circunstancias de contexto, lo particular-concreto se encuentra definido por la acción u omisión de acción de los actores a nivel local. La posibilidad de acción sobre estos *márgenes* condicionados no es menor pues si bien no transforma una región en inviable,²³ no obstante potencia recursos a nivel local que posibilita un desarrollo que no se concebía en la región. Por lo menos puede que logre hacer salir a algún municipio del círculo de hierro por el cual, primero siempre se debe atender los sueldos de la administración para que no haya conflictos, y algo de obra pública para tener réditos políticos. Lo particular de este tipo de estrategias-particulares de "enganche" de lo local con lo global, es que no se puede medir exactamente la pauta de crecimiento, ya que la inserción en un mercado tan amplio puede permitir un desarrollo exponencial.

Lo definitorio para esta cuestión es el alcance y avance del proyecto colectivo en esa escala. El proyecto, en primera instancia debe asumirse desde el *compromiso mutuo* de los actores intervinientes en la mencionada región, y recién luego puede hablarse de una *planificación* y posteriores *decisiones colectivas*.²⁴ *Una vez cumplida esta periodización puede decirse que lo local influye en la situación*

23. Podemos ver el caso de Palpalá donde una buena gestión local no pudo soportar el impacto estructural de la desocupación en la región. Lo mismo ocurre a nivel social en Rosario, donde una eficaz y solidaria gestión en las políticas sociales de la ciudad no puede trascender la problemática de migración interna que reciben del norte por el empobrecimiento de regiones enteras.

24. No obstante en la mayoría de los municipios lo primero que se encararon fueron políticas de integración o cooperación puntual, ya que el diseño del Plan Estratégico al que hacemos referencia es sólo posible una vez que se encuentren consolidadas relaciones estrechas entre la administración política y la sociedad civil. Estos son los casos de las experiencias de planes estratégicos en el país: Rosario, Rafaela, etc.

particular-concreta, aunque se encuentre relativamente determinada por los diseños de la globalización y transnacionalización de la economía. Se trata de una hipótesis, una tentativa experimental que busca tener ingerencia en el proceso social global, aunque no tenga la certeza de los resultados de tal intervención. En todo caso el perfeccionamiento de su estrategia debería irse modificando según los contextos cambiantes de decisión.

De todas formas para la implementación de lo propuesto es necesario suponer un reconocimiento de las partes dentro de lo social. Este reconocimiento puede partir de una identidad colectiva, como palanca de un proyecto común, y desde allí reforzar hacia el futuro la propia identidad. No obstante necesita de algún anclaje organizacional si el proyecto local tiene visos de materialización. Esta es la función que cumplen los diseños de los planes estratégicos, ya que a lo que nos referimos es al establecimiento de *redes* entre los siguientes sectores sociales formulados: *estado-político, agentes económicos* y el denominado "*tercer sector voluntario*". Esto debe superar la visión tradicional de la gestión pública desde la Intendencia como eje de las políticas. La coordinación entre los tres ámbitos supone una *articulación entre lo público y lo privado o entre el Estado y la Sociedad civil*, teniendo en cuenta que las fronteras entre estos espacios, en todos los ámbitos, se encuentra definida de una manera crecientemente borrosa (Arditi, 1994). De todas maneras, dicha coordinación debería intentar superar visiones reduccionistas, como la liberal tradicional que opone estrictamente lo político a lo económico, o la del discurso actual de los organismos internacionales la cual supone que por un lado se encuentra el Estado y por otro la sociedad civil representada en las organizaciones no gubernamentales, ocultando de esa manera la tarea de los agentes económicos.

Es necesario tener en cuenta las "tres patas" para dar cuenta de la complejidad de la relación social. Para ello es imperioso una concertación entre los tres sectores.

-Un *Estado municipal* que se encuentre comprometido con el proyecto colectivo local, uno Nacional que también dé cuenta de su compromiso político-ideológico con tal búsqueda ya que para ello debe asumir la decisión de delegar poder a los niveles más bajos.

-Unos *agentes económicos* a los cuales, si bien se les respete las reglas de juego de mercado, no obstante se encuentren comprometidos a determinados marcos políticos-ideológicos de integración y sustentabilidad social.²⁵

25. Esta concertación es la que debería derivar en un *nuevo contrato social*. Este supondría un marco de *negociación colectiva* donde se arriben a determinados acuerdos por los cuales se determinen qué *diferencias* sociales van a ser aceptadas, así como un pacto sobre qué *igualdades* serán las más relevantes hacia las cuales la sociedad deberá propender (Rosanvallon y Fitoussi, 1997).

-Un *tercer sector* con recursos de capacitación, ejecución y planificación de los distintos microproyectos locales.

Dentro de esta lógica, los actores sociales que emprendan algún microproyecto a nivel local no deberían tener un pauta de acción estatalista, donde la iniciativa se encuentre determinada por la dependencia jerárquico-burocrática, lo cual a su vez les imposibilita una integración regional que les permita luego insertarse en un contexto más amplio. Justamente, el establecimiento de redes entre los tres sectores permitiría, desde la elaboración de un proyecto común, la potenciación de capacidades que haría más viable cada uno de los emprendimientos, siempre en beneficio del espacio local.²⁶

Antes de cerrar el trabajo nos interesa situar lo local dentro de algunas dimensiones desde las que son pensables la sociedad, y que al mismo tiempo le dan sentido a la propuesta de *localización*.

A nuestro criterio, desde *la economía* el enfoque del desarrollo local es novedoso en el sentido que permite trascender los límites de las macroperspectivas políticas del cambio del *modelo de gestión* (Osborne y Glaeber, 1995) que a su vez se encuentran imbricadas funcionalmente (como su contracara) con el modelo de *gerencia social*, vía políticas sociales focalizadas (Kliksberg, 1993). Por sobre el paradigma neoliberal que ajusta al Estado a las nuevas necesidades sociales, a la vez que hace más eficientes y específicas a las políticas sociales focalizadas (vía organizaciones más profesionalizadas), la noción de *desarrollo económico local* permite pensar en un proyecto que integre e incluya socialmente a toda una región. Desde este criterio, si un agente económico local contamina la región donde produce o deja mucha gente fuera del ámbito laboral, le está sumando costos a la misma región de la cual él es parte como agente económico, por lo tanto la inviabilidad a futuro de la región es también su inviabilidad económica (Arocena, 1995). De esta manera, a nivel local, se incluiría la noción de *corresponsabilidad económica*, pero esta noción debe extenderse a las problemáticas *sociales* de desocupación,²⁷ a las problemáticas *políticas* de descuidadización,²⁸ a las

26. Específicamente hablamos de la generación de una conciencia en el ámbito privado-económico y privado-social que integrándose en un proyecto local común se potencian las posibilidades de satisfacción de las demandas de cada sector. Esto lo observamos en forma palmaria en el ámbito económico de la zona de Rosario, y con más desarrollo en Rafaela, donde los agentes acostumbrados a potenciar sus intereses comienzan a observar de que forma potenciando la región de una manera conjunta se pueden beneficiar particularmente en su empresa.

27. Esto llevaría a una exclusión que afecta al propio mercado local integrado, a la vez que a la mano de obra específica de la región.

28. Desde de la cual los ciudadanos van perdiendo derechos básicos como la salud y educación, perjudicando fundamentalmente la potencialidad de la región en virtud de una baja capacitación de los recursos humanos a partir las carencias mencionadas.

problemáticas *ecológicas* de contaminación del territorio.²⁹ En este sentido, todo costo debe ser compartido por toda la región que, si bien aceptaría cierta distribución desigual de la riqueza, no obstante no permitiría la exclusión social y política, ni la autodestrucción de su ecosistema. Estas serían las pautas a establecer dentro de un nuevo contrato social.

Dentro de la *dimensión identitaria*, la región reemplazaría a la identificación por el trabajo que se basaba en la proximidad dentro el ámbito laboral. La proximidad en el ámbito de lo local se representaría en el apego a un territorio que no debería ser una delimitación socio-jurídica, sino la construcción de un *proyecto colectivo* político y social que, desde su desenvolvimiento, involucraría a todos sus participantes mediante un sentimiento de pertenencia o lazo de identidad regional. De todas formas, esta cuestión es una de las menos desarrolladas, ya que un proyecto colectivo puede ser sólo fruto de la articulación de una estrategia compartida, mientras que a lo que nosotros nos referimos es a la pre-existencia de lazos identitarios comunes de la región que permitan potenciar un horizonte de sentido común. Si bien aún no se encuentran muchos estudios en relación con la transformación identitaria, que pasa de estar signada por el ámbito del *trabajo* a definirse en función de su pertenencia a una *región o comunidad*, no obstante existen suficientes evidencias empíricas que nos demuestran los alcances de la mencionada mutación.³⁰

Por último nos queremos referir a dos dimensiones que nos resultan básicas para la conformación de un proyecto local. El retorno a la *polis globalizada*³¹ implica necesariamente una reconstrucción del *sistema político representativo*. Los debilitados lazos de representación política tienen, en la escena local su posibilidad de ser recompuestos. Si bien observamos una creciente personalización y desburocratización de las estructuras partidario-políticas, lo cual en alguna medida debilita la capacidad de ingerencia de los partidos. No obstante creemos que la superación de los límites partidarios para la práctica política favorece la participa-

29. Cuestión que puede impactar en la sustentabilidad de la región como en la de sus habitantes.

30. Creemos que la identidad según su lazo a un territorio preexiste a la laboral, pues éstas en última instancia se articulaban. De todas maneras, deconstruido el patrón de desarrollo industrialista y retirado el Estado como motor de crecimiento económico, pareciera que muchas regiones van tomando conciencia de su destino común. En consecuencia, tanto para protestar por la desocupación en un pueblo o región entera (cortes de ruta en zonas del interior del país) como para emprender proyectos de desarrollo autónomo (cooperativas, integración económica entre sectores), el territorio aparece crecientemente como un ámbito de referencia que construye y sedimenta a la vez nuevas identidades.

31. El neologismo apunta a diferenciar la *polis griega*, como autocentrada en la constitución de su propio sentido, de la *ciudad actual* que se define por su modalidad de integración con lo planetario.

ción de otros actores sociales que enriquecen la vida democrática dentro del ámbito local. Si aceptamos como positiva la *socialización de los actores políticos tradicionales*, en términos de una apertura de las pautas con las que se involucran los actores políticos con la sociedad; la *politización de los actores sociales* también es necesaria para que su legitimidad sea homogeneizable a la política clásica.³² Extender la práctica política por fuera de los marcos organizativo-institucionales tradicionales debe conjugarse con su integración a las reglas de juego democráticas por parte de los actores sociales. Una legitimación en ambos sentidos, favorecería la legitimación global del sistema político. Creemos que reforzando la representación político-institucional por partido debería comenzar a complementarse con una representación comunitaria social. No obstante, primeramente este proceso debería profundizarse "dentro" de las ciudades para luego extenderse al ámbito de la región o de relación entre las ciudades.

Otra cuestión que se encuentra aún en proceso de conflicto es la de la relación entre la *clase política* y una expandida *capa técnico-política* que se disputan la *gestión* en el ámbito local. En todas las ciudades que tienen desarrolladas experiencias de desarrollo local, la clase política tradicional se encuentra, sino rebasada, por lo menos articulada con un estrato político que se diferencia en sus objetivos estratégicos. En última instancia, más allá de los actores, lo que entra en colisión son dos lógicas: la político-clientelar y la técnico-instrumental.³³ Mientras la primera se relaciona, por lo general, con el modelo de gestión municipalista tradicional, la segunda es la que emprende los proyectos que trascienden dicho modelo.³⁴ Si bien esta división no es exhaustiva, sino que nos sirve como para distinguir analíticamente entre dos racionalidades,³⁵ no obstante debe reconocerse que en todos los proyectos en desarrollo existe una disputa entre estas lógicas:

- una más *inmediatista* que privilegia los réditos políticos de una gestión obrista, al mismo tiempo que realiza la necesidad de cumplir con las responsabilidades administrativas y/o clientelares, y

32. Nos referimos a la legitimación por el voto a la que crecientemente deberían estar sujetos todos los actores políticos-sociales.

33. Aclaramos que no agregamos ningún juicio valorativo particular a esta distinción. De hecho creemos que ambas racionalidades (polarizadas como tipos puros) tienen elementos positivos y negativos. La construcción de lazos de integración social que construyen las redes políticas se contraponen con sus tendencias a la corrupción sectorial de estos mecanismos. A la inversa ocurre con la función tecnocrática.

34. Nos referimos a los proyectos de Plan Estratégico o simplemente de articulación público-privado, tanto en el ámbito económico como en el de las políticas sociales.

35. Pues tanto existen políticos tradicionales aggiornados con liderazgo que emprenden este tipo de proyectos, como técnicos capacitados pero con una imposibilidad estructural de integrar y/o llegar a acuerdos con la sociedad civil desde el estado local.

-otra más de *mediano y largo plazo* que busca construir los acuerdos entre los actores de la zona para un proyecto de la región.

Si bien los actores pueden entrecruzarse de espacio, de todas maneras hallamos que entre ambas posturas existen discordancias fuertes acerca de los tiempos y la jerarquía de los problemas. Creemos que una vez que se extiendan estos mecanismos de articulación, su propia lógica irá integrando a los actores más reacios a contemplar sus beneficios.³⁶

Por último, frente a la progresiva indiferenciación de los *criterios éticos* con los que se actúa en estos tiempos (tanto por la *multiplicidad de valores* en juego dentro de lo social como por criterios de base netamente *utilitaria*) consideramos que la localización de los criterios de contextualización y análisis del sentido de la acción social favorece a una conformación de una ética que tenga algún tipo de anclaje a nivel comunitario. Desde este punto, si bien no acordamos con que el ideal ético aristotélico sea realizable en el contexto de la modernidad, de todas maneras creemos que una cierta uniformización de valores sociales conlleva al mismo tiempo (Taylor, 1993):

-a un *reconocimiento político* universal que permite y facilita el emprendimiento de proyectos colectivos comunes a escala local, dando una jerarquía valorativa a la particularidad dentro de un contexto global

-a una tarea, también colectiva a nivel local, donde criterios evaluativos particulares se acerquen más a la búsqueda de una *autenticidad comunitaria* que, aunque se encuentre vinculado con las normas universales, pueda escindirse de sus pautas abstractas.

De esta manera, ciertos criterios éticos se nutren de un contenido que permite identificar más solidamente a los habitantes de una región con sus propios vínculos. Esto no sólo favorece a la integración identitario/política de los sujetos/ciudadanos sino que también posibilita la inclusión socio-económica de los mismos.

36. Por lo general existen dos tipos de problemas que dificultan su implementación: a) que la dirigencia política no "vea" la posibilidad y los beneficios que puede traer a la región dicha articulación y b) que la dirigencia se encuentre presionada por las dificultades económicas que le impide poder planificar por fuera de la propia reproducción de un esquema de distribución. Mientras el primero puede tratarse tanto de un problema de "ceguera" paradigmática como de una cuestión de relación de poder, el segundo se funda en condiciones estructurales que impiden el cambio. Por lo tanto juzgamos que dentro de casos como el primero las propias iniciativas que se emprendan (tanto dentro de su región como por "copia" de experiencias exitosas de fuera) al respecto irán lentamente transformando las relaciones de poder en favor de la expansión de proyectos de este tipo. Por el contrario creemos que las razones del segundo caso no nos permite avizorar un horizonte muy distinto del actual, a no ser que dichos condicionantes inmediatistas se deban a una "desprolija" gestión administrativa local, lo cual resitúa el problema en una dimensión político-institucional.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, B.: *Comunidades imaginadas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Arendt, H.: *La condición humana*, Barcelona, Paidós, 1993.
- Arendt, H.: "Labor, trabajo y acción", en *De la historia a la acción*, Barcelona, Paidós, 1996.
- Arocena, J.: *Desarrollo local*, Caracas, Nueva Sociedad, 1995.
- Cassirer, E.: *El mito del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Ford, A.: *Navegaciones, comunicación, cultura y crisis*, Buenos Aires, Amorrortu, 1994.
- García Canclini, N.: *Consumidores y ciudadanos*, México, Grijalbo, 1995.
- Giddens, A.: *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza, 1994.
- Giddens, A.: *Las nuevas reglas del método sociológico*, Buenos Aires, Amorrortu, 1993.
- Hegel, G.: *Fundamentación de la filosofía del derecho*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1987.
- Kliksberg, B.: "Gerencia social: dilemas gerenciales y experiencias innovativas", en Kliksberg (comp), *Pobreza: un tema impostergable*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Lipovetzky, G.: *El crepúsculo del deber*, Barcelona, Anagrama, 1994.
- Marx, K.: *El capital (tomo I)*, Buenos Aires, Cartago, 1973.
- Nietzsche, F.: *La genealogía de la moral*, Madrid, Alianza, 1995.
- O'Donnell, G.: *¿Democracia delegativa?*, Montevideo, Cuadernos del CLAEH N° 61, 1992.
- Ortiz, R.: *Cultura e modernidade*, Brasiliense, San Pablo, 1991.
- Ortiz, R.: "La mundialización de la cultura", en *De lo local a lo global*, México, UNAM, 1994.
- Osborne, D y Gaebler, T.: *La reinención del gobierno*, Barcelona, Paidós, 1995.
- Renan, E.: *¿Qué es una nación? Cartas a Strauss*, Madrid, Alianza, 1987.
- Rosanvallón, P. y Fitoussi, R.: *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires, Manantial, 1997.
- Rosencrance, R.: "El ascenso del Estado virtual: el territorio se vuelve obsoleto", en *Doxa*, N° 16, verano de 1996.
- Segre, E.: Globalización y modernidad, en *De lo local a lo global*, México, UNAM, 1994.
- Sonntag, H. y Arenas, N.: *Lo global, lo local, lo híbrido. Aproximaciones a una discusión que comienza*, Ponencia en la I reunión regional para A.L. del MOST/ UNESCO, Buenos Aires, 1995.

Taylor, C.: *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Touraine, A.: *Crítica de la modernidad*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Virilio, P.: *El arte del motor*, Buenos Aires, Manantial, 1994.

Wallerstein, I.: *La reestructuración capitalista y el sistema mundo*, Conferencia en el XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, México, 1995.

Weber, M.: *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

Zizek, S.: *El sublime objeto de la ideología*, México, Siglo XXI, 1992.

PARTE 2

El desarrollo local

LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DEL DESARROLLO EN EL ÁREA DEL GRAN ROSARIO

Oscar Madoery*

FLACSO - Biblioteca

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo intenta brindar algunos lineamientos para reflexionar acerca de la gestión del desarrollo en la región del sur de la Provincia de Santa Fe con centro en la ciudad de Rosario: lo que se conoce como el Area Metropolitana del Gran Rosario.

El área del Gran Rosario no presenta límites precisos, aunque tomando en cuenta interacciones funcionales de tipo económico, social, físico y cultural, existe consenso en considerar que se extiende en un radio que abarca hasta las localidades de San Lorenzo y Puerto General San Martín al norte, Villa Constitución e incluso San Nicolás (provincia de Buenos Aires) al sur, con alcance hacia el oeste a localidades como Casilda y Cañada de Gómez.

La región ha atravesado en los últimos tiempos una profunda crisis económica, con efectos nocivos especialmente en los planos social, institucional e incluso político, así como en el interior de las empresas, particularmente medianas y pequeñas.

Aunque se comprueban significativos esfuerzos institucionales para revertir la situación de crisis y encaminar la economía regional hacia una senda de creci-

*Universidad Nacional de Rosario.

miento, la ciudad no ha logrado aún redefinir una estrategia de cambio estructural y de inserción y posicionamiento nacional e internacional a implementar ante un escenario desafiante, para lograr aumentar tanto el nivel de productividad/competitividad de la economía en su conjunto, como los niveles de empleo, en especial aquellos estables y de futuro.

Rosario ha asumido el desafío de pensarse estratégicamente y construir colectivamente su futuro. Una nueva manera de hacer ciudad a partir de esfuerzos sinérgicos constantes entre sector público y privado.

Sin embargo, la visión aún predominante con las que se diseñan y se implementan las políticas de desarrollo es parcial tanto conceptual como territorialmente, ya que, por un lado, atiende sólo aquellos aspectos que tienen que ver con los factores productivos, los *componentes materiales*, como reminiscencia de un modelo de desarrollo centralizado de planificación y gestión. Pero un enfoque integrador, dinámico, requiere incorporar la dimensión de aquellos procesos organizativos, de gestión, decisionales que conforman los *componentes inmateriales* que hacen al desarrollo.

Por otro lado, desde el punto de vista territorial, predominan políticas individuales y aisladas que quitan potencial dinamizador a los proyectos emblemáticos para la región.

Enfocar el trabajo desde una perspectiva que trasciende los límites específicos de la ciudad de Rosario implica partir de una toma de posición: aquella que considera que cualquier iniciativa orientada al desarrollo debe hacerse con una visión integradora, asumiendo un criterio de región. Este es el sentido con el que será utilizado el concepto de desarrollo local. Lo "local" no está considerado en función del espacio físico de la ciudad, sino en función de estilos de decisión y criterios de gestión que parten de las prácticas económicas y comportamientos sociales de un territorio determinado, y que llegan a constituirse en identidades culturales. En otras palabras, el concepto de desarrollo local está utilizado no en función de límites geográficos preestablecidos, sino atendiendo al *capital de relaciones* (las diversas formas de cooperación y aprendizaje, la capacidad de un territorio para dirigir su propio desarrollo) que identifican a un espacio geográfico.

La gestión estratégica del desarrollo intenta hacerse cargo de los profundos cambios que se han dado en el entorno de actuación de nuestras ciudades: cambios en los modelos de gestión, orientaciones a las políticas locales y nueva articulación Estado-Sociedad. Y significa el esfuerzo de toda una comunidad para pensar su futuro y diseñarlo colectivamente.

Asumido desde esta perspectiva integradora, y sólo así, como un esfuerzo conjunto entre estado(s) municipal(es), empresas e instituciones representativas, las políticas de desarrollo local servirán para concretar objetivos de competitivi-

dad territorial, de eficiencia institucional y de solidaridad social, convirtiéndose en el medio adecuado para que la región se incorpore al círculo virtuoso del desarrollo equitativo y sustentable.

1. EL MARCO DE ACTUACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Resulta cada vez más evidente que el ajuste estructural vigente en América Latina no puede reducirse exclusivamente a la obtención de estabilidad macroeconómica, porque ésta, por sí sola, no resuelve problemas de desigualdad distributiva, de disparidades territoriales, de empleo con futuro o de desarrollo ambientalmente sostenible. Por el contrario, son cada vez más las evidencias de que el ajuste exagera las desigualdades sociales.

No existe una respuesta única y universalmente válida para resolver el dilema actual de las economías de ser cada vez más eficientes y competitivas a la vez que más equitativas. Lo que sí está claro es que, si el aumento de productividad y competitividad de la economía en su conjunto, no se realiza con participación y equidad (solidaridad con las generaciones presentes) y sobre bases ambientalmente sustentables (solidaridad con las generaciones futuras), el modelo de ajuste estructural termina siendo inviable a mediano plazo, en condiciones de gobernabilidad democrática.

Algunas experiencias internacionales reconocidas incorporan políticas que promueven *territorialmente* el desarrollo competitivo, equitativo y sostenible. Lo que aparece difícil de resolver a escala nacional, se intenta gestionarlo en espacios territoriales menores, abriendo la posibilidad de articular eficiencia, equidad y equilibrio medioambiental a escala local.

Ello implica un tremendo desafío, pero también una gran oportunidad para las ciudades. En ese contexto, los responsables locales y regionales comienzan a indagar fórmulas originales que permitan, primero, corregir los resultados adversos de esta larga fase de reestructuración tecnológica, económica y social que viene atravesando nuestro país, para luego, sentar las bases de un desarrollo local a partir de un esfuerzo colectivo e imaginativo.

Está claro que la tarea de promover el desarrollo económico local no es algo que pueda ser librado a las fuerzas del mercado, porque éste necesariamente profundiza las inequidades. Por el contrario, exige un esfuerzo y compromiso del conjunto de instituciones con actuación local y no sólo de las administraciones públicas locales, en un esfuerzo por generar "entornos innovadores territoriales". Ello requiere precisar, además, las nuevas funciones de los municipios como agentes promotores de actividades productivas y empleo genuino.

La *gestión estratégica de ciudades* es una cuestión cuyo tratamiento debe ser encuadrado dentro del marco de un nuevo escenario de actuación de poderes públicos y los agentes privados. Este nuevo escenario está condicionado por dos fenómenos fundamentales:

A) por un lado, el proceso de *globalización* económica, cultural, comunicacional, que abre un horizonte ilimitado para la circulación de bienes, recursos, personas, información y tecnologías y presenta nuevas condiciones competitivas. Hoy, los diferentes espacios territoriales no compiten simplemente con la ciudad adyacente o con los estados limítrofes, sino con lugares distantes, a veces desconocidos. Esto es así, porque con fronteras nacionales abiertas al intercambio y al comercio, los negocios y las personas tienen mayores oportunidades de localización, expansión y diversificación de sus operaciones, e inversores, turistas, visitantes y convencionales pueden ahora seleccionar en un amplio menú de lugares hacia donde dirigirse.

La gestación de un mundo global, a través del desarrollo de las comunicaciones, las megainfraestructuras para productos y servicios mundiales, la reorganización de la economía y la sociedad, replantea el papel del Estado-Nación, de la economía nacional, así como el de los procesos de modernización de los sectores productivos y de transformación de la estructura social.¹

Globalización refiere al conjunto de procesos que hace posible el diseño, desarrollo, distribución y consumo de productos y servicios a escala mundial con la ayuda de instrumentos accesibles también mundialmente; orientados a satisfacer mercados mundiales cada vez más diversificados y personalizados, regulados por normas y especificaciones "casi universales"; basados en organizaciones (redes de empresas) que operan en el mundo entero con una estrategia global. Si bien declaran un lugar de origen, resulta difícil asignarles una localización territorial concreta (sea legal, económica o tecnológica) debido a la intensidad de las relaciones que se establecen en las diversas etapas de concepción, producción, distribución y consumo.

Es en este sentido que el fenómeno de la globalización resulta diferente a procesos de internacionalización anteriores conocidos por la humanidad, apoyados en agentes nacionales, o caracterizados por la transferencia y descentralización de los recursos, especialmente de capital y, en menor medida, de trabajo, trasladados de una economía nacional a otra.

1. Grupo de Lisboa, bajo la dirección de Riccardo Petrella, *Los límites a la competitividad. Cómo se debe gestionar la aldea global*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Sudamericana, 1996.

Hoy los agentes económicos y sociales tienen un amplio menú de opciones para elegir donde dirigirse para emprender negocios, realizar actividades o canalizar sus inquietudes y la proximidad geográfica deja de ser un valor diferencial.

La internacionalización del flujo de decisiones estratégicas, como componente del nuevo escenario global, requiere de un alto grado de innovación en la gestión del desarrollo y de la suficiente capacidad de adaptación a realidades dinámicas, cambiantes e imprevisibles.

La globalización de la economía afecta la soberanía de los Estados nacionales, que pierden capacidad para definir patrones de producción, consumo y distribución (pérdida de soberanías instrumentales). Con ello, cambia el sentido de la intervención estatal, a través de la implementación de políticas macroeconómicas tendientes a atraer y retener al capital internacional dentro de sus territorios y de políticas sectoriales orientadas a apoyar la innovación y la competitividad de las empresas locales.

B) Por otro lado, el nuevo escenario de actuación estratégica de las ciudades está condicionado por el proceso de reforma del Estado argentino, que se inscribe en el marco del agotamiento del "patrón de centralidad estatal"² vigente durante décadas, que articulaba el conjunto de relaciones económicas, sociales, políticas e institucionales.

Aquel estilo de intervención obedecía a una matriz de articulación estatal-social, basada en la sobreutilización de medios estatales y en la desconfianza implícita tanto en la capacidad productiva de la sociedad mercantil, como en la potencialidad creadora de la sociedad civil. La omnipresencia pública era la contracara de una cierta debilidad social y de un facilismo privado.

La crisis de este modelo lesionó la función directriz del Estado Nacional y su capacidad de orientación-regulación del conjunto social. La caducidad del esquema centralizado en materia de regulación económica, de organización política y de control institucional, profundizó la crisis del Estado Nacional como gestor social, por la creciente desconfianza de la sociedad civil respecto de la capacidad estatal para responder eficazmente a sus demandas.

En el modelo de centralidad estatal, el estricto cumplimiento de los objetivos de políticas públicas no siempre fue tomado en cuenta, ya que la racionalidad pública se medía fundamentalmente en función del arreglo a normas. La omnipresencia estatal cubría errores y aciertos y los gobiernos actuaban sin la preocupa-

2. M. Dos Santos y F. Calderon, *Veinte tesis sociopolíticas y un corolario de cierre*, Buenos Aires, PNUD, UNESCO, CLACSO, 1990.

ción de que sus políticas estuvieran impregnadas de eficiencia. Hoy, la legitimidad estatal está fuertemente vinculada a la transparencia y efectividad de las respuestas públicas antes que al arreglo a procedimientos formales. Por ello, el Estado necesita mejorar su gestión para alcanzar legitimidad social y recuperar protagonismo institucional, y ello demanda cambios en el rol del Estado y en la articulación Estado-Sociedad-Economía.

La reforma del Estado es un proceso *multidimensional* que comprende a la totalidad del universo público: su estructura institucional, el régimen político, las relaciones intergubernamentales, las relaciones con la sociedad y sus representantes y, paradigmáticamente, el papel del Estado en la economía.

El rol primordial del Estado en el modelo anterior, más allá de las variantes propias de cada coyuntura, presentaba el denominador común de la cobertura pública: como protección social, como promoción sectorial, como subsidio financiero, como demanda asegurada.

La flexibilización en la organización de los factores productivos, la reducción de los esquemas proteccionistas, el retraimiento del Estado Nacional como agente económico directo, como secuelas derivadas de las políticas de ajuste estructural, constriñeron el campo de actuación pública inaugurando un tiempo público de *intervención* menos expandida pero que necesita ser más específica en sus objetivos.

Esta situación obliga al Estado a introducir reformas que optimicen su estilo de intervención (reactivando mercados, reorganizando sus estructuras de gestión, acentuando la calidad de las interacciones de flujos y comunicaciones, horizontalizando algunos procesos decisorios), en pos de una mayor productividad y competitividad.

Los nuevos desafíos que se le presentan al sector público, reclaman también una mayor racionalidad en la gestión. Todas las políticas deben estar impregnadas por la búsqueda de la eficiencia, de la equidad y de la cohesión social y territorial. Antes, los déficits de las políticas impactaban internamente, y se resolvían con medidas "hacia adentro". Pero ahora, toda política interna impacta hacia afuera, afectando la competitividad, la credibilidad y el posicionamiento nacional/regional en el escenario internacional.

La reforma del Estado es, claramente, un proceso que actualiza el problema del mejoramiento en la gestión pública, la clarificación de objetivos y la medición de resultados, como esquema retroalimentador del sistema de toma de decisiones para el cumplimiento de los fines de las políticas públicas. A los gobiernos nacional, provinciales y municipales no les queda margen para evitar plantearse como meta fundamental, la búsqueda de la eficiencia en la gestión de las Políticas Públicas:

- Por las fallas que tuvo el intervencionismo, donde la falta de eficiencia y control fue una de las características salientes.

- Por los mayores márgenes de penetración de la sociedad civil en los asuntos públicos, con una opinión pública cada vez más atenta y sensible respecto de las acciones gubernamentales.
- Por los mayores espacios ocupados por el mercado, que requiere una firme presencia estatal orientadora y reguladora, para garantizar equidad en su funcionamiento, y facilitadora del accionar de los privados.

Además, la consolidación de un nuevo patrón de desarrollo necesita del mayor consenso social y sectorial respecto de las políticas a implementar, en un intercambio creciente con los diferentes sectores representativos y un criterio más racional en la utilización de los recursos. La aparición de nuevos agentes privados y semipúblicos modifican aspectos básicos de los mecanismos de intervención estatal, ayudando a configurar un marco de redefinición de roles públicos y de nuevos encuentros público-privado.

En otras palabras, la reforma del Estado es un proceso que actualiza el problema de la eficiencia, la equidad y el protagonismo social en la gestión pública y, consecuentemente, replantea la problemática de la redistribución territorial de responsabilidades en la formulación e implementación de las políticas públicas, para impulsar mejor aquellos objetivos.

El efecto combinado de estos dos fenómenos es la fragmentación de las trayectorias del desarrollo. Las regiones y ciudades ya no tienen un horizonte prefijado, ni establecido centralmente, sino que deben ser gestores de su propio desarrollo. Estrategias de desarrollo pensadas desde lo local y regional, aparecen como una respuesta innovadora a los problemas de crecimiento, competitividad y generación de empleo estable y con futuro.

La nueva articulación Estado-Sociedad Civil que se da a nivel de las ciudades, permite a los municipios desempeñar nuevos roles, complementarios de aquellos propios del Estado regulador, como el ejercicio de la autoridad, a nivel local, la provisión de servicios públicos y la regulación urbana, o de un Estado distribucionista, tendientes a equilibrar y corregir desajustes sociales en su ámbito de actuación, asumiendo tareas sociales, educativas, de integración social y comunitaria.³ El desafío contemporáneo para los gobiernos locales pasa por asumir el liderazgo y orientación social del conjunto de su comunidad, la dinamización económica y social y la integración territorial.

3. A. Díaz, "Municipio Relacional: la eficacia social", en *Nueva Gestión Local*, Madrid, Ed. Popular, 1994, p. 61.

La ciudad cambia su rol de mera proveedora de servicios públicos o ejecutora local de decisiones nacionales, y pasa a ser un laboratorio privilegiado para el diseño e implementación de políticas alternativas e innovadoras. Esto es, acciones a largo plazo orientadas a generar un entorno competitivo, al fortalecimiento de lazos solidarios en la comunidad local y regional y a aumentar el atractivo residencial y locacional de la ciudad y la región. Todo ello representa una invitación para los responsables públicos y privados a pensar y planificar estratégicamente, actuando en base a las necesidades y potencialidades locales.

Desde esta perspectiva, el desarrollo local simboliza mucho más que la simple aplicación de estrategias nacionales sobre bases locales y regionales. Representa un esfuerzo colectivo que requiere, como primera medida, un cuidadoso análisis de las fortalezas y debilidades de un territorio y la subsecuente identificación y diseño de estrategias que liderarán el desarrollo económico sostenible.

2. ¿POR QUÉ DESARROLLO LOCAL PARA EL GRAN ROSARIO?

El área del Gran Rosario es una región que ha atravesado en los últimos años una fuerte crisis económica, con marcadas connotaciones desde el punto de vista social. El ajuste y reconversión en la industria metalmecánica, metalúrgica básica, siderúrgica, química y del papel, por citar aquellos ejemplos más relevantes, pusieron a la región ante una crítica situación económica y social, con dificultades para competir en un marco de apertura económica y competencia internacional.

Rosario también presenta una de las tasas de desocupación abierta más altas del país, agravado por la atracción de migrantes de otras regiones que la economía local no logra absorber, situación que genera focos de pobreza estructural sumamente preocupantes. El 77% de las personas que tienen su hogar en asentamientos irregulares de la ciudad de Rosario proceden de otras provincias argentinas y el 18,6% proceden de otras localidades de la provincia. Además, casi el 40% de los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas de la Provincia de Santa Fe, se encuentran en la ciudad de Rosario y el 56% en el sur de la Provincia.⁴

4. "Rosario ¿de Santa Fe?", en *El desafío de la integración provincial*, Rosario, Instituto de Desarrollo Regional, abril de 1997, p. 33.

Ello ha provocado problemas en la imagen de la ciudad y región circundante generando una percepción a nivel nacional e incluso internacional de Rosario como síntesis de todas las consecuencias negativas del ajuste. Incluso ha afectado el papel de liderazgo regional de la ciudad. Según un reciente estudio,⁵ apenas el 30% de la población del sur de la Provincia considera que Rosario ejerce un liderazgo regional, un 40% cree que sufre algún tipo de discriminación por parte del gobierno nacional o provincial y más de un 12% cree que se trata de una ciudad encerrada en sí misma.

La amenaza de consolidar una situación de crisis y problemas económico-sociales endémicos resulta altamente nociva para la ciudad y la región, con consecuencias a futuro en cuanto a profundización de inequidades sociales y pérdida de atractivo para inversiones futuras y nuevas actividades económicas. Pero también resulta el principal argumento para que los responsables locales asuman el desafío de revertir tal estado de cosas.

El Gran Rosario está en un punto de inflexión histórica, que puede permitirle revertir años de decadencia y frustración, porque es consciente de sus déficits y está dando pasos para transitar la senda del desarrollo. La reflexión estratégica regional, a partir del Plan Estratégico Rosario y otros ejemplos similares en municipios de la región, son la pauta del inicio de esfuerzos colectivos por comprender desde su base las debilidades y amenazas para el desarrollo local, así como las fortalezas y oportunidades futuras que se le presentan a la región.

El desafío pasa por acordar orientaciones básicas que sean apoyadas y respetadas por todos los sectores. Objetivar aquellas ideas-fuerza que constituyan al Gran Rosario como centro geopolítico y económico de una amplia región, como "puerta y puerto del Mercosur".

Según se reconoce en expresiones de algunos responsables locales, la ciudad no ha tenido ni la capacidad ni la imaginación necesarias para desarrollarse armónicamente.⁶ Sin embargo, en algunos trabajos del Plan Estratégico de Rosario se reconocen aspectos importantes que deberían servir de base para el diseño y fortalecimiento de programas de actuación concretos:⁷

- Considerar a la *planificación estratégica* como herramienta para el desarrollo de la ciudad. Esto está dando la pauta de una apuesta al largo plazo y de un esfuerzo racional con objetivos comunes y metas por alcanzar.

5. *Ibidem*, p. 71 y ss.

6. R. M. Lifschitz, "Plan Estratégico Rosario: concertación para el desarrollo", en *Cuaderno del Gran Rosario*, Año I, N° 1, Rosario, octubre-diciembre de 1996, p. 29 y ss.

7. *Plan Estratégico Rosario*, Documento Diagnóstico, Secretaría General Municipalidad de Rosario, octubre de 1996.

- La necesidad de la *participación de toda la comunidad* para planificar y gestionar el desarrollo económico y social, de un modo participativo, solidario y sinérgico. Un *pacto de cooperación* público-privado, porque el desarrollo no es una empresa aislada del gobierno ni un atributo exclusivo del mercado.
- La aceptación de que la posibilidad de generar *ventajas competitivas* como ciudad, va de la mano de la calidad de la información disponible, de las estrategias diseñadas y del consenso alcanzado. Los tiempos que corren obligan a pensar en términos de ventajas competitivas y no sólo de ventajas comparativas dadas por la disponibilidad de ciertos recursos productivos y ventajas geográficas.
- El desafío de *reposicionar a la ciudad y la región* en un contexto desafiante. Aquí se vislumbra que el reposicionamiento corresponde a una región que tendrá en Rosario a su eje articulador, pero que no debe considerar a la ciudad de Rosario como entidad aislada.

Los aspectos señalados son claves a la hora de pensar estratégicamente la gestión del desarrollo local. Las ideas de planificación, de cooperación y de reposicionamiento regional a partir de ventajas competitivas, son un excelente punto de partida para asumir asignaturas pendientes. El enfoque localizado regionalmente permite comprender mejor la naturaleza de las relaciones entre el Estado, Sociedad Civil y Mercado. Y, en definitiva, posibilita vincular mejor el *desarrollo competitivo* como prioridad económica, el *desarrollo equitativo* como premisa social y el *desarrollo sostenible* como aspiración comunitaria.

No obstante ello, cabe remarcar que existe una tendencia bastante generalizada entre responsables públicos y referentes privados, a plantear el desarrollo de Rosario y la región desde una perspectiva que puede resultar insuficiente a la hora de permitir un futuro de crecimiento con empleo y calidad de vida.

Los déficits más marcados al respecto están dados por la forma parcial como, tanto desde el punto de vista regional como sectorial, la ciudad se prepara para los nuevos desafíos. Todavía se está en una etapa donde predominan las reivindicaciones sectoriales, como rasgo dominante, más allá que en ciertos casos se pueda avanzar hacia lineamientos estratégicos sobre el futuro de la ciudad y la región, aunque aún lejos de su traducción en programas específicos de actuación.

La perspectiva parcial está dada porque en muchos casos se asocia desarrollo local sólo al despliegue y potenciación de *factores productivos* (infraestructura, capital, recursos humanos, tecnología). En este sentido, se vislumbra un futuro promisorio para la región, a partir de avances e inversiones en varios frentes:

- La recuperación del río Paraná como alternativa económica y el desarrollo de la Hidrovía.
- La construcción del Puente Rosario-Victoria, la reactivación del Puerto y del Aeropuerto, la construcción de la autopista Rosario-Córdoba en el marco del corredor bioceánico y el mejoramiento y mantenimiento de los accesos viales.
- Importantes inversiones privadas en la zona en industrias, capital y tecnología, como la instalación de la Planta de General Motors, la terminal de barcas de ACBL, los puertos privados, etc.
- La calidad de los Recursos Humanos, a partir de las numerosas instituciones educativas y de formación, tanto públicas como privadas en la ciudad y región y la abundante mano de obra capacitada y apta para reentrenarse.

Todos estos factores son condición necesaria para el desarrollo local, aunque no suficiente. Hasta tal punto es necesario trabajar sobre factores que, se podría establecer una regla que sostiene que existe una firme *relación* entre las acciones que emprende el sector público por sí o promocionando la acción de los particulares, en aquellos aspectos claves de la producción (infraestructura, tecnologías, incorporación de estándares internacionales de competitividad), en la calificación de los recursos humanos (el conocimiento como factor competitivo fundamental), y el potencial territorial para atraer inversiones directas exógenas y lograr la movilización de los recursos exógenos. En otras palabras, las formas que se da una comunidad para atender sus necesidades y prioridades, influyen directamente su capacidad para sostenerse a sí misma hacia el futuro.⁸

Por lo tanto, la solución a los problemas estructurales de creación de riqueza y empleo, mejora del hábitat y la calidad de vida, necesita de la estimulación y ejecución de iniciativas económicas diversas pero complementarias, que garanticen el completo uso de los factores productivos humanos, naturales, tecnológicos y de capital ligados a un territorio.

Pero no es sólo la mera sumatoria de factores productivos lo que explica el desarrollo. Y en este sentido, el caso del Gran Rosario resulta paradigmático: variedad y calidad de recursos humanos, un potencial infraestructural notable; núcleo del principal eje industrial del país y dentro de un nodo comunicacional estratégico de cara al Mercosur; con amplia oferta de recursos de conocimiento (universi-

8. R. Colruelto Menta, *Planificación y gestión estratégica del desarrollo local*, Buenos Aires, Inmark Argentina, 1995, p. 5

dades públicas y privadas, institutos y centros especializados). Sin embargo, la región presenta déficits en numerosos frentes: competitividad empresarial, pobreza estructural, calidad de vida para sus ciudadanos, atracción de actividades e inversiones, falta de equidad y eficiencia administrativa.

Es que pensar que hay desarrollo local (o puede haberlo) a partir de la enumeración de recursos es quedar envueltos dentro de una *visión estática* de aquél. Los *factores* productivos son sólo factores, pero hay que ponerlos en proceso. La dinámica del desarrollo local se alcanza cuando aquellos factores productivos existentes y potenciales de ser captados son integrados con *procesos* organizativos y de gestión, con prácticas innovadoras, con comportamientos reconocibles e identificables por parte de la comunidad. El desarrollo local necesita del "hard", pero más aún del "soft". De lo duro y rígido de la infraestructura y las formas, pero también de la innovación, de la mejora continua y de la organización. Es en este aspecto donde los grandes planes y los proyectos emblemáticos fracasan. La incapacidad de gestión suele explicar los fracasos mucho más que la falta de recursos de capital o la infraestructura insuficiente.

El área metropolitana del Gran Rosario debe generar condiciones para una necesaria "endogeneización" de esas políticas, que en su mayoría corresponden a decisiones tomadas fuera de la ciudad, a nivel del Estado Nacional y a veces provincial. La posibilidad que ello se traduzca en un esfuerzo genuino de desarrollo, de base local, requiere la presencia de liderazgo local efectivo, de una visión estratégica y de capacidad empresarial e innovadora territorial.

La visión estática, basada en factores, tiene una larga tradición histórica y es propia del patrón de centralidad estatal y su modalidad de desarrollo polarizado, de un Estado central que planificaba y decidía qué recursos destinar a una región y cómo sería su desarrollo, remitiendo, por lo general, a un criterio de ventajas comparativas. Los problemas económicos de una región se explicaban por un desajuste en la distribución de factores: en aquellos lugares donde existía, por ejemplo, déficit del factor capital se destinaban recursos e inversiones con el objetivo de generar un polo de crecimiento que permitiera movilizar el factor trabajo o los recursos naturales dominantes en la región. Siempre ese modelo funcionaba a partir de decisiones tomadas en sede del gobierno nacional y eventualmente del gobierno provincial respectivo, con escasa o nula participación de actores locales.

Esta fue una visión dominante durante el patrón de centralidad estatal. Pero el nuevo escenario de actuación para los gobiernos locales requiere de una concepción abajo-arriba, donde la solución de los asuntos locales debe pensarse desde lo local.

Por lo tanto, una visión integral requiere trabajar también sobre los *intangibles del desarrollo*, sobre aquellos componentes inmateriales que hacen a la dinámica

territorial. En este aspecto, la ciudad debe plantearse objetivos similares a los del sector privado para asumir el desafío de la reconversión para competir, no sólo incorporando factores productivos (capital, tecnología, capacitación), sino fundamentalmente revisando sus procesos organizativos y de gestión.

3. LAS PRECONDICIONES PARA EL DESARROLLO DEL GRAN ROSARIO

Aquellos elementos que la región debe "aportar" para el desarrollo, que van más allá de la dotación de factores con la que cuenta, y que hacen al *valor agregado* que la comunidad local aporta, son los *componentes inmateriales* que hacen a los procesos organizativos, de gestión, decisionales que hacen al desarrollo.

En primer lugar, la *voluntad política* y el *liderazgo* necesarios para acordar cursos de acción que puede traducirse en esfuerzos sinérgicos constantes entre agentes públicos y privados para afrontar los nuevos desafíos. La importancia de los procesos decisionales es clave en el desarrollo local. Tiene que ver con preguntarse dónde se toman las decisiones que afectan el desarrollo de una región. Hoy, todavía muchas decisiones claves para el desarrollo se toman fuera de la ciudad, sobre todo las que hacen al marco normativo e institucional que favorezca el crecimiento y la competencia, como las políticas de apertura, desregulación, o el tratamiento para la inversión extranjera.

Pero hay un amplio campo para las decisiones locales, como aquellas que tienen que ver con el agrupamiento de sectores, la coordinación e innovación empresarial, información para el cambio, provisión de terrenos para actividades productivas, promoción, especialización productiva. La capacidad de innovación, la mejora continua y la incorporación de criterios de calidad en el ámbito público y privado, la gestión de la imagen territorial y aquellas vinculadas a mejorar las condiciones de presión y estímulo de la demanda local y su internacionalización, y la endogeneización de los procesos productivos. Y con las actitudes de cooperación, la apertura al diálogo y la flexibilidad de las posiciones sectoriales, y las prácticas y comportamientos identificables que caracterizan a la región.

Pero para ello se requiere un firme liderazgo por parte de la "alta dirección" de la ciudad, esto es, el Intendente Municipal, los representantes empresariales con mayor influencia local y los líderes de opinión con los que cuenta la ciudad. Todo proceso de transformación necesita de un firme liderazgo que establezca metas y aglutine a las fuerzas de la comunidad detrás de objetivos comunes.

En segundo lugar, requiere una *gestión estratégica*, que implica, primero una visión a largo plazo. Los tiempos del desarrollo no necesariamente se condicen con los tiempos políticos y mucho menos con urgencias electorales. Prepararse

para el desarrollo implica que la comunidad adopte criterios estratégicos de actuación y se dé formas organizativas que permitan sentar las bases de un trabajo consensuado entre los diferentes actores involucrados. No hay desarrollo local cuando los esfuerzos presentan sentidos inconexos o encontrados y cuando no existen acuerdos mínimos sobre los temas críticos a atender (las prioridades), las metas, los programas de actuación y la asignación de recursos y responsabilidades.

Esta es una visión dinámica del desarrollo que interpreta que existe un nuevo arreglo Estado-Sociedad Civil y Mercado donde el primero ya no es sujeto omnipotente sino un Estado orientador, promotor, guía; y los segundos no son sujetos pasivos sino co-responsables de los éxitos o los fracasos de la ciudad. La consolidación de un nuevo patrón de desarrollo de base local/regional necesita del mayor consenso social y sectorial respecto de las políticas a implementar, en un intercambio creciente con los diferentes actores representativos y un criterio racional y estratégico en la utilización de los recursos.

Gestión estratégica también implica profesionalismo para *identificar* temas críticos y marcar, a partir de ello, prioridades; *anticipar* las tendencias para mejorar el posicionamiento y competencia y *satisfacer* necesidades a través de programas específicos. Por lo tanto, es imposible pensar en un Plan estratégico si desde el punto de vista organizativo no existe un real y efectivo compromiso entre todos los actores del desarrollo local. Convendría preguntarse, entonces, sobre la amplitud de convocatoria que existe para el desarrollo local. Cuál es la profundidad en el compromiso que existe entre las instituciones que participan del Plan Estratégico Rosario, y si el alcance de su compromiso trasciende el logro de objetivos sectoriales inmediatos.

Por último, el desarrollo local requiere la delimitación de un *espacio de colaboración*, entre sector público y sector privado. Ni el Estado municipal, ni las empresas locales ni las organizaciones de la sociedad civil, por sí solas o aisladamente, pueden afrontar los desafíos actuales. El Desarrollo local es un esfuerzo conjunto y cada uno de esos actores tiene responsabilidades diferentes en cada etapa del proceso de planificación y desarrollo. Y ello requiere una tremenda capacidad organizativa. No hay desarrollo local sin organización ad hoc.

Se hace imprescindible un primer impulso extraordinario, básicamente por parte del gobierno municipal y su administración pública, para poner en marcha el esfuerzo del desarrollo. Es el lanzamiento del proceso estratégico de planificación. El objetivo es sacar a la ciudad de la inercia. Tanto el mercado (las empresas) como la Sociedad Civil (las instituciones sociales) pueden (suelen) tener un rol de acompañamiento en una etapa que no debería caracterizarse por su prolongación en el tiempo.

Lo iniciado en la etapa anterior, debe continuar con una mayor participación del sector privado, con inversiones y compromisos crecientes. Esta etapa de la

gestión estratégica tiene como objetivo aumentar el impulso inicial para salvar la diferencia entre la realidad presente y el futuro deseado. Aquí el mercado debe ya jugar un rol preponderante a la par del gobierno local.

Así la ciudad y sus empresas recuperan sus inversiones y acumulan recursos humanos, culturales y económicos. Luego la ciudad alcanza aquella madurez que le permita aumentar la calidad de vida de sus habitantes y el atractivo de su entorno. Lo característico de esta etapa es el pleno disfrute por parte de la comunidad toda.

No debe olvidarse que la ventaja competitiva territorial se crea a largo plazo, y no en un ciclo económico corto. Estos tiempos de la competitividad suelen entrar en conflicto con otros plazos políticos, por lo que la gestión estratégica del desarrollo regional se debe llevar adelante mediante un sistema que asegure la continuidad del proceso de mejoras.

El nuevo enfoque de combinación de factores y procesos que permitan generar un entorno competitivo del desarrollo, surge a partir de la evidencia de algunas tendencias: la experiencia industrial de descentralización y fragmentación de los procesos productivos en pequeñas plantas interrelacionadas, como una característica de los procesos de reestructuración productiva en los países desarrollados, en la segunda mitad de los años setenta y ochenta; el crecimiento de ciertas regiones impulsadas por dinámicas endógenas de desarrollo, sostenida por una compleja red de factores históricos y sociológicos, así como la variedad de respuestas nacionales y regionales en el contexto latinoamericano, a partir de cambios productivos, tecnológicos y organizacionales.⁹

Este nuevo enfoque incorpora la prioridad de afianzar un *entorno favorable* para la cooperación interempresarial e interinstitucional. Y supera el enfoque tradicional propio del industrialismo sustitutivo en América Latina, donde la organización productiva respondía a un esquema institucional centralista, regido por un crecimiento nacional planificado desde el Gobierno nacional.

4. EL SISTEMA DE EMPRESAS DE LA REGIÓN

La filosofía del *pensar globalmente y actuar localmente* está reemplazando a la filosofía, estructura y funcionamiento de las empresas, y descentralizando funcional y territorialmente los procesos productivos. El cambio de paradigma

9. M. Casalet, "Introducción", en *Redes y Regiones, una nueva configuración*, Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo, Año 2, N° 3, México, 1996, p. 4.

productivo, basado en la producción flexible, la descentralización de los procesos de decisión y la desagregación de las empresas en unidades de negocio estratégicas, ha incrementado la *importancia de los espacios regionales* en la competitividad de las mismas. La experiencia internacional demuestra que existe una directa relación entre los procesos de crecimiento económico y de desarrollo territorial y entre la competitividad de las empresas y organizaciones y los espacios donde éstas se localizan. En otras palabras, la construcción de ventajas competitivas y procesos innovadores es una práctica que se asienta sobre bases locales y regionales.

Aquellos conceptos que son válidos para las empresas tomadas individualmente, tales como competitividad, eficiencia, perfil internacionalizado, funcionamiento en red, también son válidos para el entorno de actuación de las mismas.

Buscar el desarrollo de un territorio concreto significa implantar en el mismo un proceso de mejora continua y sistemática de la productividad y la competitividad del sistema productivo-territorial, a partir de perfeccionar aquellos atributos esenciales que hacen a la construcción de ventajas competitivas territoriales.

En ese sentido, la región del Gran Rosario debe comenzar por formularse a sí misma la primera pregunta del marketing territorial: por qué alguien quisiera vivir, localizarse, visitar, invertir o comenzar a expandir negocios allí. Desde una perspectiva global, qué ventaja competitiva ofrece respecto de otros lugares.¹⁰

La prosperidad del territorio se debe "crear" cada día y su competitividad depende fundamentalmente de la capacidad de sus empresas y demás organizaciones emprendedoras para innovar, cambiar y mejorar continuamente. Pero a la vez, la capacidad y empuje de las organizaciones para innovar, se ve afectada por las condiciones del entorno inmediato en el que éstas nacen, aprenden a competir y establecen su dinámica evolutiva.¹¹

En ese sentido, a medida que la competencia se hace cada vez más global y las condiciones del macro entorno tienden a homogeneizarse (por la consolidación de espacios económicos integrados), la base de la creación y mantenimiento de las ventajas competitivas, se va trasladando hacia el campo del *conocimiento* de las nuevas tecnologías y las *habilidades técnico-organizativas* para competir, y por tanto, se convierte en un proceso territorialmente localizado.

En lo que se refiere a las condiciones del entorno inmediato en el que las organizaciones empresariales nacen, aprenden a competir y establecen su dinámica

10. P. Kotler y otros, *The Marketing of Cities, Regions and Nations*, Washington D.C., Public Management Review, ICMA, febrero de 1994.

11. R. Cotorruelo Menta, *op. cit.* Los párrafos que siguen corresponden a esta obra citada.

evolutiva, se puede distinguir un conjunto de *factores críticos*, tales como los factores de producción, el marco normativo e institucional, las condiciones de la demanda local y la existencia de sistemas locales de empresas competitivas, que establecen la ventaja competitiva de un territorio, sobre el que se apoya su atractivo residencial, inversor, turístico y su capacidad para fijar su población y sus recursos.

La formación y desarrollo de un sistema productivo local obedece a una combinación dinámica de factores endógenos y exógenos, en un proceso innovador fuertemente articulado al territorio. Cada región, cada comunidad territorial dispone de un conjunto de recursos económicos, humanos, institucionales y culturales, que constituyen su potencial de desarrollo endógeno. Tal potencial puede ser movilizado por factores de oferta (estado de necesidad de la comunidad) o por demanda del mercado.¹²

A su vez, un sistema productivo territorial puede dinamizarse a partir de factores exógenos, vinculados a nuevas inversiones y tecnologías y con la innovación ligada tanto a la mejora de productos y procesos como a la investigación y utilización de altas tecnologías.

Entre tales fuerzas dinamizadoras externas e internas debe existir un equilibrio y un mutuo fortalecimiento. Así, por ejemplo, la generación de demanda externa hacia un territorio (exportaciones) y el atractivo del mismo en el mercado internacional como espacio para la radicación de inversiones y procesos innovadores, está en función del núcleo de la economía que está en el interior mismo de ese territorio. Para que la demanda externa ejerza un efecto de arrastre en el conjunto de la economía, debe existir una oferta competitiva. Y la competitividad depende ante todo de las condiciones que reinan en el mercado local.¹³

De acuerdo a algunos estudios internacionales,¹⁴ los aspectos que más ponderan las empresas para definir una localización tienen que ver con decisiones que se toman a nivel nacional, como la situación política estable, la situación económica y el clima social estable o el costo de la mano de obra. Pero hay otros aspectos fundamentales relacionados con la realidad de cada ciudad o región en particular: contribución de la región a la fuerza económica nacional; perspectiva internacional de la región, esto es, las actividades de comercio exterior de las empresas locales y las firmas internacionales localizadas allí; recursos humanos

12. A. Vázquez Barquero, *Política económica local*, Madrid, Ed. Pirámide, 1993, p. 58.

13. H. Guaino, "El mito de la globalización", en Diario *Clarín*, Suplemento Económico, 9 de junio de 1996, pp. 8 y 9.

14. "Las mejores regiones del mundo", Encuesta de World Link, en Revista *IDEA*, Buenos Aires, febrero de 1994, p. 6 y ss.

cualificados, buenos sistemas de formación y ventajas culturales en relación con los centros urbanos con cuyas empresas compiten; iniciativas y actividades de la región que han sido exitosas o el costo de competitividad del paquete total de la región.

En definitiva, una correcta política económica territorial es la que identifica núcleos de fortaleza sectorial y los amplía y refuerza, para fomentar agrupamientos concentrados geográficamente. Sin olvidar generar un entorno en el que cualquier sector pueda prosperar si sus empresas se muestran innovadoras y consiguen mejorar su productividad.

Desde la perspectiva de sistemas locales de empresas en un entorno competitivo, la situación del Gran Rosario no parece ser la más óptima.

Desde el punto de vista productivo, la región presenta un perfil industrial dominando aquellas ramas poco dinámicas dentro del modelo vigente y con gran cantidad de PyMEs orientadas al mercado interno. También son características de la región sectores de alto crecimiento, aunque de bajo valor agregado, como el sector de alimentos y bebidas. La abundancia de materias primas de origen agropecuario y la producción de ellos han hecho de la agroindustria uno de los sectores de crecimiento más temprano y con ventajas comparativas significativas. Pero también esta rama productiva tiene un alto contenido de materias primas (por encima del 80% del valor de la producción) y muestra una escasa industrialización.¹⁵

Un diagnóstico de las organizaciones empresariales del Gran Rosario, particularmente PyMEs,¹⁶ demuestra que, en general, se trata de:

- plantas industriales pequeñas de baja productividad, con tecnología obsoleta en muchos casos;
- estructuras de costos fijos elevados;
- empresas familiares con bajo nivel de profesionalización en sus cuadros gerenciales;
- problemas de gestión y dificultades para establecer un planeamiento futuro;
- problemas de financiamiento, de incorporación tecnológica y de estrategia de inserción a mercados internacionales;

15. O. Farruga y I. Guerrero, "Perfil productivo, empleo e inserción exportadora en la Provincia de Santa Fe", en *Cuaderno del Gran Rosario*, Año I, Nº 1, Rosario, octubre-diciembre de 1996, p. 2 y ss.

16. H. Palomino y C. Senen Gonzalez, "Senderos alternativos de construcción de redes regionales de PyMEs en Argentina", en *Redes y Regiones, una nueva configuración*, Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo, Año 2, Nº 3, México, 1996, p. 110.

· problemas de coordinación y continuidad con los diferentes programas oficiales o paraestatales de asistencia a las empresas.

También existen casos de empresas que evolucionan en forma inversa al ciclo regional o del sector de su actividad, logrando superar la mayoría o totalidad de esos inconvenientes, a través de una orientación hacia actividades con eje en la exportación (regional), aprovechando algunas ventajas comparativas (ubicación geográfica privilegiada respecto al Mercosur), en una región con peso fundamental en la producción agropecuaria.

Esta evidencia puede dar lugar a una hipótesis respecto a las posibilidades de subsistencia y desarrollo de las PyMEs, a partir de actividades de exportación regionales o a mercados distantes, pero con mayor contenido de valor agregado, como ocurre en otras ramas productivas u otras regiones del país.

Es cierto que, desde el punto de vista de nuevos enfoques para el funcionamiento de redes productivas, que proporcionen un contexto adecuado para el desarrollo empresarial, particularmente de las PyMEs, la región presenta un dato positivo en la fuerte tradición empresarial e institucional y la densidad del tejido institucional local, con numerosas asociaciones de primer grado articuladas con federaciones de segundo y tercer grado de alcance provincial y nacional.

No obstante ello, algunos estudios¹⁷ sostienen que existen en el área de Rosario claras limitaciones para un funcionamiento en red, entendiendo por red regional cualquier "sistema 'virtuoso' que ofrezca articulaciones específicas entre información, formación, acceso a capital e innovación tecnológica". *El concepto de red utilizado es aquél que logra vincular positivamente sistemas productivos, sistemas de gobierno y sistemas tecnológicos en un determinado espacio geográfico.*

La experiencia señala que las empresas adquieren ventaja competitiva y la sostienen a lo largo del tiempo, y por tanto funcionan como motores del desarrollo competitivo, cuando la organización y el funcionamiento del espacio donde se localizan permiten y favorecen la acumulación e interrelación más rápida de activos y destrezas especializados, facilitan una mejor información y percepción permanente de las señales del mercado, presionan a las empresas para innovar e invertir y, en suma, estimulan la dinámica empresarial.

De acuerdo a esta interpretación, Rosario estaría caracterizada por el funcionamiento de una "red segmentada", con limitaciones en cuanto a cooperación público-privada e interempresarial (particularización de los beneficios) y en cuan-

17. *Ibidem*, p. 114.

to a acceso a bienes públicos (escasa valoración o vinculación esporádica por parte del empresariado con las políticas públicas específicas), sumado a dificultades para definir orientaciones de crecimiento y desarrollo tecnológico y de relaciones de cooperación entre empresas.

El desarrollo territorial constituye, entonces, un fenómeno de tipo empresarial e intensamente localizado, centrado en las ciudades donde las empresas sitúan sus unidades organizativas de negocio y en el sistema de ciudades que da soporte al flujo de relaciones internacionales de cada sistema productivo local y regional.

Así comienza a consolidarse una visión sistémica de la competitividad, donde entran a jugar diferentes niveles en la performance de las organizaciones. Y esto es particularmente relevante en el actual contexto latinoamericano, donde la construcción activa de ventajas competitivas necesita de la política de localización *in situ*, a la vez que una política regional que trascienda las fronteras de las economías nacionales.

El concepto de *competitividad sistémica*,¹⁸ parte de considerar que el entorno económico de las empresas está caracterizado por modelos de competencia nuevos que sustentan la obtención de ventajas competitivas en base a la combinación de conocimiento, nuevas tecnologías, nuevas estructuras organizativas, políticas activas y procesos de aprendizaje y cooperación en la formulación e implementación de estrategias, que integran el *know how* de las empresas.

La competitividad de las empresas supone tanto reformas macroeconómicas y consenso en la discusión sobre políticas de desarrollo (macronivel) a nivel de la economía sede, como que las empresas incorporen innovaciones organizativas, sociales y técnicas, y demuestren capacidad para integrar y funcionar en redes y agrupamientos (micronivel). También necesita del *arreglo social* entre gobierno, empresas y organizaciones intermedias, que supone la integración social y la orientación dirigida a la solución conjunta de los problemas, y que es la combinación de los parámetros relevantes de la competencia en todos los niveles del sistema. La competitividad, vista de este modo, supone no sólo reformas económicas, sino un proyecto de transformación social (metanivel).

Por último, la competitividad de las empresas necesita del nivel que da significado a la ampliación y construcción de espacios económicos y a la optimización continua del *entorno* de la empresa, a partir de políticas activas de localización

18. D. Messner, "Dimensiones espaciales de la competitividad internacional", en *Redes y Regiones, una nueva configuración*, Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo, Año 2, Nº 3, México, 1996, p. 13 y ss.

(mesonivel). "La innovación y la creación de competencia tecnológica adquieren, bajo estas condiciones, un carácter colectivo."¹⁹

Las políticas macro y microeconómicas se apoyan en el desarrollo de capacidades tecnológicas y sociales, ya que existe una profunda vinculación entre fenómenos económicos y socioculturales. La identidad colectiva, el sentimiento de pertenencia, el espíritu de colaboración y de innovación, conforman un conjunto cultural regional relevante a la hora de pensar el desarrollo,²⁰ que dan la pauta de la importancia de las capacidades de relación entre empresas e instituciones, y están en la base de la definición de una identidad de marca regional.

"En el mercado internacional ya no existen empresas aisladas que compitan en forma descentralizada; se constituyen agrupamientos industriales de empresas organizados en redes cuya dinámica de desarrollo depende esencialmente de la eficacia de su localización industrial, que requieren que existan universidades, instituciones educativas, instituciones de I&D, sistemas de información tecnológica y organizaciones privadas sectoriales, etc."²¹

El verdadero motor del desarrollo económico son las empresas, pero el sector público debe trabajar para dar forma al *entorno competitivo*, influyendo en el contexto o en la estructura institucional en la que se mueven las empresas, así como en los insumos de los que dependen, a través de acciones directas (subvenciones, regulaciones específicas) o indirectas (vinculación del sistema educativo con el sistema productivo, entrenamiento de la mano de obra, etc.). *Desarrollo territorial dinamizado por las empresas pero sustentado en la orientación eficaz e imaginativa del sector público.*

En todo caso, ningún territorio es o puede ser competitivo a largo plazo en un gran número de sectores productivos; cada ciudad y cada sistema urbano-regional, como el del Gran Rosario, sólo pueden ser competitivos en aquellos sectores donde la dinámica empresarial es relativamente superior y para los que el entorno urbano-regional resulta más progresivo, estimulante y dinámico.

Una tarea fundamental para desarrollar en el Gran Rosario sería impulsar la formación de *agrupamientos de sectores*, con medidas en áreas como investigación y educación universitaria, infraestructura adicional, difusión de información, reglamentaciones específicas, etc. Los agrupamientos son casi siempre una

19. *Ibidem*, p. 22.

20 M. Casalet, *op. cit.*, p. 4.

21 D. Messner, *op. cit.*, p. 22.

combinación de sectores tradicionales y nuevos ya que también en sectores maduros se emplean nuevas tecnologías. Por ejemplo, la industrialización de productos de origen agropecuario puede complementarse con muchos nuevos campos, como la biotecnología o la instrumentación de procesos, o de equipamiento para alimentos, aumentando la interdependencia entre sectores conexos, compradores y proveedores.

La región necesita, además, implementar iniciativas que vinculen fuertemente el sistema educativo con el sistema productivo, que permitan, por un lado: la creación y desarrollo de nuevas empresas y el perfeccionamiento de las ya existentes a partir de la innovación y el aumento de su capacidad empresarial y organizativa; y por otro lado, el desarrollo de los recursos humanos, tanto para emprendedores, técnicos, expertos y trabajadores.

Cabe señalar que, en base al enfoque del desarrollo propuesto, se aprecia un cambio a partir de algunas incipientes experiencias locales de fomento a las empresas, particularmente PyMes, que deberían ser consideradas en nuestra región. En todas estas experiencias, el objetivo principal pasa a ser el generar un conjunto de relaciones que interactúan dinámicamente, retroalimentando la compleja red de intercambio entre las empresas y su entorno.

Tenemos así los ejemplos de los Centros de Desarrollo de Empresas²² en algunos municipios argentinos (Rafaela, Mar del Plata, San Rafael), que promueven la mejora en la gestión empresarial a través de la "cofinanciación" de una amplia gama de servicios no financieros, tanto de apoyo comercial en el mercado nacional o externo, como tecnológico, de capacitación, o de cooperación interempresarial. El Parque Tecnológico del Litoral,²³ orientado a generar un entorno innovador para la vinculación entre investigación, tecnología y empresa; o la Zona Franca Santafesina²⁴ concebida como núcleo motor de un crecimiento regional guiado por la actividad exportadora, fomentando nexos y vinculaciones entre empresas nacionales e internacionales usuarias de la zona franca y aquellas empresas, particularmente PyMEs, radicadas en la región.

En estas iniciativas se aprecia una *inversión en activos intangibles* concomitantemente y, por momentos, prioritariamente a los esfuerzos de inversión en infraestructura o equipamiento. Porque los elementos que más propiamente

22. Los Centros de Desarrollo de Empresas son resultado de un convenio entre el Banco Interamericano de Desarrollo y la Unión Industrial Argentina, a desarrollarse en diferentes municipios del país.

23. Parque Tecnológico del Litoral, CERIDE, Santa Fe, 1996.

24. Zona Franca Santafesina, Plan General de Implementación, International Development Ireland, 1995.

caracterizan a un medio innovador son más intangibles que las infraestructuras: clima profesional, actitud de cooperación, aspectos organizativos, comunicación.

El concepto básico es que el potencial de una ciudad, de un territorio, estriba en su capacidad competitiva y no en ventajas comparativas actuales o históricas, basada en factores como la posición geográfica o la dotación de recursos naturales, porque éstos pueden quedar neutralizados en un entorno global.

5. EL TERRITORIO COMO RECURSO PARA EL DESARROLLO

Respetando estas consideraciones, es posible presentar la importancia de dinámicas territoriales específicas dependiendo de la habilidad de una región para estimular iniciativas, generar nuevas empresas y llevar a cabo una dinámica de innovación territorial.²⁵

El territorio juega un papel relevante en la dinámica de la reconstitución y transformación de la actividad económica. No es un soporte pasivo de la localización potencial de las empresas sino un recurso (un *milieu*) activo en el cual se origina la innovación y la creatividad.

Desde este punto de vista, el desarrollo de nuevas actividades en el territorio del Gran Rosario responde a elementos materiales (infraestructura) pero también al reagrupamiento de actores económicos y de recursos inmateriales (formación, investigación) que, mediante sus interacciones, desarrollan competencias, saber hacer y reglas específicas. *En relación con esta nueva aproximación al territorio, el concepto de milieu (incubadora de innovación) adquiere todo su significado, ya que subraya el papel que juegan los recursos inmateriales, la proximidad, el "capital de relaciones" y las diversas formas de cooperación y aprendizaje, en la capacidad de las regiones y localidades para dirigir su propio desarrollo.*²⁶

El Gran Rosario puede convertirse en una incubadora de innovaciones, en un espacio dinamizador de los sistemas productivos locales, tanto por movilización

25. D. Mailat, *Desarrollo Territorial. Milieu y Política Regional*, Madrid, 1995 (mimeo), p. 1.

26. *Ibidem*, p. 4. Para el autor, "el concepto de *milieu* se fundamenta en la noción de 'territorio construido'. Es un conjunto espacial que tiene una dimensión territorial, pero que carece de fronteras definidas a priori. No se corresponde con una región determinada en el sentido común del término, sino que presenta una unidad y coherencia que se reconoce a través de modelos de comportamiento identificables y específicos y de una cultura técnica, entendida como la elaboración, transmisión y la acumulación de prácticas, saber-hacer, normas y valores ligados a una actividad económica".

de recursos endógenos como por incorporación de inversiones, tecnologías y dinámicas innovadoras al sistema productivo. Si se considera al espacio territorial ya no como un simple soporte de factores de localización, sino un ámbito donde se entretrejen relaciones variadas de cooperación entre las empresas, clientes y proveedores, y entre ellos con centros de formación, capacitación e investigación, se asume al territorio de actuación de las empresas e instituciones públicas y privadas, como elemento clave del desarrollo económico.

Los proyectos de desarrollo incorporados al territorio tendrán un comportamiento innovador en la medida que permitan la combinación de elementos materiales (empresas, infraestructura operativa), e institucionales (organizaciones públicas y privadas con capacidad de actuación sobre el medio), junto a prácticas organizativas y normas de comportamiento, capacidades de gestión que favorezcan la dinámica y transformación del sistema productivo local y su inserción competitiva internacional.

Y esto porque las dinámicas organizativas, empresariales, logísticas, productivas, comunicacionales, educativas, etc., impiden pensar en términos de territorios cautivos, con influencia garantizada por la sola proximidad.

Si comprendemos esta idea, avanzaremos incluso hacia una visión más enriquecedora del desarrollo: aquella que expresa que una región no está (no puede estarlo) definida por fronteras a priori, sino que es una categoría flexible reconocida por dinámicas específicas que la identifican y permiten gestionar el desarrollo de Rosario desde una perspectiva regional, como núcleo de un área metropolitana más potente y variada. La región como un entorno favorable de coordinación de los actores sociales heterogéneos.²⁷

6. UN EJEMPLO DE GESTIÓN ESTRATÉGICA: EL GRAN ROSARIO COMO UNA COMUNIDAD LOGÍSTICA

La fortaleza que la región presenta en cuanto a las infraestructuras para el desarrollo y las perspectivas aún más interesantes de mejoras a partir de obras tales como Hidrovía, el corredor bioceánico, la reactivación del Puerto, etc., nos pueden dar la pauta de un perfil de identidad territorial, al que habrá que complementar y perfeccionar con prácticas y procesos adecuados. En ese sentido, el Gran Rosario puede posicionarse como una *Comunidad Logística*, en un esfuerzo

27. M. Casalet, *op. cit.*, p. 4.

por gestionar una *nueva imagen de la ciudad*, de integración regional y proyección internacional, que a partir de su adecuada infraestructura, ofrezca servicios especializados a las empresas y a otras regiones del Mercosur.

"En la medida que nuestra ciudad, como ámbito integrado de sociabilidad, de producción cultural, de actividad económica se entienda a sí misma como un 'producto' a ofertar, será necesario desarrollar toda una serie de prácticas que aseguren su posicionamiento adecuado en un mercado altamente competitivo."²⁸

La imagen territorial da soporte a todo lo que la ciudad y la región generan, haciendo reconocibles y ayudando a identificar mejor entre los públicos consumidores los mensajes, los productos y los servicios que se ofrecen. Gestionar una nueva imagen de la región es gestionar directamente la oferta del área del Gran Rosario, mejorarla y adaptarla a las necesidades, convirtiéndose, además, en un instrumento de control permanente de la calidad de la oferta territorial.

La imagen de la región será la resultante de una integración de esfuerzos a nivel de los gobiernos locales, de las instituciones de la sociedad civil y las empresas, que partiendo de la adhesión de los ciudadanos y cultivándola, englobe y gestione aquellos elementos de atracción exterior. Y presenta la fuerza de aprovechar el enorme potencial sinérgico que tiene el considerar el marco espacial como condensador y aglutinador de esfuerzos socioeconómicos y, al mismo tiempo, como valor agregado diferencial a promocionar entre sus diferentes públicos, tanto internos como externos.

En ese sentido, el concepto de Comunidad Logística, como posicionamiento privilegiado puede resultar un proyecto emblemático y un principio orientador que integre las actividades que se realicen desde las perspectivas físico-ambiental, económica, socio-institucional y de integración regional.

El concepto de Comunidad Logística, de incipiente desarrollo en algunas experiencias internacionales, aparece como una respuesta que podría adaptarse al perfil de desarrollo que resultaría más apropiado para el área del Gran Rosario. Comunidad logística, significa que la región puede plantearse simultáneamente objetivos complementarios que le permitan convertirse en:²⁹

- Centro estratégico de distribución y aprovisionamiento de mercaderías, para las empresas de la región.

28. M. Aguilera y A. Perales, "La imagen de las ciudades en el marketing urbano". Revista MK, N° 79, Madrid, marzo de 1994

29. En tal sentido, resulta ilustrativo el documento: *Barcelona, como Plataforma logística para el sur de Europa*. Barcelona, Andersen Consulting, 1995, p. 7 y ss.

- Centro satélite de stock y/o plataforma de reexpedición de mercaderías hacia otros mercados.
- Centro de actividades de valor agregado, como ensamblado, industrialización o mejoramiento de la calidad comercial de los productos, próximo al mercado destino o para la exportación.
- Puerta de entrada y salida internacional de bienes y servicios.

Desde el punto de vista orgánico, una comunidad logística engloba al conjunto de *empresas de transporte* y de las actividades complementarias a éste; los *profesionales de las actividades logísticas*, tanto de aprovisionamiento como de distribución; los *organismos públicos de gestión o control* (autoridades portuarias, aeroportuarias, aduanas, etc.); los *elementos externos* a la actividad del transporte y logística (traders, Cámaras de Comercio, etc.) que se consideren incluidos en función del grado de vinculación/colaboración que efectivamente alcancen, y *la región toda* como entorno competitivo.

En resumen, una Comunidad Logística pretende ser una *planta productiva* de servicios integrados y una *placa de identidad corporativa (una imagen de marca territorial)*, para mercados donde los clientes buscan cada vez más servicios globales.³⁰

Tanto las necesidades del transporte multimodal, como los cambios en el transporte marítimo suponen un cambio importante en la demanda de servicios portuarios que sólo puede ser satisfecha desde una perspectiva de desarrollo portuario multipropósito. Esta actividad, tendría efectos multiplicadores que se extenderían a la ciudad y la región a través de toda la cadena de servicios vinculados a la actividad logística. De este modo, el área del Gran Rosario, a partir del atractivo de su posición geográfica de cara al Mercosur, podría planificar un desarrollo económico que produzca articulaciones territoriales relacionadas con la competitividad y no simplemente con la distancia geográfica.

La ventaja comparativa de la ubicación geográfica, debe ser convertida en una ventaja competitiva basada en el concepto de *capacidad de una comunidad profesional o de un área económica*, en la medida que incorpora aspectos organizativos y otros más inmateriales o más difícilmente objetivables, como son el *clima de colaboración o la facilidad de intercomunicación*.

30. A. Villa Hernando y J. Barreiro López, *Diagnóstico del potencial de una comunidad logística aplicación al plan delta Llobregat*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, febrero de 1996, p. 2.

En tal sentido, las áreas prioritarias de actuación serían:³¹

- El desarrollo del *transporte multimodal* (integración de los transportes por ferrocarril, carretera, marítimo, fluvial y aéreo), para acentuar la conectividad local con sus áreas de influencia actuales y potenciales. Ello requiere la actuación coordinada de las *administraciones* (federal, provincial y local) en lo concerniente a infraestructuras y normativas, junto con los *operadores privados*, en el desarrollo de una verdadera oferta logística para el Mercosur.
- Articulación de *servicios logísticos*, persiguiendo una mayor eficiencia e integración de los procesos de descarga/carga fluvio-marítima y aérea, trámites aduaneros, servicios de almacenaje, manipulación y transporte terrestre y ferroviario. Ello implica una necesaria simplificación y agilización de los procesos administrativos y operativos en los que están involucrados agentes públicos (Ente Administrador del Puerto de Rosario, Aduana, Zona Franca Santafesina) y privados (operadores, armadores, transportistas, consignatarios) y una permanente definición de objetivos de mejora (ej. corredores logísticos con otros centros geográficos de la Región, v.g. Córdoba).

Avanzar en este sentido requiere también una *reflexión estratégica* conjunta, en el marco de la planificación del desarrollo para la región, tomando en consideración los siguientes aspectos:

A) las tendencias del *Entorno Competitivo* que afectan al posicionamiento de diferentes ciudades como Centros Logísticos alternativos para los mercados de la región. Algunos factores condicionantes del entorno competitivo son:

- I. Mercosur: políticas de armonización internas y establecimiento de criterios comunes hacia terceros países.
- II. Tendencias en el servicio al cliente: plazos de entrega cada vez más cortos, entregas programadas, servicios personalizados.
- III. Tendencias en la Logística Internacional: centralización de stocks, plataformas de reexpedición, globalización de los procesos de fabricación, post-acabado de operaciones cerca del mercado-destino, cadena de suministros internacional, servicios logísticos integrados.
- IV. Liberalización del transporte: construcción de infraestructuras intermodales, aparición de operadores ferroviarios privados, potenciación de conexiones regionales.
- V. Competencia con otros emplazamientos geográficos alternativos.

31 *Barcelona como Plataforma...*, op. cit., pp. 7 y 8.

B) La necesidad de un *Diagnóstico Estratégico* de las redes logísticas en el ámbito del Mercosur, incluyendo el número y la localización óptimos de centros de distribución:

- Para diferentes sectores (ej. automotores, fertilizantes, etc.)
- Para diferentes tráficos (ej. Intra Mercosur, USA, Oriente, Europa)
- Para diferentes tipos de carga (ej. carga completa/fraccionada, FCL, LCL)
- Para diferentes funciones logísticas (ej. Centro de almacenaje y distribución, Puerto de entrada/salida, Centro de valor agregado).

Evaluar el potencial local para convertirse en base de distribución regional y puerta de entrada al Mercosur de productos de importación, y puerta de salida de exportaciones regionales (Comunidad Logística de Exportación), analizando fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.

C) La definición de *Líneas de Actuación Estratégica* a las administraciones y agentes decisores.

La tendencia en los últimos años es al crecimiento del comercio internacional (crece más rápidamente que la producción internacional) y del tráfico marítimo por desarrollo del transporte multimodal. Ello, además, ha eliminado la posición monopolística de muchos puertos con respecto a territorios tradicionales y han introducido el concepto de cargas discrecionales: aquellas que pueden pasar por varios puertos porque se diluye el concepto de territorio cautivo. En una economía global ya no rige el concepto de actividades cautivas, sino de actividades *discrecionales* (porque los avances en el transporte multimodal permiten que las cargas circuien ampliamente buscando las mejores alternativas), por lo que hay que vender servicios y captar mercados en forma agresiva, difícilmente se alcanzarán en todo su potencial los objetivos deseados. La ciudad vendiendo su puerto, como si se tratara de una empresa vendiendo sus productos. Y además, integrándolo al potencial que la región tiene, que pueden oficiar como complementos ideales.

La experiencia internacional demuestra que los puertos para ser competitivos, debe apuntar a: aumentar la productividad, bajar costos y formar parte de cadenas de distribución internacional (calidad, costo y entrega como variables competitivas exigidas por las empresas) e integran su funcionamiento a redes de servicios al comercio exterior, utilizando, por ejemplo zonas francas en esa estrategia (Miami, Barcelona, Kaoshioung en Taiwan, Liverpool). En este sentido, la integración con la Zona Franca Santafesina en Villa Constitución resulta una alternativa potenciadora del atractivo regional, ya que puede ayudar a ampliar la oferta de servicios logísticos de la región, a atraer inversión extranjera directa que hoy no está en la región y ofrecer una oportunidad para nuevos proyectos de exportación y ampliar los servicios de un centro de negocios, con todos los eslabones de la cadena de comercia-

lización internacional, concentrados en un solo lugar. Aprovechar la ZFS para incrementar el potencial exportador y el atractivo inversor de la región.

En este moderno sentido económico, toda un área logística (con puertos, aeropuerto, zona franca, terminal terrestre, conexiones por carretera y ferroviarias, etc., más toda la gama de servicios básicos y complementarios a las actividades) debe constituir un *negocio cuasi-colectivo* y no un campo de juego donde cada agente instalado opere individualmente.

En definitiva, se trata de un *concepto estratégico* de largo plazo y no simplemente de acuerdos o enfoques inmediatos. Los elementos que más propiamente caracterizan una Comunidad Logística son más *intangibles* que las infraestructuras: clima profesional, enfoque comercial, las prácticas organizativas, etc.

Bajo estas premisas, la región estaría mejor preparada para atraer inversión extranjera directa, particularmente aquella inversión manufacturera relacionada con materias primas regionales o relacionada con la proximidad de los mercados: productos sensibles al costo (por su peso o volumen) y productos sensibles al tiempo (perecederos); pero fundamentalmente para atraer aquella inversión directa móvil, que no depende tanto de la proximidad de los mercados sino de las condiciones competitivas del entorno.

7. CONCLUSIONES

La consolidación de un nuevo patrón de desarrollo de base local/regional necesita del mayor consenso social y sectorial respecto de las políticas a implementar, en un intercambio creciente con los diferentes actores representativos y un criterio racional y estratégico en la utilización de los recursos. Ni el Estado local, ni el mercado ni las fuerzas organizadas de la sociedad civil, por sí mismos, pueden responder a los tremendos desafíos que el escenario de competencia creciente impone. Sólo la conjunción de esfuerzos entre ámbitos públicos y sectores privados puede generar las sinergias necesarias que permitan regular de manera distinta el desarrollo económico y social.

La receta, no por conocida deja de ser válida: *voluntad política*, necesaria para acordar cursos de acción que permitan superar obstáculos (económico-financieras, institucionales, jurídicas) y aprovechar al máximo las posibilidades de actuación local y delimitación de un *espacio de colaboración*, con mecanismos formales o informales, pero que pueda traducirse en esfuerzos sinérgicos constantes entre agentes públicos y privados y referentes sociales.

El Gran Rosario está en un punto de inflexión histórica, caracterizado por esfuerzos colectivos orientados a comprender desde su base las amenazas para

el desarrollo, así como las oportunidades futuras para la ciudad y región. El desafío para la región pasa por consolidar un esfuerzo estratégico que permitan constituir al Gran Rosario como centro geopolítico y económico de una amplia región, en el seno del Mercosur, integrando los diferentes proyectos e iniciativas regionales que, tomados individualmente, perderán potencialidad transformadora.

De todos modos, una serie de dificultades importantes se puede presentar al momento de afrontar un desafío de esta naturaleza, dados por la escasa disponibilidad de recursos (humanos, económicos, financieros, institucionales, físicos, etc.) puestos en función del desarrollo; las características de la cultura regional (las tradiciones político-culturales y el comportamiento de algunos actores que, a partir de diferencias políticas puedan obstaculizar el trabajo), y/o la baja capacidad de gestión (política, técnica, organizativa), en las diferentes instituciones involucradas, que sólo podrán ser superadas a partir de la gestión estratégica del desarrollo local.

La gestión estratégica del Gran Rosario significa el esfuerzo de toda la comunidad para pensar su futuro y diseñarlo colectivamente. Representa un nuevo estilo y una nueva manera de hacer ciudad y también una forma de entender el gobierno de la ciudad y de la región. Y la planificación del desarrollo, como expresión racional y orientadora es un modelo, un conjunto de objetivos y metas a alcanzar, una visión y una filosofía de cómo hacer frente a esos objetivos y un proceso práctico de cómo resolverlos.

Si el desarrollo local se lleva a cabo a partir de una perspectiva integradora, no sesgada, se estará en el camino de la verdadera gestión estratégica que servirá para alcanzar metas de mayor competitividad, mayor eficiencia y mayor solidaridad. Competitividad porque es necesario captar nuevos mercados y, concomitantemente, defender los ya existentes. Eficiencia, porque se necesita maximizar el rendimiento de los recursos disponibles, tanto públicos como privados, e indirectamente mantener la competitividad. Solidaridad, para atender las demandas sociales con un sentido de equidad, y revertir el escenario de desigualdad exacerbada, hoy predominante.

La razón de ser de la gestión estratégica de la ciudad es construir su futuro en forma racional y entre todos. Abrir la ciudad a la participación, favorecer el desarrollo y el crecimiento equilibrado respetando su entorno, aumentar el atractivo urbano y residencial, hacer que las instituciones estén cada día más al servicio de los ciudadanos, construir una ciudad solidaria con los menos favorecidos, cooperar e integrarse productivamente con otras ciudades. Por último, ser capaz de diagnosticar el futuro, prever las consecuencias y poder anticiparse a los grandes cambios que estamos viviendo, para alcanzar cada día mayor calidad de vida.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera, M. y Perales, A.: "La imagen de las ciudades en el marketing urbano", en *Revista MK*, N° 79, Madrid, marzo de 1994.
- Alford, R. y Friedland, R.: *Los poderes de la Teoría. Capitalismo, Estado y Democracia*, Buenos Aires, Manantial, 1991.
- Andersen Consulting: *Barcelona, como Plataforma logística para el sur de Europa*, Barcelona, 1995.
- Arocena, J.: *El Desarrollo Local, un desafío contemporáneo*, Centro Latinoamericano de Economía Humana, Universidad Católica del Uruguay, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1995.
- Casalet, M.: "Introducción", en *Redes y Regiones, una nueva configuración*, Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo, Año 2, N° 3, México, 1996.
- Comunidad Económica Europea: *Iniciativas Locales de Desarrollo y Empleo*, Documento de los Servicios, Comisión Europea, marzo de 1995.
- Cotorruelo Menta, R.; Vázquez Barquero, A.; Riestra Cherbavaz, R. y Ursa, Y.: *Bases para un modelo de desarrollo regional apoyado en el sistema de ciudades*, Documento informativo, Inmark, Madrid, abril de 1993.
- Cotorruelo Menta, R.: *Planificación y gestión estratégica del desarrollo local*, Buenos Aires, Inmark Argentina, 1995.
- Díaz Méndez, A. (dir.): *Nueva Gestión Local*, Madrid, Popular, 1993.
- Dos Santos, M. y Calderón, F.: *Hueso duro. El conflicto socio-cultural en la reestructuración*, Buenos Aires, 1993 (mimeo).
- Drucker, P.: *La Administración en una época de grandes cambios*, Buenos Aires, Sudamericana, 1996.
- Drudis, A.: *Planificación, Organización y Gestión de Proyectos*, Barcelona, Gestión 2000, 1992.
- Farrugia, O. y Guerrero, I.: "Perfil productivo, empleo e inserción exportadora en la Provincia de Santa Fe", en *Cuaderno del Gran Rosario*, Año I, N° 1, Rosario, octubre-diciembre de 1996.
- García Delgado, D.: *Estado y Sociedad*, Buenos Aires, Ed. Tesis, 1995.
- Geis, D. y Kutzmark, T.: *Developing Sustainable Communities*, Public Management Review, ICMA, Washington D.C., agosto de 1995.
- Grupo de Lisboa, bajo la dirección de Riccardo Petrella: *Los límites a la competitividad. Cómo se debe gestionar la aldea global*, Buenos Aires, Ed. Sudamericana, Universidad Nacional de Quilmes, 1996.
- Guaino, H.: "El mito de la globalización", Diario *Clarín*, Suplemento Económico, 9 de junio de 1996.

- Kotler, P.: *Mercadotecnia de localidades. Cómo atraer inversiones, industrias y turismo a ciudades, regiones, estados y países*, México, Diana, 1994.
- Kotler, P. y otros: *The Marketing of Cities, Regions and Nations*, Public Management Review, ICMA, Washington D.C.
- Las mejores regiones del mundo*, Encuesta de World Link, en Revista *IDEA*, Buenos Aires, febrero de 1994.
- Lifschitz, R. M.: "Plan Estratégico Rosario: concertación para el desarrollo", en *Cuaderno del Gran Rosario*, Rosario, Año I, Nº 1, octubre-diciembre de 1996.
- Madoery, O.: *Zonas Francas, Desarrollo Regional y Exportaciones*, Buenos Aires, Ad Hoc, 1996.
- Maillat, D.: *Desarrollo Territorial, Milieu y Política Regional*, Madrid, 1995 (mimeo).
- Martínez Cearra, A.: *Ciclo, Actores y Etapas en el proceso estratégico de la ciudad*, España, Bilbao, Bilbao Metròpoli 30, 1996.
- Messner, D.: "Dimensiones espaciales de la competitividad internacional", en *Redes y Regiones, una nueva configuración*, Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo, Año 2, Nº 3, México, 1996.
- Palomino, H. y Senen González, C.: "Senderos alternativos de construcción de redes regionales de PyMEs en Argentina", en *Redes y Regiones, una nueva configuración*, Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo, Año 2, Nº 3, México, 1996.
- Parque Tecnológico del Litoral*, CERIDE, Santa Fe, 1996.
- Plan Estratégico de Madrid*, Madrid, España, 1995.
- Plan Estratégico Rosario*, Documento Diagnóstico, Secretaría General Municipalidad de Rosario, octubre de 1996.
- Porter, M.: *La ventaja competitiva de las Naciones*, Buenos Aires, Vergara, 1991.
- Reich, R.: *El trabajo de las Naciones*, Buenos Aires, Vergara, 1993.
- "Rosario ¿de Santa Fe?", en *El desafío de la integración provincial*, Rosario, Instituto de Desarrollo Regional, abril de 1997.
- Subirats, J.: *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid, INAP, 1989.
- Sulbrandt, J.: *Bases metodológicas para la evaluación de la situación y avance de los procesos de modernización y reforma del Estado*, Caracas, CLAD, 1990.
- VV.AA.: "Desarrollo Local", en *Jornadas Técnicas, Ayuntamiento de Andújar*, Delegación de Desarrollo Local, 1995.
- Vázquez Barquero, A.: *Política económica local*, Madrid, Pirámide, 1993, p. 58.
- Villa Hernando, A. y Barreiro López, J.: *Diagnóstico del potencial de una comunidad logística aplicación al plan delta Llobregat*, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Madrid, febrero de 1996.
- Zona Franca Santafesina, *Plan General de Implementación*, International Development Ireland, 1995.

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 N° 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.

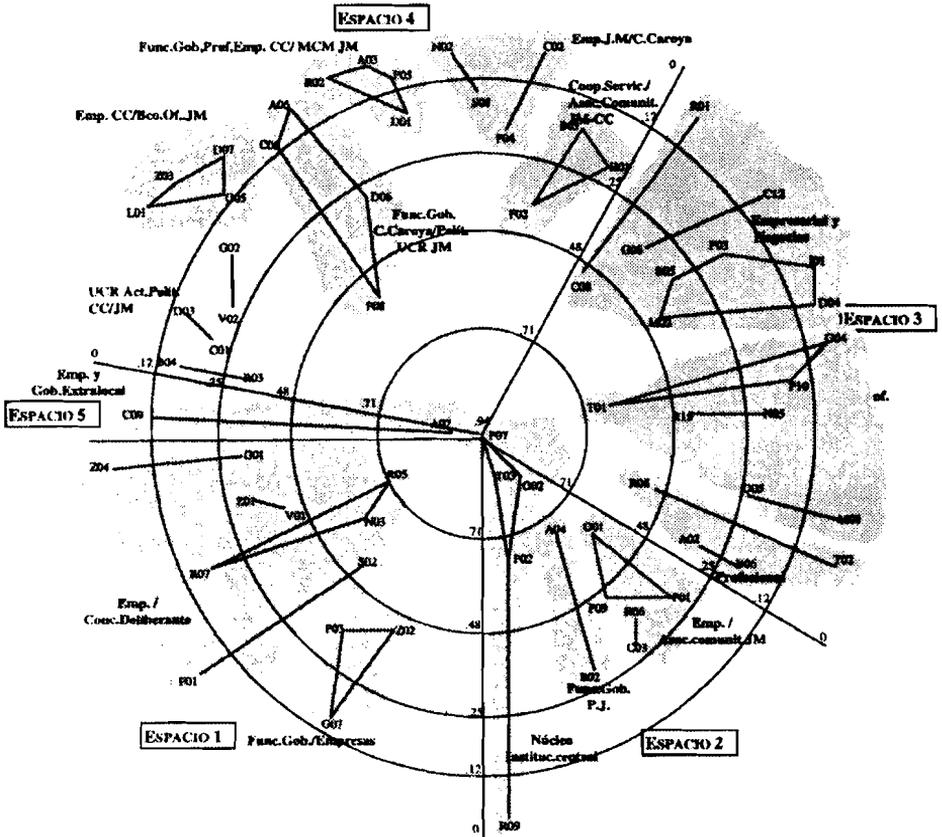
12. La red de relaciones profesionales se construyó a partir de la respuesta de los actores a la pregunta siguiente: *De la lista de personas de las que hemos estado hablando (las personas reputadas influyentes por el entrevistado), ¿podría, por favor, mencionar tres con las cuáles Ud. tenga estrecha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

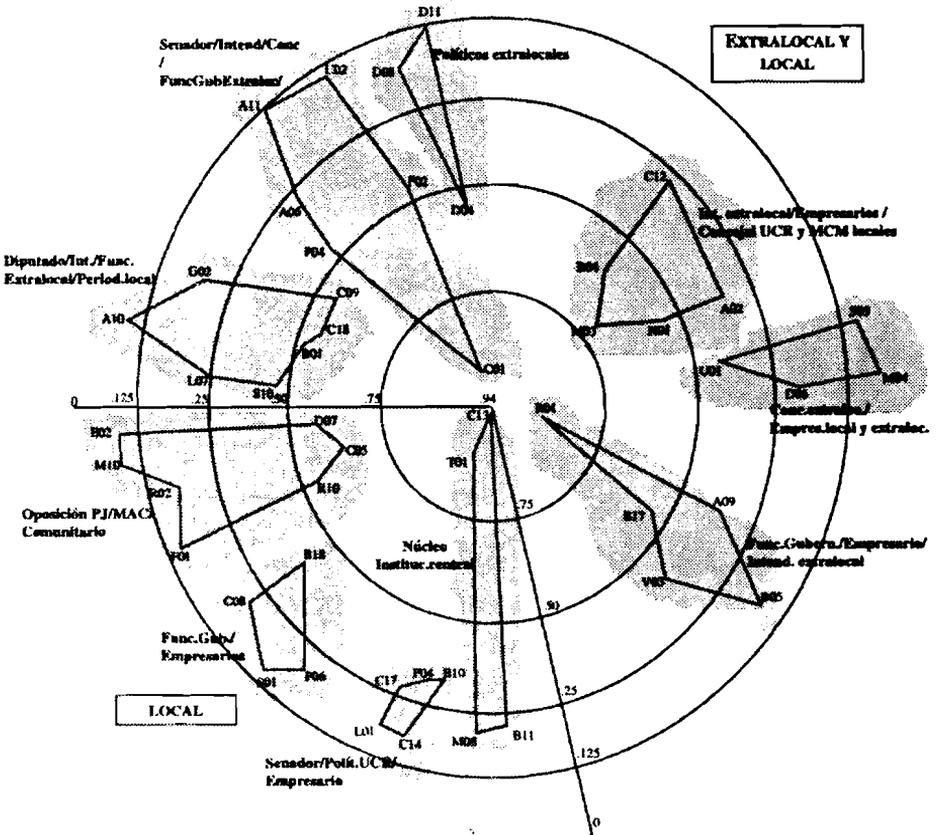


Referencia:

- 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).

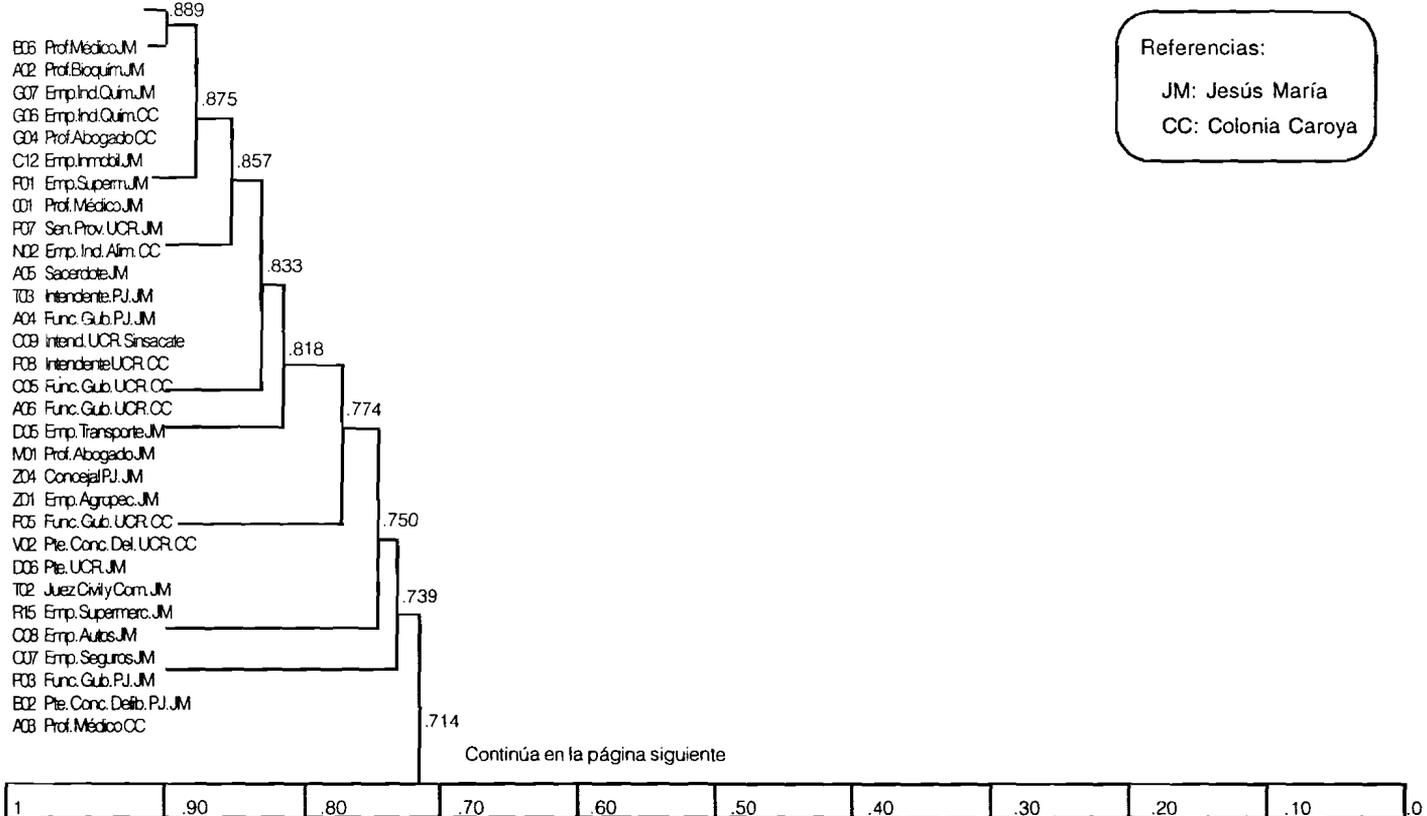


Gráfico Nº 3. (Continuación)

Viene de la página anterior

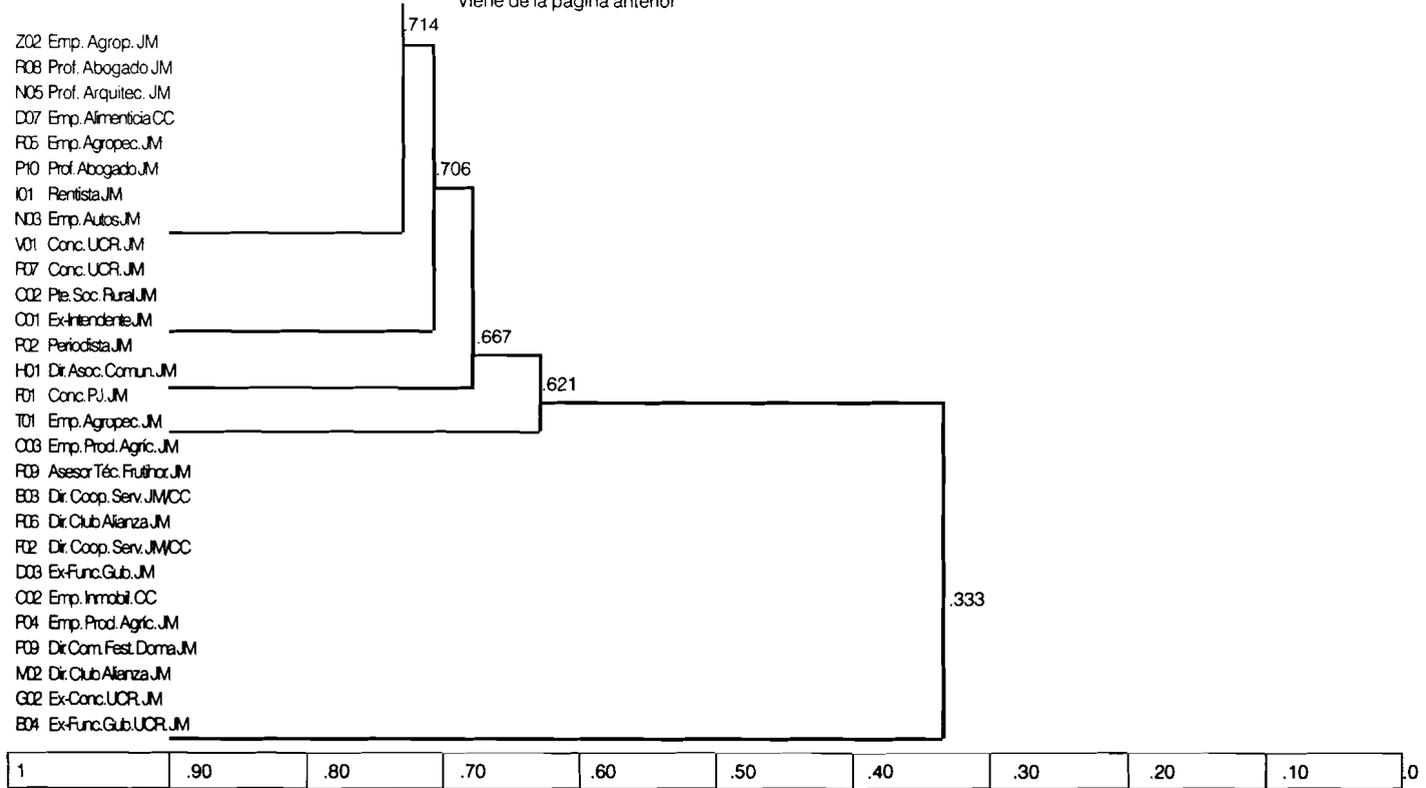
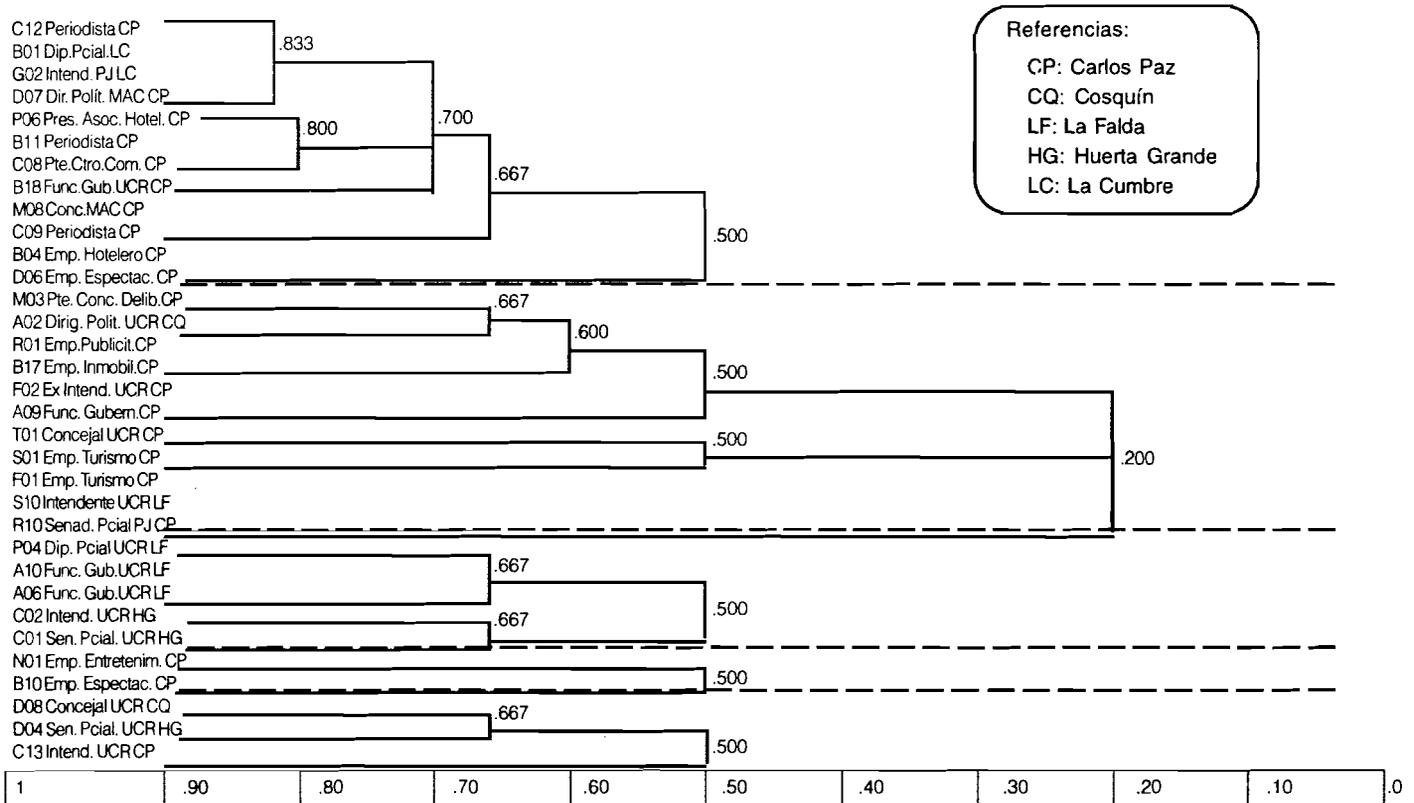


Gráfico N° 4. Dendrograma de Relaciones de Confianza entre los Prominentes en la ciudad de Carlos Paz. N=33. (Componentes débiles; Matriz asimétrica).



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.

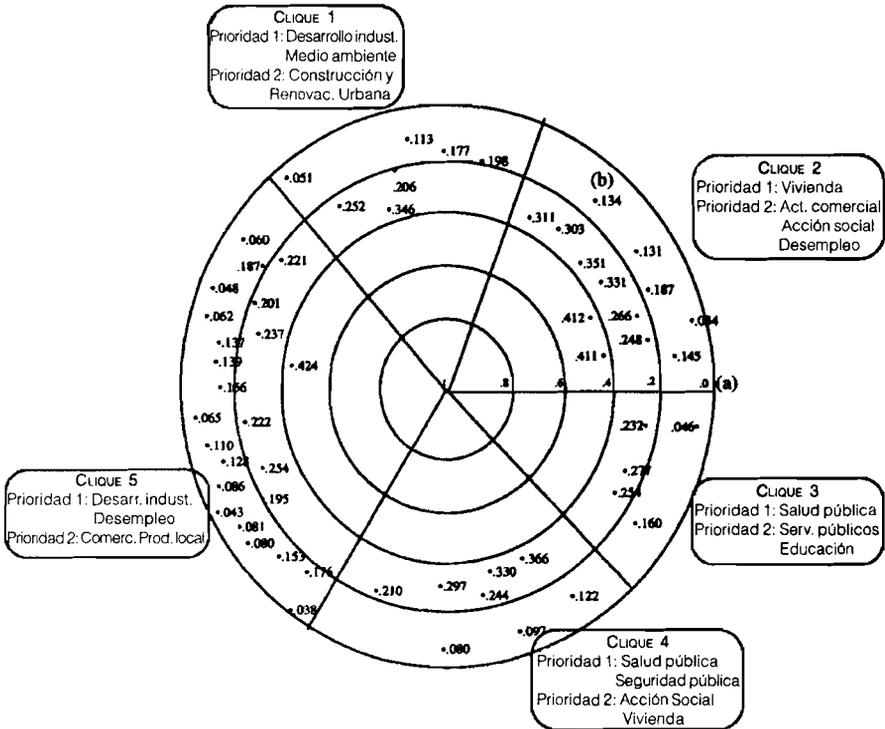
Bien puede hablarse, entonces, de una estrategia de “desarrollo sustentable” especialmente percibida y reflexionada desde la especificidad de Colonia Caroya. Integran este clique la mayor cantidad de actores de esta localidad (posicionados en la red de JM como extra-locales), junto a otros influyentes 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.(Indice Primary Form). N=58*.



*N: Actores entrevistados y que han manifestado prioridades.

Referencias:

- (a) Rangos de accesibilidad por intervalos del Indice 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.

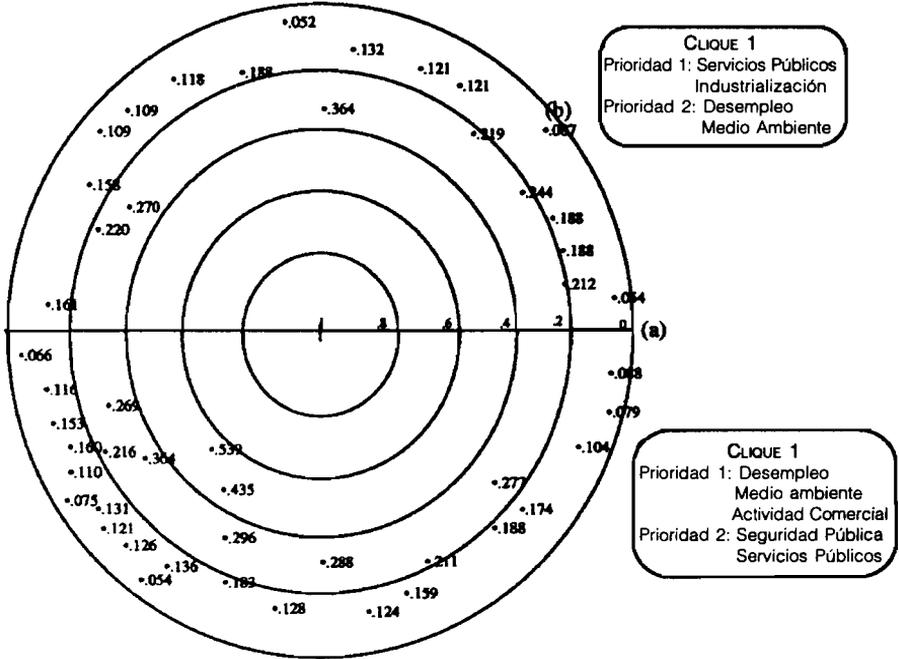
Si ahora, en un análisis más puntual, se atiende a que la estrategia orientada más hacia el turismo es encabezada por actores con los mayores índices de accesibilidad de la red (.539 y .435), mientras ningún actor de tal rango -y pocos del segundo- aparece en la estrategia que se abre visiblemente hacia 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, Técnos/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: Erscheinungform 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 Desmote. 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 N° 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).

| Codigo 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. Además 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 nóm-

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 Nº 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.

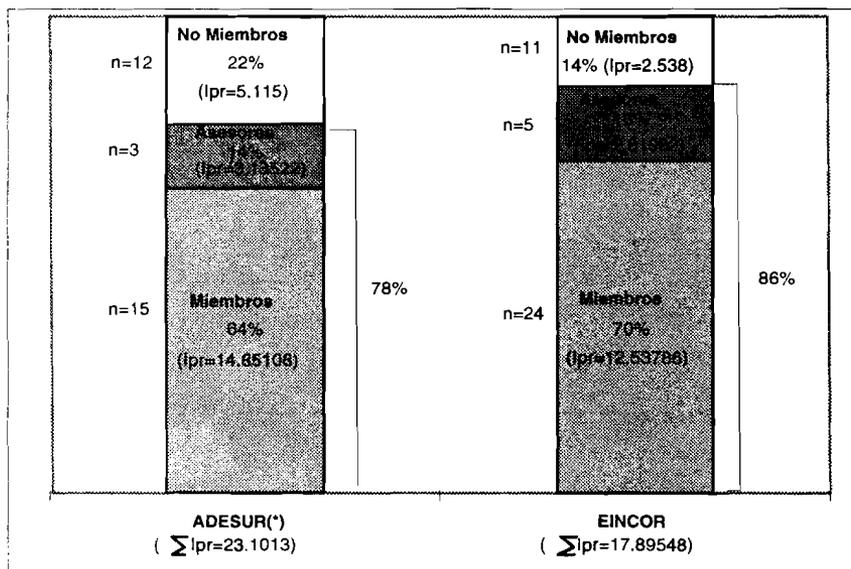
Es importante destacar la influencia reputada a actores que ejercen funciones de asesoría; los mismos aparecen en el tercio de los más influyentes -los que se ubican por encima de la media- en ambos Entes, junto a los ya mencionados miembros directivos. Era expectable que ello sucediera en el caso de 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.

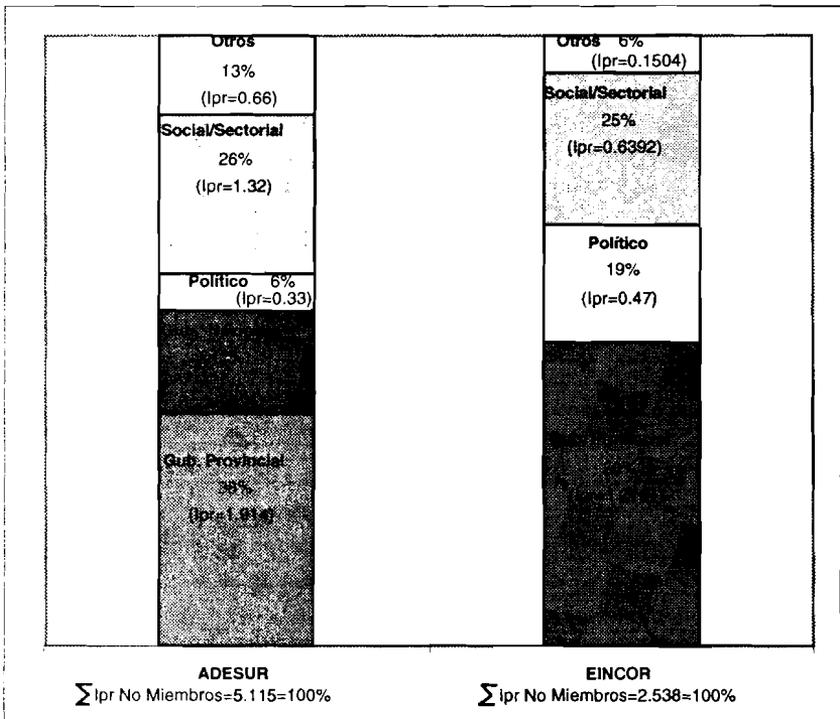
Se observa que la sumatoria total de los Ipr de todos los actores influyentes en cada Ente es sustancialmente más elevada en Adesur que en Eincor; de la misma manera, los valores mínimo y máximo que asume el índice también son más altos en Adesur (0.16500-2.01323) que en Eincor (0.01880-1.16541). Estos 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 N° 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.

El *mejoramiento de los espacios para la negociación* ante las instancias centrales de gobierno constituye una de las principales potencialidades percibidas por los actores de la cooperación intermunicipal y se convierte en una ventaja efectiva, altamente valorada, que obtienen los municipios a través de la actuación conjunta en el Ente.

CONCLUSIONES

El proceso de reversión de la centralidad en el diseño e implementación de las políticas estatales, resultado de la progresiva erosión de las formas de organización jerárquica y centralizada, implica profundas transformaciones en todos los niveles del Estado.

Los procesos de integración intermunicipal como instrumentos de los gobiernos locales para afrontar nuevos desafíos -potenciadores algunos y condicionantes otros- para la acción de los sistemas municipales actuales, constituyen una de las aristas de estas transformaciones. Este trabajo pretende realizar una contribución al estudio y difusión de experiencias como éstas que a menudo, por de falta de acumulación y estudio singularizado, suelen ser desaprovechadas.

El marco jurídico-normativo y constitucional provincial, que propone la generación de procesos de coordinación intermunicipal, y los estatutos jurídicos, documentos de trabajo, etc.; de cada uno de los Entes, posibilitaron los primeros pasos para el conocimiento de estas experiencias; el primero, generando el interés por investigar en qué medida estas disposiciones normativas habían impactado en las políticas municipales, y los segundos, para conocer la estructura formal de organización y funcionamiento de los Entes seleccionados. Sin embargo, las estrategias metodológicas utilizadas -bottom-up, enfoque de redes, dimensión comparativa- han permitido desentrañar aspectos no formales y no expectables de su dinámica de funcionamiento. Más que una descripción exhaustiva de los casos, se pretendió descubrir algunas tendencias en la dinámica de estas iniciativas.

Entre las tendencias observadas, es particularmente interesante reparar en las pautas de coincidencia entre ambos casos estudiados; especialmente si se considera que son iniciativas de tipo horizontal, sin una coordinación jerárquica común que impusiera algunas directrices, y prácticamente sin ningún contacto entre sí. Pareciera que existen tendencias o necesidades "funcionales" en este tipo de iniciativas, las que guían los comportamientos organizativos.

Cabe aquí referir a algunas de las tendencias coincidentes más importantes (Cuadros 2 y 3 y Gráfico 1). Por un lado, en relación a la identificación de los actores que participan en la estructura de influencia de las decisiones en los

Entes. En ambos casos, sólo una proporción cercana al tercio de los miembros de los Entes ejercen alguna posición de influencia; pero a su vez, éstos sólo suman aproximadamente la mitad de los actores influyentes en las decisiones de los Entes. Algunos de los miembros son muy prominentes -en general, son los que ocupan roles directivos y comparten su alta prominencia con algunos asesores- y otros son escasamente prominentes. La otra mitad de actores influyentes son no miembros y pertenecen a distintos sectores: apoyo técnico, agencias de las jurisdicciones centrales de gobierno -provincial y nacional-, actores sociales y comunitarios, organizaciones de representación de intereses, etc.

En cuanto a los niveles de influencia ejercidos, la distribución de influencia entre actores miembros, asesores y no miembros es altamente similar en ambos Entes: sobre el total de influencia ejercida -sumatoria de los valores del Índice de prominencia obtenido por cada influyente-, los actores miembros detentan el 64% y el 70%, los asesores el 14% y el 16%, y los no miembros el 22% y 14%, respectivamente en Adesur y Eincor. Se observa una clara preponderancia de los actores "pertenecientes" a los Entes, es decir miembros y asesores, que suman el 78% y el 86% de la influencia en Adesur y Eincor. Por lo demás, es inevitable resaltar la importancia del rol del asesoramiento en estas nuevas experiencias asociativas, sector que, siendo escasamente numeroso, detenta altos niveles de influencia en las decisiones.

Entre los actores no miembros que participan en la estructura de influencia (Gráfico 2), se observan algunas coincidencias, pero también ciertas divergencias. Las instancias jurisdiccionales centrales inciden de manera importante en las decisiones, aunque en Eincor sólo la provincial y ambas, provincial y nacional, en Adesur. El sector político (legisladores), reviste más importancia entre los no miembros de Eincor, pero sin embargo, en el total de influencia (todos los actores influyentes, miembros y no miembros), su participación es muy escasa. En Adesur, la influencia de este sector es prácticamente inexistente, y a diferencia del otro Ente, se agregan organizaciones de tipo técnicas (incluidas en la categoría Otros, Gráfico 2), que, considerado conjuntamente con la inserción formal de la U.N.R.C., imprimen un carácter más técnico a Adesur en comparación con Eincor.

El sector social/sectorial -es decir, actores sociales, económicos y comunitarios- tiene, entre los no miembros, importancia similar en ambos Entes, aunque en el total de actores, el sector es más influyente en Adesur. No obstante esta similitud, la composición interna del sector difiere considerablemente, dato que se asocia de manera directa a los niveles de desarrollo socioeconómico de las jurisdicciones de ambos Entes. En Adesur, en general, zona más desarrollada, se compone de organizaciones de representación de intereses y actividades económicas, mientras que en Eincor aparecen organizaciones que podrían caracterizarse como de apoyo social. Más allá de ello, cabe resaltar que parece ineludible que las organi-

zaciones intermunicipales para la promoción del desarrollo regional, involucren, sino de manera formal, al menos informalmente, grupos sociales, económicos y comunitarios, locales y regionales que, en conjunto, han sido denominados aquí instancias locales.

En otro sentido, y dejando de lado el análisis de la estructura de influencia, hay coincidencia generalizada entre los participantes de los Entes en destacar el rol protagónico que las instancias locales deben asumir en la promoción del desarrollo regional, aunque con el apoyo de las centrales. Precisamente, son estas últimas las que, incapaces de proveer ciertos servicios básicos en un contexto de fuerte crisis, transfieren a los municipios amplias competencias con escasos recursos y capacidad técnica, generando en éstos la necesidad de buscar alternativas de auto-coordinación.

Existen importantes obstáculos que condicionan la gestión, principalmente de naturaleza económico-financiera, algunos de los cuales se vinculan a la relación con el gobierno provincial, otros a la situación de crisis nacional y provincial y otros provienen de la histórica situación de menor desarrollo de la zona, por la escasa rentabilidad de sus actividades económicas, en el caso de Eincor.

Ante estas dificultades de gestión que repercuten en el desarrollo de los sistemas municipales, los Entes constituyen un importante instrumento para potenciar la gestión local. Así lo reconocen sus participantes, que ponderan la capacidad de aquéllos para favorecer el crecimiento económico conjunto, mejorar la capacidad de negociación ante terceros y el perfeccionamiento de la gestión de los servicios públicos entre sus potencialidades más importantes. Específicamente, las relaciones de cooperación o coordinación entre los municipios y las jurisdicciones políticas centrales, así como la capacidad de influencia percibida que sobre éstas pueden ejercer los primeros, se observa claramente potenciada o reforzada por la actuación a través de Entes.

Si bien las experiencias de integración intermunicipal, lejos de constituir iniciativas aisladas y fortuitas, están vinculadas a los cambios estructurales en la organización del Estado y el rol del municipio, sería apresurada una evaluación contundente acerca de éstas, ya que a pesar de la amplia adhesión lograda y la implementación de actividades con resultados exitosos, aún no constituyen estructuras consolidadas. En cambio, puede afirmarse que hay razones suficientes - y este estudio intentó detectarlas- para alentar a los municipios a generar experiencias colaborativas y a reforzar la que están en funcionamiento, en la consideración de que permiten afrontar en mejores condiciones los nuevos desafíos y problemas. No fijar objetivos demasiado ambiciosos que en el largo plazo resultan desalentadores, posponer intereses locales disgregantes, promover el intercambio de experiencias y la democracia interna, son algunas de las premisas que deben guiar estas estrategias de coordinación.

BIBLIOGRAFÍA

- Benz, A.: "Commentary on O,Toole and Scharpf: Networks as a Challenge for Theory", en *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to de Study of Governance Institutions*, Colorado, Westview Press. Boulder, 1993.
- Cingolani, M.: "Iniciativas locales de regionalización en la Provincia de Córdoba: Un estudio de la cooperación intermunicipal y su relación con las jurisdicciones políticas centrales", Informe de Beca. CONICOR/97, 1997.
- Díaz de Landa, M.; Parmigiani de Barbará, M. C.; Cingolani, M.; Ciuffolini, A.; Lumbía, J. y Spivak, E.: *En lo pequeño y lo pobre... ¿Qué pasa con la salud? Un estudio de la descentralización en salud en Comunas de la Provincia de Córdoba*, Alveroni, 1996.
- Hjern, B. y Porter, D.: "Implementation structures: A new unit of administrative analysis", en *The Policy Process: a Reader*, Michael Hill, University of Newcastle upon Tyne, 1993.
- Lechner, R.: "La Reforma del Estado y el problema de la conducción política", en *Perfiles Latinoamericanos*. Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Año 4, Nº 7, 1995.
- Marin, B.: *Generalized Political Exchange. Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits*, Colorado, Westview Press. Boulder, 1990.
- Meny, Y. y Thoenig, J. C.: *Las Políticas Públicas*, Versión española a cargo de Francisco Morata, Barcelona, Ariel, Ciencia Política, 1992.
- Scharf, F.: "Coordination in Hierarchies and Networks", en *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to de Study of Governance Institutions*, Colorado, Westview Press, Boulder, 1993.
- Sabatier, P.: "Top-down and bottom-up approaches to implementation research", en *The Policy Process: a Reader*, Michael Hill, University of Newcastle upon Tyne, 1993.
- Tecco, C.: "Los Municipios y la gestión del Desarrollo Local y Regional", en *Administración pública y Sociedad*, Año VI, Nº 9, Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (I.I.F.A.P.), Universidad Nacional de Córdoba, 1994.
- Von Beyme, K.: *Teoría política del siglo XX. De la modernidad a la postmodernidad*, Madrid, Alianza Universidad, 1994.

PROBLEMAS Y ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO EN LA REGIÓN DEL VALLE DE PUNILLA. LA PERSPECTIVA DE LOS ACTORES

María Alejandra Ciuffolini*

INTRODUCCIÓN

La perspectiva predominantemente economicista en la que se sitúan los análisis sociopolíticos respecto del desarrollo económico hacen, en general, escasa referencia a los comportamientos, preferencias y creencias de los actores que en ellos intervienen, así como de su impacto en las estructuras político-institucionales, posponiéndolos en favor de análisis de variables macro cuya capacidad explicativa es, en materia de resultados de los procesos, mayor que su capacidad de dar cuenta de la génesis de los mismos.

Ahora bien, más allá de los enfoques teóricos desde los que se aborda el problema, el desarrollo económico es una cuestión cara, especialmente en tiempos de profundas reformas, que afectan de manera decisiva no sólo la estructura económica sino también los modos de entendimiento de lo político y lo público.

Todo contexto de cambio supone una reconstrucción de las instituciones, cultura y prácticas en una sociedad, y en el cual no es posible ni válido adoptar a aquéllas como supuestas, conocidas o dadas de forma previa, sino que incluso se constituyen ellas mismas en problemas. Su significado es, probablemente, redefinido por los actores, y lo que entonces era posiblemente ahora haya dejado de ser; de

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

allí que pensar el desarrollo económico en la Argentina actual implique necesariamente un re-conocimiento de las posiciones, definiciones, creencias y preferencias, es decir, un regreso inexorable a los actores.

Este retorno a los actores se refuerza especialmente cuando de estudios empíricos a nivel local y regional se trata. Teorías como la de los grupos anti-desarrollo y estudios sobre políticas de control del desarrollo (N. T. Clark y E. G. Goetz; 1994), o bien enfoques como los de Elkin (1987), Peterson (1981) orientados a afirmar la dependencia de la política local de los recursos locales e inversiones, sugieren que el desarrollo económico pareciera estar direccionado en importante manera sobre la decisión de "crecer o no crecer".

En este marco, la propuesta de analizar el desarrollo económico¹ desde una perspectiva sociológica y política, supone referir a cuestiones tales como el poder, la construcción del consenso en contextos de interacción relacionados con estrategias de comportamiento ligadas a intereses; cómo se constituyen y qué motivaciones se generan en favor de definiciones concretas respecto del bien común; cómo se opera el paso de una perspectiva particular a la construcción de una decisión-acción colectiva; cuáles son las limitaciones que operan en el proceso de decisión de acciones y/o estrategias para promover el desarrollo económico regional.

Responder a todos estos interrogantes es una cuestión que excede en mucho la extensión de este artículo. Consecuentemente, el análisis se centra en la cuestión de las posiciones de los actores respecto del desarrollo económico, las estrategias que definen como acciones más importantes para su promoción y las dificultades y obstáculos que enfrentan en su consecución.

La perspectiva teórico-metodológica asumida, el análisis micro, supone mínimamente dos pasos: en primer lugar, la acción individual ha de explicarse en términos intencionales -preferencias, creencias y deseos de los individuos- y, en segundo lugar, debe explicarse causalmente la formación de creencias y preferencias, y los macroestados que surgen de la interacción individual. Desde esta perspectiva interesa, a partir de la situación de los actores sociales, es decir, desde la composición de las acciones individuales, conocer aquello que es generado por el proceso de interacción, es decir, el estado social agregado.

1. Este artículo, para el que se agradecen las valiosas sugerencias y comentarios de la Dra. Consuelo Parmigiani de Barbará, se inscribe en el marco de una investigación mayor que aborda el problema del desarrollo económico en la Provincia de Córdoba: "Actores y Estrategias: Redes de Influencia en el Desarrollo Económico Regional del Valle de Punilla, Pcia de Córdoba", CONICET 1995-97. Dirección: Dra. Martha Díaz de Landa. Los datos que figuran en el artículo se recogieron en el trabajo de campo de esta investigación a través de una entrevista semi-estructurada.

1. LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO: LA PERSPECTIVA DE LOS ACTORES

La percepción que los actores tienen de los problemas responde en este trabajo, por una parte, a una reconstrucción del contexto y/o circunstancias en el que se desarrolla la interacción. En este aspecto, los problemas definidos por los actores permiten una mirada descriptiva de la situación que presenta el Valle de Punilla en lo que hace al desarrollo económico.

En un segundo análisis la percepción de los problemas permite observar los aspectos constrictivos y habilitantes del contexto material en el que se desarrolla la conducta de los actores. Desde esta perspectiva teórica los problemas representan los límites y/o restricciones al espectro de opciones que los actores disponen en el diseño e implementación de estrategias para la promoción del desarrollo económico.²

Una hipótesis inicial consiste en que las condiciones restrictivas variarían de acuerdo al ámbito y a la naturaleza o pautas de interacción de los actores. Esta conjetura se formula a partir de una tesis altamente consensuada en la literatura sobre el tema que sostiene que las definiciones y percepciones que los actores tienen del contexto material no es fruto sólo, de una mirada objetiva sobre el mismo, sino también de la interiorización que del contexto hacen los sujetos en su permanente interacción. En términos empíricos esto supone que los actores percibirían problemas diferentes respecto del desarrollo, acorde sitúen a los mismos en el orden local o regional, y también acorde a sus papeles o funciones -ámbito público o privado-. Esto último es particularmente relevante en tanto los papeles de los individuos pueden ser un factor no menor al momento de definir la problemática.

El análisis de los datos confirma esta hipótesis sólo en forma parcial ya que los problemas que en materia de desarrollo económico se plantean en las comunidades estudiadas no presentan a pesar de sus diferencias poblacionales,³ importantes variaciones.

La hipótesis se confirma, en cambio, si los datos se leen desde una visión regional: porque las circunstancias materiales en que se opera la interacción son semejantes y semejante también su internalización, es así que cobra sentido tratar a estas poblaciones como integrativas de una región.

2. Se asume aquí la conceptualización de estructura que distingue entre contexto material y contexto social como dos ámbitos de análisis particulares de la estructura.

3. Según datos del Censo de Población y Vivienda (INDEC) 1991, Carlos Paz cuenta con 40.912 habitantes; Cosquín con 16.866; La Falda 13.988; y Huerta Grande con 4.920 habitantes.

Las cuestiones que concentraron las mayores respuestas (Anexo: Tabla 1) por parte de los actores⁴ (n=69), ante la solicitud de que enunciaran los problemas que afectaban en forma más aguda el desarrollo de su *ciudad* resultaron los siguientes:

Existe en el ámbito local una alta preocupación y ponderación por los problemas con incidencia directa sobre la población y que generan un flujo continuo de demandas hacia los gobiernos municipales. Estos podrían ser caracterizados en dos grupos: el primero, constituido por el progresivo incremento del desempleo (88.4%) y la ausencia de emprendimientos industriales capaces de contener este fenómeno (81.1%). El problema del empleo es un asunto muy delicado en la región debido al comportamiento de picos y valles que éste tiene, acorde sea temporada turística o no.⁵ Esto significa un alto nivel de inestabilidad en la ocupación de la población de la región. El segundo grupo está constituido por los problemas que surgen de la escasa infraestructura en materia de servicios públicos (73.9%) como cloacas, agua potable, gas, etc.; y el impacto negativo que estas deficiencias tienen sobre el ambiente (79.9%).

El problema ecológico, por su parte, es percibido como un fuerte condicionante del desarrollo de la ciudad (79.9%) y la región en general. Sin embargo, pierde su marcada relevancia cuando se lo vincula con el desarrollo de la actividad turística en particular (56.6%, Tabla: 3), frente a otras necesidades prioritarias como la orientación de políticas públicas a nivel provincial (87%, Tabla: 3) y local (71%, Tabla:3), así como también la implementación de estrategias de financiamiento del desarrollo turístico (85.6%, Tabla: 3) y de ampliación del mercado de la región en esta actividad.

Para el análisis a *nivel regional*, se presentó a los entrevistados un abanico de problemas que podían mostrarse a nivel regional, a fin de que evaluaran⁶ la importancia que cada uno de ellos tenía en tanto impacto negativo para el desarrollo. Sobre un total de 16 tipos de problemas, 10 fueron reconocidos como cuestiones de urgente resolución concentrando un alto número de menciones (en todos los casos los porcentajes de mención se encuentran por encima del 70%). La información resumida es presenta en Anexo, Tabla 2.

4 Se presentó a los entrevistados una lista de problemas, solicitando que los calificaran de acuerdo a su importancia en una escala de cinco puntos que va de Muy importante (1) a Nada importante (5). Se analizan en este punto los porcentajes alcanzados por las menciones de muy importante e importante.

5. Esto es particularmente significativo cuando se lo analiza conjuntamente con la problemática de la actividad comercial estacional (78.2%). Por ella se entiende el comportamiento irregular de la actividad con crecimiento en las temporadas de turismo y un agudo decrecimiento el resto del año.

6. Según una escala de Likert: de Muy importante a Nada importante.

Si bien algunos de los problemas que los entrevistados definen a nivel local, se registran también en lo regional, el análisis de aquéllos que resultan con porcentajes más altos permite advertir que las inquietudes de los actores en este ámbito difieren significativamente. Las cuestiones más preocupantes a nivel regional están representadas por la escasa presencia que el gobierno provincial tiene en la zona (91.3%), en tanto agente dinamizador de la actividad a través de políticas de promoción. Además, se denuncia la escasa consideración que las entidades bancarias oficiales y privadas dan a la actividad turística ya que, al no contemplarse la actividad como una industria, no han existido políticas de incentivo, a través de líneas de crédito y/o financiamiento (89.8%).

Sintetizando, el diagnóstico de situación realizado por los actores muestra un alto nivel de consenso respecto de los problemas que enfrentan las localidades y región en materia de desarrollo y crecimiento. Sin embargo, y tal como se desprende de los datos, la problemática local está mayormente afirmada en cuestiones de infraestructura, mientras que en la región recae sobre las políticas de orden general, que dependen fuertemente de actores extra-zonales como los pertenecientes al Estado provincial, nacional o el sistema bancario.

Este diagnóstico se completó con un testeo realizado específicamente sobre los problemas que enfrenta la principal actividad económica de la región: el turismo (Anexo; Tabla 3). Al igual que para los problemas en general de la región, los actores ubican en primer lugar (87%) la falta de continuidad de las políticas turísticas desarrolladas por el gobierno provincial; este problema es reconocido con alguna diferencia por parte de los actores públicos (84.6%) y privados (90%). También en segundo lugar se registra la ausencia de una cartera crediticia por parte de instituciones bancarias, destinada a promover el crecimiento y mejoras en el sector del turismo (85.6%); el ámbito de pertenencia de los actores no marca aquí diferencias.

En orden decreciente continúan: la ausencia de inversiones por parte del sector privado (79.6%), y la carencia de una política de comercialización del turismo en cada localidad y la región (78.3%), problemática esta última que los actores privados perciben más intensamente que los públicos (86.6% y 71.8% respectivamente).

El 71% de los entrevistados reconoció como problemas graves la escasa promoción y publicidad que se hace de sus ciudades y la región en su conjunto; y la falta de continuidad de las políticas encaradas por los gobiernos locales. Particularmente interesante es la marcada concentración en esta repuesta de los actores del sector privado (83.3% y 86.7% respectivamente) comparativamente con los que en igual sentido se manifiestan desde el sector público (61.5% y 58.9%).

La inexistencia de políticas impositivas diferenciales para el sector (69.6%), tal como existe en otras ramas de la industria, es denunciado por los actores como

un importante problema, especialmente percibido por los actores del sector privado (83.3%), frente al nivel de consenso que sobre esto tienen los públicos (59%).

Para finalizar, cabe resaltar dos cuestiones importantes que surgen a partir del análisis de los problemas: 1) las disparidades que se han presentado en razón sea el entrevistado del orden privado o público y 2) el comportamiento menos crítico por parte de los actores del sector público -sea ámbito local o regional, o bien se trate de la principal actividad, el turismo- frente a los problemas cuya solución los involucra de forma directa.

A partir de los resultados que arrojó el análisis, es factible distinguir aquellas cuestiones que aparecen como restrictivas a partir de las condiciones que presenta la realidad, de aquellas que refieren a los límites del entendimiento, en términos de capacidades comunicativas. El aspecto constrictivo de lo comunicacional está dado por las limitaciones surgidas de la falta de entendimiento entre los actores, con las consecuencias que implica para la construcción de consenso respecto de acciones o estrategias que contribuyan al desarrollo.

Hasta aquí se ha referenciado el contexto material, es decir los problemas como aspectos restrictivos y/o limitativos para el desarrollo económico. Pero de acuerdo a la definición teórica que se adopta de contexto material,⁷ éste también posee un carácter habilitante en el sentido que de ninguna manera las restricciones anulan de forma total las posibilidades de actuar de los sujetos; en todo caso conforman el marco⁸ en el que éstos deciden y ponen en marcha estrategias para superarlos.

A propósito de este segundo aspecto que presenta la estructura material elaboramos un segundo supuesto. El mismo consiste en que un alto grado de consenso por parte de los actores en la definición de los problema -estado disposicional- se constituiría en un aspecto habilitante del contexto material en tanto contexto de oportunidad. La existencia de un estado disposicional se define a partir de la existencia de un consenso espontáneo, es decir, aquél que no se da como resultado de procesos de deliberación o convención. En este sentido el alto grado de acuerdo por parte de los actores tanto a nivel local como regional respecto de los aspectos restrictivos que presenta la estructura material, se constituye en un aspecto habilitante. En primer lugar, porque al reducirse las posibilidades de conflic-

7. La noción de contexto material expresa las condiciones de entendimiento de los actores, ya sea en un carácter limitativo de las opciones de que dispone un actor en circunstancias dadas; o bien a aquellas propiedades de que dispone el actor y que le son reconocidas por los demás y que por lo tanto constituyen en factores que favorecen y/o coadyuvan a su acción.

8. La expresión marco asociada a estructura y restricciones no debe ser tomada aquí como algo externo a los sujetos sino que es aquello que ellos definen a partir de un registro reflexivo de su obrar que les permite aplicar reglas y recursos en la construcción de la interacción. En categorías de los teóricos de la elección racional esto se define como el contexto de oportunidad.

to en un diagnóstico de situación en el que intervengan un importante número de actores -estado deliberativo- es más factible la constitución de acciones colectivas en favor de la solución de los problemas. Y segundo, porque reduce el conjunto de oportunidades -soluciones posibles- que los actores perciben como estrategias o acciones -preferencias- más viables para la promoción e incentivo del desarrollo económico a nivel local o regional.

2. CONFORMACIÓN DE LA RED DE INFLUENCIA A NIVEL REGIONAL

El análisis de la red de influencia o poder⁹ en el ámbito regional se articuló a partir del supuesto de que ella no es la mera sumatoria de influyentes en los ámbitos locales, sino que recoge la especificidad inherente a lo regional.

La cuestión a tener en cuenta es que al no existir en el orden regional una organización jerárquica formal, es expectable que la constitución de la estructura de poder o influencia repose fuertemente en el reconocimiento de atributos o recursos personales de los actores, más que en el poder que deviene de roles, papeles y funciones.

Un anterior estudio de las estructuras locales denunciaba el carácter rector de los actores gubernamentales en cada una de ellas.¹⁰ La prominencia de actores gubernamentales ha sido explicada por numerosos análisis teóricos y empíricos (Laumann, 1976, 1987; Pappi, 1983, 1984; Díaz de Landa y Parmigiani de Barbará, 1991, 1994, 1995; Wallerstein, 1974) que refieren la centralidad que adquiere lo normativo, en tanto circuitos o canales por los que el poder se reconoce y expresa de manera más evidente. Sin embargo, todos estos autores advierten sobre el riesgo que significa una alta influencia de actores pertenecientes al sector gubernamental si no existe un contrapeso desde otros sectores institucionales, ya que esto da cuenta de una jerarquización y omnipotencia de la estructura.

La contrastación del supuesto se realizó a través de los siguientes datos:¹¹ influencia de los actores medida en el promedio por cuartiles (Anexo: tabla N° 4) y

9. Para los conceptos y técnicas del enfoque de redes, ver en esta misma publicación, Díaz de Landa y Parmigiani de Barbará: "Redes de influencia política, poder y desarrollo local".

10. Informe CONICET; 1996. En él se trabajó la cuestión del desarrollo económico en las localidades de La Falda, Carlos Paz, Cosquín y Huerta Grande.

11. Para el relevamiento de la influencia o poder de los actores se aplicó la técnica de la bola de nieve, con el criterio de tres menciones como mínimo para la inclusión de un actor en la red de poder.

pertenencia de los actores a sectores institucionales por cuartiles (Anexo: tabla Nº 5). Los resultados obtenidos reflejan que la estructura de poder o influencia a nivel regional no presenta mayores variaciones respecto de las encontradas en las estructuras locales, en tanto los actores del sector gubernamental son aquellos que adquieren una mayor reputación de influencia o reconocimiento de poder en el sistema de interacción. Si bien la presencia de los actores de este sector es en números absolutos mayor en los actores ubicados en el primer cuartil (el de mayor influencia promedio) su presencia en los demás cuartiles es también alta cuando se la compara con la composición de sectores que presenta cada uno de ellos.

En todo caso la prominencia alcanzada por actores que detentan recursos autoritativos en la estructura de influencia o poder regional, es semejante a la encontrada en las estructuras locales de poder. Pero simultáneamente, en las estructuras locales se muestran con elevados índices de influencia actores pertenecientes al sector político no gubernamental, mientras que en la región sólo se registran dos en el cuartil de influencia promedio más alto.

El supuesto inicial se verifica así al configurarse una estructura donde el reconocimiento de poder se asienta más fuertemente en los recursos autoritativos que a nivel local. El hecho de que la región no tenga una estructura jerárquica formal, lejos de aminorar el poder de actores gubernamentales, lo refuerza. En consecuencia, bien podría proponerse la hipótesis de que en contextos de no institucionalización el poder o influencia de los actores aumenta consecuentemente con la disponibilidad de recursos autoritativos en cuanto están legitimados para asumir la representación de conjuntos más vastos de individuos y sectores. Esto es, los actores gubernamentales que pueden negociar y asumir compromisos que involucren a las comunidades con medidas generales.

La caracterización de esta estructura de poder o influencia regional,¹² orienta ya sobre la composición subsistémica del sistema de interacción. Los teóricos sistémicos han claramente especificado la alta diversificación sistémica que presentan las sociedades complejas, y las dificultades reproductivas que la colonización de los demás por parte de un subsistema, implica para el conjunto. Sin pretender un análisis estrictamente sistémico, un examen en términos de subsistemas de la estructura de poder o influencia en el ámbito regional es una herramienta analítica útil que permite discernir las articulaciones que se operan en sistemas de interacción intersocietarios.

A partir de los datos sintetizados en la tabla Nº 5, se infiere que existe una escasa diferenciación subsistémica entre los actores -primer cuartil- que detentan mayor índice de influencia o poder. Si el análisis se extiende a los demás segmen-

12. Téngase presente que no existe "la" estructura de poder, sino variables posibilidades.

tos, se observa que a medida que la influencia de los actores decrece, crece la diferenciación subsistémica; es decir, se advierte una mayor presencia de sectores institucionales. Sin embargo una diferenciación más alta de sectores no refleja una disminución de la influencia del subsistema político-gubernamental aún en el cuartil de menor influencia media.

La constatación de una escasa diversificación al interior del sistema de interacción tiene especial implicancia para el desarrollo y para las posibles estrategias que se establezcan para su promoción. Se registra en la red un alto predominio del subsistema político-gubernamental, con escasa incidencia de otros subsistemas, y todo un dato al respecto lo constituye la escasa influencia que detenta el subsistema económico en los distintos segmentos de la estructura de influencia o poder.

Del análisis realizado se concluye que el subsistema político-gubernamental se erige como la columna vertebral del sistema de interacción. Sólo a partir de él se puede pensar el cambio o la puesta en marcha de estrategias de desarrollo, en tanto los demás subsistemas alcanzan niveles de influencia -capacidad de decisión-acción, disponibilidad de recursos, etc.- considerablemente inferiores.

El predominio según índice de influencia del subsistema político-gubernamental conjuntamente con el carácter hegemónico a nivel ideológico-partidario de la UCR, da cuenta de una estructura social en la que el consenso o conflicto responde más a criterios y posiciones político-ideológicas, y aún más partidarios, que a intereses bien diferenciados entre los sectores institucionales que componen el sistema de interacción. La posibilidad de elaborar estrategias y poner en marcha acciones en favor del desarrollo económico deviene de manera importante de la capacidad de mediación y articulación de los actores del subsistema político tanto a en su interior como hacia y entre los demás subsistemas.

3. RELACIONES Y ESTRATEGIAS EN EL SISTEMA DE INTERACCIÓN REGIONAL

La región como sistema de interacción en el que relaciones y deliberaciones revisten la condición de espontáneas, ante la ausencia de una estructura jerárquica formal, hace imprescindible un análisis de las relaciones entre los actores a partir de mediciones que revelen la intensidad de las mismas.¹³

Las relaciones existentes entre los actores en un sistema, su intensidad y tipo permiten un análisis pormenorizado de las posiciones y preferencias que los acto-

13. La medida utilizada es la de cohesión, en la modalidad más exigente de componentes fuertes (cliques).

res sostienen a propósito del desarrollo, así como también hace accesible el estudio del consenso-disenso existente en el mismo.

De este modo las relaciones en un sistema de interacción registran un importante lugar en el análisis, ya que son los nervios del sistema en tanto por ellas se constituye y expresa el poder, se transfiere información -comunicación intrasistémica- y se opera la integración sistémica, a través de relaciones como: confianza, amistad y consejo existentes entre los actores del sistema.

El desarrollo de las cuestiones antes enunciadas se presentan a continuación siendo objeto de análisis en primer lugar las posiciones de los actores, y sus preferencias en cuanto a estrategias y acciones para promover el desarrollo de la región. Mientras que en un segundo momento es abordada la temática de las relaciones en términos de comunicabilidad e integración que presenta el sistema.

3.1. Posiciones y estrategias de los actores respecto del desarrollo económico regional

Para identificar la posición de los actores, se recurre a la medida de cohesión -Programa Structure- a fin de determinar los cliques que se forman en el sistema, es decir, los grupos de actores que mantienen fuertes relaciones entre sí de reputación de poder. Esta información se combina con un análisis de la influencia promedio que cada clique tiene en el sistema. Estos datos trabajados de manera conjunta dan cuenta de la estructura que presenta el sistema -Gráfico N°1.

El acento puesto en las estrategias para incentivar el desarrollo económico supone necesariamente analizar los niveles de consenso que existen en cada grupo o clique de actores respecto de su definición de los problemas y de las acciones para su solución. Interesa en este punto desarrollar en profundidad las diferencias que presentan los actores respecto de sus preferencias para la acción, de acuerdo con su nivel de influencia o poder en el sistema.

El análisis de los datos estuvo referido a la contrastación del siguiente conjunto de conjeturas:

El grado de cohesión existente en un clique dice de relaciones estrechas entre los actores con lo cual es expectable que exista entre los mismos cierta comunión respecto de los problemas y las acciones para su solución. Esta afirmación encuentra su fundamento teórico en la teoría de redes, que sostiene que actores altamente relacionados se influyen mutuamente y por lo tanto es mayor el conjunto de valores y posiciones compartidos. Esto responde a los supuestos de esta teoría basados en procesos de socialización semejantes que se operan entre miembros de un mismo grupo.

Las preferencias de los actores o cliques de actores más influyentes reflejaría la tendencia preponderante del sistema de interacción. Los actores más influyentes dentro del sistema de interacción son fuente de consulta y asesoramiento para los demás actores del sistema; en consecuencia es expectable que las preferencias de ellos se traduzcan en los demás subgrupos de menor influencia que componen el sistema.

A medida que se incorporan actores secundarios disminuye el nivel de cohesión e influencia de los cliques. Al relajarse las relaciones intra-grupo, se puede operar un cambio en las preferencias de los actores más influyentes en la red, consecuencia de la prioridad que éstos dan a su base de apoyo -actores de menor influencia- por sobre sus particulares preferencias respecto de las acciones. Esta enunciación responde a los supuestos teóricos de la negociación en el sentido que los actores dominantes o más influyentes en el sistema, determinan como interés primario el mantener su prominencia en el mismo y para ello necesitan una base de apoyo y reconocimiento por parte de los demás actores. Consecuentemente en la negociación los actores influyentes pueden posponer intereses secundarios -en este caso las estrategias de desarrollo- en favor de la prosecución de su interés primario -mantenimiento de su poder en el sistema.

Identificadas las posiciones de los actores se procedió a analizar al interior de cada clique las estrategias que sostiene cada actor, con el objeto de determinar el grado de consenso/disenso que los mismos presentan respecto de las acciones o estrategias más viables para incentivar el desarrollo regional -Anexo: Tabla 6.

Del análisis de los datos se infiere que existe una alta homogeneidad al interior de los cliques con respecto de las estrategias y problemas que se enfrentan a nivel regional es decir que se constata el supuesto de que actores fuertemente relacionados tienen posiciones semejantes frente a problemas y consecuentemente preferencias comunes respecto de las acciones a desarrollar para su solución.

Sin embargo, existe también, un número importante de cliques con alta cohesión e influencia -ver Gráfico 1 cuadrante superior izquierdo- en los que ni problemas, ni estrategias presentan consenso. En estos casos, hay coincidencias en la pertenencia institucional y en el tipo de recursos que los demás actores les han reconocido. Así, a los actores del grupo U01-M03 se le adjudican de manera similar recursos de influencia política y capacidad económica; mientras que P04-B01 son reconocidos altamente por sus funciones como legisladores provinciales; y finalmente S10-L07 se les reconoce poder e influencia a partir, también, de funciones político-gubernamentales, pero a nivel local. Esta situación expresa un fuerte conflicto de intereses entre actores influyentes dentro del subsistema político, con la particularidad que los mencionados actores, son actores en ascenso

dentro del subsistema, es decir se encuentran en la puja por un mayor reconocimiento de su poder e influencia. Quizá la mejor explicación resulte de entender que esta puja por un mayor reconocimiento dentro del sistema de interacción lleve a los actores a presentar de manera más intensa sus diferencias, a pesar de encontrarse altamente relacionados entre sí.

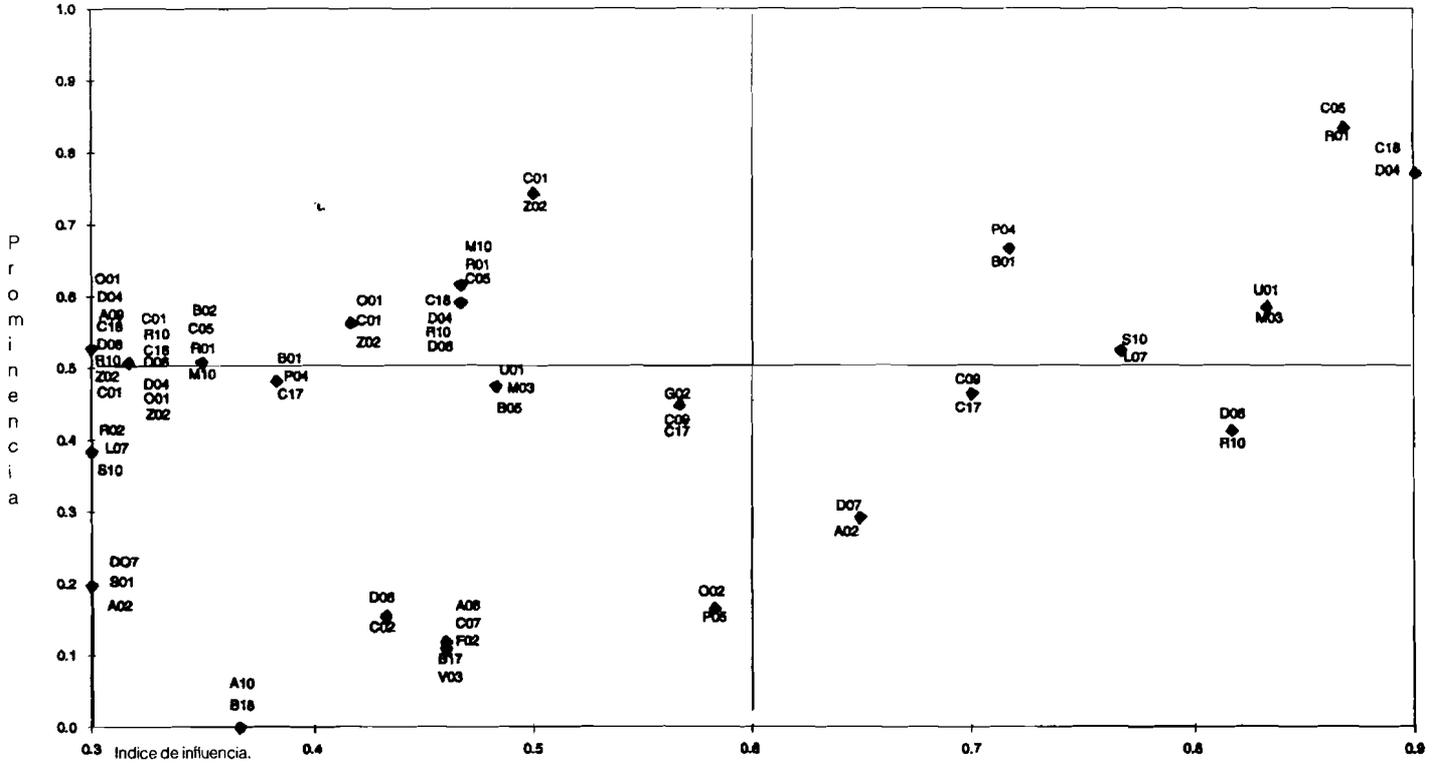
Respecto de la segunda conjetura se observa que las posiciones y preferencias de los actores influyentes concuerdan altamente con aquellas que se registran en los cliques de menor influencia. Los dos grupos más influyentes y cohesionados (C05-R01/C18-D04) presentan a su vez diferencias considerables entre sí, exhibiendo dos líneas de influencia o poder que se extienden por todo el sistema. Así, el primer clique define como el problema más relevante las dificultades económico-financieras por las que atraviesa la región y propone consecuentemente para su solución una presencia más activa del gobierno provincial; los miembros del segundo grupo, en cambio, definen como problema las dificultades para conciliar propuestas e intereses económicos en pugna, y postulan como estrategia prioritaria para el desarrollo la realización de actividades conjuntas entre los municipios y comunas de la región.

Las posiciones de estos grupos se extienden en todo el sistema como expresión de la posición del empresariado y los políticos-gubernamentales en general opuestos en el primer caso; y en el segundo, como la perspectiva de los actores político-gubernamentales oficialistas. Se verifica a partir de estos datos una alta polarización en el sistema de interacción regional, que puede significar una importante línea de fractura para decidir el diseño de estrategias para incentivar el desarrollo económico de la región. Al parecer las condiciones políticas, la concurrencia de intereses sectoriales divergentes y el sistema de alineación por parte de los actores a estos dos grupos bien diferenciados, condicionarían de manera importante la posibilidad de deliberación y, por tanto, de construcción de consenso respecto de acciones que persigan como objetivo el desarrollo de la región de manera integral.

Finalmente, respecto de la tercera conjetura mucho se ha tematizado desde las perspectivas teóricas de la elección racional, el asunto de los intereses y preferencias de los actores y cómo éstos se condicionan en procesos de negociación que involucran a una multiplicidad de actores. Igualmente extenso ha sido el tratamiento que respecto de la constitución del poder o influencia y de las consecuencias que en un proceso de negociación, pueden tener la influencia agregada de un importante número de actores frente a la detentada por aquéllos que se reconoce como más poderosos, en la orientación de una política determinada. En algunas circunstancias la suma de muchos actores con poca influencia neutraliza la de aquéllos que la detentan en cantidad.

Estas situaciones llevan a los actores más influyentes a priorizar la búsqueda de apoyos en el sistema por encima de sus preferencias individuales. Continuando con el

Gráfico N° 1. Posiciones de los actores según índice de influencia y cohesión.



Cohesión: relaciones mutuas de máxima fuerza entre actores. Donde la relación mínima entre dos actores es mayor que algún criterio α . La cohesión en el sistema alcanza un valor máximo de 0.9 y mínimo de 0. Se opera un corte en 0.3, porque valores menores muestran escasa significación.

* Las estrategias priorizadas por cada clique se presentan en el Anexo Tabla 6.

análisis de los datos representados en el Gráfico 1, se observa que a medida que crece y por lo tanto diversifica las interacciones de los cliques más influyentes se opera en algunos casos un cambio parcial de las preferencias que los mismos sostenían en el mayor nivel de cohesión e influencia. Esto es particularmente observable si se analiza detenidamente -Gráfico 1 y Tabla 6- la evolución de los grupos de mayor influencia y cohesión (C05-R01/C18-D04). A medida que se agregan nuevos actores disminuye su influencia y cohesión, hasta finalmente integrarse en un nivel de influencia (.5) y de cohesión (.3) menor. Al comparar las estrategias priorizadas en esta instancia con las que sostenían en el mayor nivel de influencia y cohesión, se verifica que las preferencias del clique al que pertenecen C05-R01 se posponen en favor de aquellas sostenidas por el clique C18-D04; es decir en esta instancia todos parecen coincidir en que las estrategias más viables son el desarrollo de actividades conjuntas entre los municipios y comunas de la región, la que se combina con la preferencia de acciones tendientes a favorecer una utilización más intensiva y coordinada de los servicios de la actividad turística por parte del sector privado.

Sin embargo, esta redefinición de las preferencias operada dentro de uno de los cliques de mayor influencia, no invalida lo dicho respecto de las dificultades para la construcción del consenso -resultados conjetura 2- ya que las preferencias se modifican en niveles de cohesión muy bajos lo cual no constituye ninguna garantía respecto del mantenimiento de la nueva posición.

3.2. Relaciones: un modo de monitorear el sistema de interacción

Las redes específicas de relaciones son un aspecto esencial del estudio de todo sistema de interacción ya que las mismas permiten un análisis en profundidad de la comunicabilidad e integración sistémica. Los tipos de relaciones y la direccionalidad de las mismas -emisor/receptor- refieren a la interpenetración que opera no sólo en términos comunicacionales sino también de relaciones de tipo profesional o personal, es decir de la integración que se observa en el mismo.

Se contemplan aquí redes de relaciones específicas: redes profesionales, consejo o asesoramiento profesional, confianza y amistad.¹⁴ Una vez detectados los actores más prominentes en cada red,¹⁵ se trabajaron las relaciones que cada

14. Las cuales resultan del especial tratamiento que bajo el programa structure se realizó de los datos consignados en la parte III de la entrevista (preguntas 4, 5, 6 y 7). Para su análisis se seleccionan los actores más centrales de cada red según el índice de accesibilidad (primary form).

15. La complejidad del análisis hace imposible realizar un estudio de todos los actores de cada red específica.

uno de ellos tiene con los demás actores del sistema -ego-network- según su intensidad y la ubicación del actor a partir del índice de influencia reputada.

3.2.1. Relaciones en las que media el interés

Relaciones en las que media el interés son aquellas que los actores establecen a partir de la prosecución de objetivos determinados. El rasgo dominante de las mismas es que implican esferas determinadas de la vida de los actores y que en ellas los individuos se rigen por principios de racionalidad en términos medios-fines, beneficios y oportunidades.

La materialidad característica de este tipo de relaciones se expresa en la orientación objetiva que subyace a su constitución. Las relaciones mediadas por el interés tienen la particular condición que implican una bi-direccionalidad (aunque no haya siempre un reconocimiento bidireccional), y en todos los casos tienden a ser un dato confirmatorio respecto de quienes son los actores más influyentes dentro del sistema.

Generalmente cuando de las relaciones mediadas por el interés no hay un reconocimiento mutuo es porque reflejan condiciones asimétricas por parte de los actores, sea porque refieren a una jerarquía formal, sea porque se reconoce una serie de atributos o capacidades desiguales entre quien es enunciado como el destinatario de la relación y su emisor. Las características hasta aquí descritas son el marco en que se realizó el análisis de las relaciones profesionales y de asesoramiento profesional en la red.

A partir de los supuestos teóricos arriba expresados se elaboraron las siguientes conjeturas:

De acuerdo con las características de este tipo de relaciones es expectable que los actores reconocidos con un alto nivel de influencia o poder sean aquéllos que concentran un mayor número de reconocimiento de relaciones en las que media el interés.

Consecuentemente, y debido al predominio de los actores gubernamentales en la red de influencia regional descrita, los destinatarios de relaciones en las que media el interés serán preponderantemente actores del sector gubernamental.

Simultáneamente, una característica particular de los actores receptores de relaciones es la escasa mención de relaciones de igual tipo respecto de los emisores.

Cabe especular con una mayor reputación o reconocimiento de accesibilidad -centralidad- hacia aquellos actores que detentan recursos o capacidades específicas referidas a subsistemas determinados del sistema general.

Existe una alta correlación en lo que refiere al índice de influencia o poder que poseen estos actores -Anexo, Tabla 4- con el alto reconocimiento de relaciones en las que media el interés que los demás actores reconocen sostener con los mismos. Sin embargo la influencia reconocida no parece ser el único factor que incide para que esto ocurra, si se compara con actores que con índices de influencia semejantes, no detentan condiciones similares en lo que hace a las relaciones mediadas por el interés. Una cuestión quizá explicativa de ello sea que todos los del primer grupo revisten la característica de pertenecer al sector gubernamental, bien local o provincial, y son parte del oficialismo.

Esta particular condición es especialmente relevante, ya que expresa un rasgo de la cultura política que remite a ciertas características de clientelismo, donde las relaciones con los actores gubernamentales sonpreciadas en favor de los beneficios que reportan. Denota la importante presencia que se le asigna a los representantes y funcionarios del estado en la estructuración de relaciones dentro del sistema, cualquiera el sector de pertenencia del actor que la refiere. Todo ello parece apuntar a la prominente función que se atribuye a los actores del sector gubernamental en lo que refiere a mecanismos de integración y mediación dentro del sistema.

Finalmente, y a propósito de la última afirmación realizada, la diferencia que se observa entre relaciones profesionales y de asesoramiento profesional, es que en las segundas se reconoce un menor número de actores con alto índice de accesibilidad pero no se verifica que los mismos pertenezcan a subsistemas diferenciados o altamente especializados. Dos de los actores más reconocidos como fuente de asesoramiento son también actores ampliamente reconocidos a partir de las relaciones profesionales que los demás actores tienen con ellos -C01/B01- mientras que el tercero -M03- es además de un político en ascenso uno de los actores con mayor capacidad económica en la región.

Un hecho notable es que los actores con mayor accesibilidad sólo reconocen relaciones mediadas por el interés entre sí. Un examen cuidadoso de los gráficos revela que tanto a nivel de asesoramiento como a nivel de relaciones profesionales directas, es decir consecuencia de las funciones que desempeñan, en la mayoría de los casos expresan un reconocimiento mutuo de estas relaciones.

3.2.2. Relaciones fundadas en la empatía

Relaciones basadas en la empatía difieren de las anteriores ya que en ellas los actores no se mueven guiados por un interés -y si éste existe no se hace manifiesto-, sino que resultan de la interacción informal entre actores de un sistema. Estas relaciones se construyen a partir de las prácticas de los actores en su vida cotidiana; tienen una base comunitaria y afectiva, que proviene del reconocimiento del otro sobre la base de confianza y/o amistad.

Aspectos característicos de este tipo de relaciones son la reciprocidad que se da en la relación; suponen un involucramiento personal o íntimo y por ende potencia las posibilidades de comunicación de los actores; y cumplen, en general, una función integrativa del tejido social ya que refieren a los lazos sociales que operan en el sistema de interacción. Clasifican en este tipo de relaciones, las relaciones de amistad y de confianza, entre otras.

Concentrar la investigación en detectar las relaciones de confianza y amistad que presentan los actores con mayor índice de accesibilidad (ego-network) se justifica plenamente. Primero, 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; y en segundo término por la condición integradora que estos actores tienen en el sistema.

Desde esta perspectiva se formularon las siguientes conjeturas de trabajo:¹⁶

En las relaciones fundadas en la empatía es expectable que los actores otorguen menos peso a las funciones o papeles a partir del carácter no instrumental que las mismas suponen.

Consecuentemente con lo afirmado anteriormente, es probable que los actores con mayor índice de accesibilidad sean otros o distintos de los más altamente reputados en las relaciones mediadas por el interés.

Dentro de las relaciones empáticas, las de amistad implican un abanico más amplio -en número y posición- de actores que las de confianza personal que dan cuenta más fehacientemente de la intensidad del vínculo.

Respecto de las primeras conjeturas, los resultados del análisis se muestran negativos. El supuesto teórico subyacente a ella es que las relaciones de empatía muestran aspectos distintos del sistema de interacción, es decir que a partir de ellas se inferirían relaciones intersubsistémicas. Sin embargo, de acuerdo a los datos relevados el sistema de interacción regional muestra una alta concentración de los distintos tipos de relaciones en un conjunto determinado de actores.

A propósito de la última conjetura se observa que existen diferencias sustanciales entre las relaciones de amistad y de confianza. Especialmente en lo que refiere a la selectividad que los actores reconocen a las últimas conforme al supuesto de intimidad y reciprocidad que en ellas se expresa. Mientras que el re-

16. El análisis realizado a partir de los datos es similar al utilizado en el estudio de las relaciones en las que media el interés -apartado precedente.

conocimiento de amistad tiene un carácter más laxo que permite una mayor inclusión de actores dentro del círculo de relaciones de aquéllos que detentan la mayor influencia y accesibilidad en la estructura.

En síntesis, los índices de accesibilidad en cada una de las redes trabajadas -confianza, amistad, consejo profesional y profesionales- que determinan los actores centrales de cada red presentan profundas semejanzas. La existencia de un conjunto de actores que concentran en sí, tanto la mayoría de las relaciones mediadas por el interés, como aquellas que aquí se han definido como empáticas, revela la centralidad unidimensional prevalente en el sistema de interacción regional, así como también las estrechas relaciones que existen entre este conjunto de actores que constituyen el nodo central del sistema.

Esta particularidad puede ser explicada a partir del rol preponderante que el subsistema político tiene respecto de los demás en el sistema general. Mas llegados a este punto, hay que hacer una advertencia fundamental: no debe perderse de vista que, de acuerdo con los datos, *el subsistema político denota límites difusos* ya que en su interior se encuentran representados los intereses particulares de los demás subsistemas. A partir de lo dicho se comprende, más claramente, el carácter preponderante tanto en relaciones mediadas por el interés, como en relaciones basadas en la empatía, de actores político-gubernamentales, con capacidad de integración y comunicabilidad sistémica.

4. CONCLUSIÓN

Si bien el presente trabajo no se propuso analizar situaciones interactivas que comporten las características de acción colectiva, la perspectiva sobre condiciones que contribuirían a la constitución de la misma a través del estudio de los problemas, el poder o influencia de los actores, los recursos de que disponen, así como sus preferencias respecto de las acciones que se deben emprender para su solución -estrategias-, son factores que analizados conjuntamente dan cuenta de una manera preliminar de la factibilidad de la misma.

Los actores al dar cuenta de los problemas o cuestiones que irrumpen en su realidad como factores constrictivos o limitantes del desarrollo económico expresan también el carácter polémico y conflictivo de las percepciones en el sistema interactivo. En este aspecto, cabe señalar que, existe un importante grado de consenso respecto de los problemas que en el nivel local pueden definirse de manera genérica como cuestiones restrictivas a partir del estado o situación que en la realidad -problemas de infraestructura-, y en el nivel regional como límites que resultan de las capacidades comunicativas de los actores

-incapacidad que se manifiesta en las dificultades para acordar políticas o normativas comunes para el desarrollo.

Este estado o disposición semejante respecto del diagnóstico de la situación no se traduce, sin embargo, en acciones directas de los actores en favor de una discusión de las posiciones, con el propósito de decidir medidas o políticas que pugnen por su solución. La dificultad para definir acciones es quizá el obstáculo más importante para la constitución de una acción colectiva que reúna a los actores tanto a nivel local como regional para propiciar tareas y/o estrategias en favor del crecimiento económico. El conflicto de intereses es la cuestión enunciada por el mayor número de actores -28 sobre un total 69-;¹⁷ lo llamativo de esto es, que el conflicto se presenta en todos los subsistemas: el político, el económico y el gubernamental, al interior de cada uno de ellos y entre los mismos.

Es quizá esta particular situación la que explica el alto valor y reconocimiento que a nivel regional, los actores otorgan a los recursos autoritativos -refieren a la organización del espacio social, en tanto coordinación y oportunidades de vida de los individuos-, los cuales son ponderados frente a los recursos materiales, es decir frente a aquellos que comúnmente se piensan y analizan como cuestiones esenciales e inmediatamente implicadas en procesos o estudios de factibilidad sobre desarrollo y crecimiento económico.

En el caso estudiado la región de Punilla, la posibilidad de elaborar estrategias y poner en marcha acciones en favor del desarrollo económico, acorde lo perciben los actores, sólo puede lograrse en la medida que los influyentes actores del subsistema político, intensifiquen su capacidad de mediación y articulación entre las distintas localidades y actores de la región. Lo cual supone, a su vez, un paso previo, constituir un espacio de discusión-deliberación tanto al interior del subsistema político, como hacia y entre los demás subsistemas que se verifican en el sistema regional.

Para finalizar cabe decir que: 1) las posibilidades de constitución de una acción colectiva al interior de cada localidad, parece una estrategia menos factible que si ésta se define a partir de lo regional; 2) los actores gubernamentales están llamados a desempeñar un importante papel en su realización si son capaces previamente de deponer intereses particulares y 3) en todo caso se deben priorizar aquellas acciones que signifiquen una mejora sustancial de la principal actividad productiva de la región, el turismo.

El diagnóstico de situación realizado da cuenta del importante nivel de consenso que se registra entre los actores respecto de las definiciones de los proble-

17. Parte II: Pregunta 14. Los demás actores refirieron cuestiones estructurales y/o gubernamentales.

mas que se enfrenta en materia de crecimiento y desarrollo económico, así como también a propósito de las estrategias y acciones para su solución. Sin embargo, la escasa existencia de instancias deliberativas y de discusión, así como de mecanismos de negociación y/o concertación, dentro del sistema de interacción regional se erigen como los principales obstáculos para la constitución de acciones que impliquen un compromiso colectivo en su realización.

ANEXO

Tabla Nº 1. Obstáculos que enfrenta el desarrollo a nivel local (n=69)*

| Problemas | % | |
|---|-------|---------------------------------|
| | Total | % Público** <i>Privado**</i> |
| Servicios Públicos | 73.9 | 74.3 73.3 |
| Construcción y renovación urbana | 42.0 | 28.2 60.0 |
| Falta de viviendas | 37.6 | 46.2 26.6 |
| Salud Pública | 47.8 | 53.3 43.3 |
| Seguridad Pública | 55.1 | 56.4 53.3 |
| Escaso desarrollo de actividades industriales | 81.1 | 82.0 80.0 |
| Actividad comercial estacional | 78.2 | 71.8 86.6 |
| Deficiencias en educación | 27.5 | 25.6 30.0 |
| Acción Social | 37.6 | 38.5 36.6 |
| Falta y/o escasez de actividades culturales-recreativas | 40.6 | 35.9 46.7 |
| Problemas del medio ambiente | 79.7 | 79.5 80.0 |
| Aumento del desempleo | 88.4 | 94.9 80.0 |

* Se encuentran sintetizadas en la tabla las menciones que alcanzaron la categoría de **Muy Importante** (1), de una escala de cinco categorías que asumían valores de **Muy Importante a Nada Importante**.

** Representa el porcentaje de actores que del total de actores de cada sector, reconocieron en la categoría de **Muy Importante** cada problema. Sector Público N= 39. Sector Privado N=30.

Tabla Nº 2. Obstáculos para el desarrollo a nivel regional (n=69)*

| Problemas | % Total | % Público** | % Privado** |
|---|------------|----------------|----------------|
| Escasa diversidad de actividades económicas y/o productivas | 73.9 | 71.8 | 76.7 |
| Escaso desarrollo industrial | 76.8 | 71.8 | 83.3 |
| Actividad comercial estacional | 81.1 | 71.8 | 93.3 |
| Falta de infraestructura en comunicaciones | 55.1 | 51.3 | 50.0 |
| Falta de una adecuada infraestructura en servicios | 76.8 | 74.4 | 80.0 |
| Seguridad pública | 55.1 | 59.0 | 50.0 |
| Falta de apoyo crediticio y financiero para la actividad económica | 89.8 | 92.3 | 86.7 |
| Carencia de acciones continuas en el área de turismo a nivel regional | 79.7 | 79.4 | 80.0 |
| Carencia de acciones continuas en el área de turismo a nivel de su ciudad | 69.5 | 56.4 | 86.7 |
| Escasez y/o falta de acciones para combatir el desempleo | 78.3 | 74.3 | 83.4 |
| Deficientes y/o insuficientes acciones para el área de salud | 31.8 | 23.1 | 43.4 |
| Deficientes y/o insuficientes acciones para el área de educación | 29.0 | 20.6 | 40.0 |
| Falta de acciones que promuevan el crecimiento económico a nivel regional | 78.3 | 74.3 | 83.4 |
| Carencia de acciones conjuntas de los municipios para la promoción del crecimiento económico | 75.3 | 71.8 | 80.0 |
| Ausencia de acciones a nivel provincial para promover la región en su conjunto | 91.3 | 92.3 | 90.0 |
| Carencia de acciones de cooperación entre las distintas localidades de la región para mejorar la educación y la atención de la salud en la región | 59.4 | 59.0 | 60.0 |

* Se encuentran sintetizadas en la tabla las menciones que alcanzaron la categoría de **Muy Importante (1)**, de una escala de cinco categorías que asumían valores de **Muy Importante** a **Nada Importante**.

** Representa el porcentaje de actores que de total del actores de cada sector reconocieron en la categoría de **Muy Importante** cada problema. Sector Público N= 39. Sector Privado N=30.

Tabla N° 3. Cuestiones problemáticas específicas de la actividad turística (n=69)*

| Problemas | % | % | % |
|--|-------|-----------|-----------|
| | Total | Público** | Privado** |
| Falta de mantenimiento de los lugares públicos y recreación y/o escasez de los mismo | 65.2 | 56.4 | 76.6 |
| Carencia de una política de comercialización de turismo | 78.3 | 71.8 | 86.6 |
| Escasa promoción, publicidad | 71.0 | 61.5 | 83.3 |
| Contaminación ambiental | 56.6 | 58.9 | 53.4 |
| Escasa y desactualizada estructura hotelera, gastronómica, etc. | 60.9 | 64.1 | 56.7 |
| Falta de crédito para el sector turístico | 85.6 | 84.6 | 86.6 |
| Escasa conciencia turística por parte de la población | 60.9 | 56.4 | 66.7 |
| Falta de continuidad de políticas turísticas encaradas por el gobierno local | 71.0 | 58.9 | 86.7 |
| Falta de continuidad de políticas turísticas encaradas por el gobierno provincial | 87.0 | 84.6 | 90.0 |
| Políticas impositivas no favorables al sector | 69.6 | 59.0 | 83.3 |
| Ausencia de inversiones por parte del sector privado | 79.6 | 69.2 | 70.0 |

* Se encuentran sintetizadas en la tabla las menciones que alcanzaron la categoría de Muy Importante (1), de una escala de cinco categorías que asumían valores de Muy Importante a Nada Importante.

** Representa el porcentaje de actores que del total de actores de cada sector reconocieron en la categoría de Muy Importante cada problema. Sector Público N= 39. Sector Privado N=30.

Tabla Nº 4 : Índice de Influencia por actor de la región de Punilla

| Cod. | Actores | Índice de Influencia | Influencia $\bar{\chi}$ por cuartil | |
|------|---|----------------------|-------------------------------------|----------------------------|
| C01 | Gubernamental provincial de Huerta Grande (UCR) | .123778 | Primer 0.5712 | |
| C05 | Gubernamental provincial de Valle Hermoso (PJ) | .91604 | | |
| C18 | Gubernamental de Cosquín (UCR) | .89684 | | |
| R01 | Sector empresarial-comercial de Carlos Paz | .75520 | | |
| B01 | Gubernamental provincial de Carlos Paz (UCR) | .74432 | | |
| C13 | Gubernamental de Carlos Paz (UCR) | .67331 | | |
| M03 | Gubernamental de Carlos Paz (UCR) | .66524 | | |
| D04 | Gubernamental provincial de Huerta Grande (UCR) | .64617 | | |
| C09 | Medios de comunicación de Carlos Paz | .63529 | | |
| S10 | Gubernamental de La Falda (UCR) | .60249 | | |
| P04 | Gubernamental provincial de La Falda (UCR) | .58881 | | |
| R10 | Gubernamental provincial de Carlos Paz (PJ) | .58607 | | |
| U01 | Gubernamental de Carlos Paz (UCR) | .50428 | | |
| L07 | Político no gubernamental de La Falda (UCR) | .44704 | | |
| G02 | Gubernamental de La Cumbre (UCR) | .41983 | | |
| A06 | Gubernamental de La Falda | .38720 | | |
| AS02 | Político no gubernamental de Cosquín (UCR) | .35452 | | |
| T01 | Gubernamental de Carlos Paz (UCR) | .32447 | | |
| O02 | Ex-Gubernamental de La Falda (PJ) | .31361 | | |
| B16 | Ex-Gubernamental de Cosquín | .29703 | | |
| C17 | Gubernamental provincial (Frepaso) | .29443 | | Segundo 0.18588 |
| B05 | Gubernamental de Santa María (Partido Vecinal) | .25626 | | |
| C02 | Gubernamental de Huerta Grande (UCR) | .25347 | | |
| D11 | Gubernamental de Valle Hermoso (PJ) | .25086 | | |
| Z02 | Gubernamental provincial de Santa María (UCR) | .24822 | | |
| D08 | Gubernamental de Cosquín (UCR) | .23990 | | |
| D07 | Político no gubernamental de Carlos Paz (MAC) | .22913 | | |
| F02 | Ex-Gubernamental de Carlos Paz | .22073 | | |
| S08 | Ex-Gubernamental de Capilla del Monte | .22058 | | |
| O01 | Gubernamental de Villa Giardino | .20458 | | |
| B17 | Sector empresarial-comercial de Carlos Paz | .20437 | | |
| P03 | Ex-Gubernamental provincial de Carlos Paz (UCR) | .19360 | | |
| B02 | Gubernamental de La Falda (UCR) | .18538 | | |
| M10 | Gubernamental de La Falda (UCR) | .17701 | | |
| A09 | Gubernamental de Carlos Paz (UCR) | .17156 | | |
| M04 | Sector empresarial-comercial de Huerta Grande | .12810 | | |
| C12 | Sector empresarial-comercial de Carlos Paz | .11177 | | |
| N02 | Sector empresarial-comercial de Cosquín | .10905 | | |
| R07 | Ex-Gubernamental de Cosquín (PJ) | .10360 | | |
| R02 | Gubernamental de Carlos Paz (PJ) | .10092 | | |

PROBLEMAS Y ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO ECONOMICO EN LA REGION...

| Cod. | Actores | Indice de Influencia | Influencia \bar{x} por cuartil |
|------|---|----------------------|----------------------------------|
| F03 | Organización intermedia de La Falda | .09266 | Tercero 0.04170 |
| A12 | Gubernamental nacional | .09259 | |
| A10 | Gubernamental de La Falda (UCR) | .06546 | |
| A13 | Gubernamental nacional | .06011 | |
| F09 | Asesor legal de La Falda | .05738 | |
| L02 | Gubernamental Provincial | .05738 | |
| D06 | Sector empresarial-comercial de Carlos Paz | .05454 | |
| C25 | Gubernamental de Tanti | .04645 | |
| C10 | Sector empresarial-comercial de Cosquín | .04645 | |
| V01 | Gubernamental de La Falda (UCR) | .04632 | |
| C14 | Politico no gubernamental de Carlos Paz (UCR) | .03552 | |
| P06 | Organización intermedia de Carlos Paz | .03540 | |
| B18 | Gubernamental de Carlos Paz (UCR) | .02999 | |
| A11 | Gubernamental de La Falda (UCR) | .02726 | |
| P08 | Medios de comunicación de Córdoba | .02459 | |
| C15 | Gubernamental de Huerta Grande (PJ) | .02451 | |
| M02 | Politico no gubernamental de La Falda (UCR) | .02186 | |
| L03 | Gubernamental de Huerta Grande (PJ) | .01913 | |
| H01 | Medios de comunicación de La Falda | .01913 | |
| S03 | Sector empresarial-comercial de La Falda | .01908 | |
| P05 | Gubernamental de Huerta Grande (UCR) | .01906 | |
| C06 | Gubernamental de Cosquín (UCR) | .01636 | Cuarto 0.00857 |
| B10 | Sector empresarial-comercial de Carlos Paz | .01634 | |
| V03 | Gubernamental de Carlos Paz (UCR) | .01366 | |
| G04 | Organización intermedia de Cosquín | .01362 | |
| Z01 | Gubernamental provincial (FREPASO) | .01093 | |
| S01 | Organización intermedia de Carlos Paz | .01093 | |
| R04 | Gubernamental de Cosquín (UCR) | .01093 | |
| A05 | Gubernamental de La Falda (PJ) | .01093 | |
| C08 | Organización intermedia de Carlos Paz | .01089 | |
| B08 | Ciudadano | .00820 | |
| N01 | Sector empresarial-comercial de Carlos Paz | .00818 | |
| W01 | Profesional de Cosquín | .00817 | |
| M09 | Organización intermedia de La Falda | .00817 | |
| F01 | Politico no gubernamental de Carlos Paz (UCR) | .00546 | |
| C11 | Ciudadano | .00273 | |
| C03 | Profesional de Cosquín | .00273 | |
| A20 | Politico no gubernamental de Cosquín (PJ) | .00273 | |
| R08 | Sector empresarial -comercial de Córdoba | .00000 | |
| M13 | Politico no gubernamental de La Cumbre (UCR) | .00000 | |
| B11 | Medios de comunicación de Carlos Paz | .00000 | |

Tabla N° 5. Estructura de influencia regional: Presencia de sectores institucionales según influencia expresada en cuartiles.

| CUARTIL/SECTORES INSTITUCIONALES | 1º | 2º | 3º | 4º |
|----------------------------------|----|----|----|----|
| Medios de Comunicación | 1 | | 2 | 1 |
| Político No Gubernamental | 2 | 1 | 2 | 3 |
| Sector Empresarial-comercial | 1 | 4 | 3 | 3 |
| Profesional | | | 1 | 2 |
| Organización Intermedia | | | 2 | 4 |
| Ciudadano | | | | 2 |
| Gubernamental | 14 | 11 | 10 | 6 |
| Ex-gubernamental | 2 | 4 | | |
| Total | 20 | 19 | 20 | 21 |

Tabla N° 6. Cliques de actores, estrategias y problemas para promover el desarrollo económico regional.

| Cliques de Actores | Estrategias | Problemas |
|--------------------|--|--|
| C05-R01 | Acciones de promoción de la actividad económica por parte del gob. Pcial. | Dificultades económico-financieras |
| C18-D04 | Desarrollo de actividades conjuntas entre los municipios y comunas de la región | No existen coincidencias. |
| P04-B01 | No existen coincidencias. | No existen coincidencias. |
| U01-M03 | No existen coincidencias. | No existen coincidencias. |
| S10-L07 | No existen coincidencias. | No existen coincidencias. |
| C09-C17 | No existen coincidencias. | No existen coincidencias. |
| D08-R10 | No existen coincidencias. | No existen coincidencias. |
| D07-A02 | Desarrollo de actividades conjuntas entre los municipios y comunas de la región | Falta de una decisión político clara de los gobiernos locales en materia de política de turismo. |
| O02-P05 | No existen coincidencias. | Dificultades económico-financieras. |
| G02-C09-C17 | Acciones para favorecer una utilización más intensiva y coordinada de los servicios de la actividad turística por parte del sector privado. Y desarrollo de actividades conjuntas entre los municipios y comunas de la región. | No existen coincidencias. |
| C01-Z02 | Acciones para favorecer una utilización más intensiva y coordinada de los servicios de la actividad turística por parte del sector privado. Acciones de promoción de la actividad económica por parte del gob. Pcial. | Dificultades económico/financieras. Y dificultades para conciliar propuestas e intereses económicos en pugna |

PROBLEMAS Y ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO EN LA REGIÓN...

| Cliques de Actores | Estrategias | Problemas |
|---------------------------------|--|---|
| M10-R01-C05 | Desarrollo de actividades conjuntas entre los municipios y comunas de la región. Y Acciones de promoción de la actividad económica por parte del gob. Pcial | Dificultades económico-financieras |
| U01-M03-B05 | Desarrollo de actividades conjuntas entre los municipios y comunas de la región. | Dificultades económico/financieras. Y dificultades para conciliar propuestas e intereses económicos en pugna |
| C18-D04-R10-D08 | Desarrollo de actividades conjuntas entre los municipios y comunas de la región. | Dificultades económico-financieras |
| O01-C01-Z02 | Acciones para favorecer una utilización más intensiva y coordinada de los servicios de la actividad turística por parte del sector privado. Acciones de promoción de la actividad económica por parte del gob. Pcial. | Dificultades económico/financieras. Y dificultades para conciliar propuestas e intereses económicos en pugna. |
| B01-P04-C17 | Acciones para favorecer una utilización más intensiva y coordinada de los servicios de la actividad turística por parte del sector privado. | Dificultades económico-financieras |
| B02-C05-R01-M10 | No existen coincidencias. | Dificultades para conciliar propuestas e intereses económicos en pugna. |
| C01-R10-C18-D08-D04-O01-Z02 | Acciones para favorecer la radicación de nuevas actividades económicas a través de inversiones por parte de los agentes privados locales. Y desarrollo de actividades conjuntas entre los municipios y comunas de la región. | Dificultades económico/financieras. Y dificultades para conciliar propuestas e intereses económicos en pugna. |
| O01-A09-D04-C18-D08-R10-Z02-C01 | Desarrollo de actividades conjuntas entre los municipios y comunas de la región. Y acciones para favorecer una utilización más intensiva y coordinada de los servicios de la actividad turística por parte del sector privado. | Intereses políticos en pugna. Y dificultades para conciliar propuestas e intereses económicos en pugna. |
| A06-C07-F02 | Desarrollo de actividades conjuntas entre los municipios y comunas de la región. Y Acciones tendientes a captar inversiones privadas de orden nacional e internacional. | Dificultades económico/financieras. |
| B17-V03 | Acciones tendientes a captar inversiones privadas de orden nacional e internacional. | Y dificultades para conciliar propuestas e intereses económicos en pugna. |
| D06-C02 | Acciones de promoción de la actividad económica por parte del gob. Pcial. | No existen coincidencias. |
| A10-B18 | Acciones de promoción de la actividad económica por parte del gob. Pcial. | Dificultades económico/financieras. |
| D07-S01-A02- | Acciones para favorecer una utilización más intensiva y coordinada de los servicios de la actividad turística por parte del sector privado. Y desarrollo de actividades conjuntas entre los municipios y comunas de la región. | Dificultades económico/financieras. Y dificultades para conciliar propuestas e intereses económicos en pugna. |
| R02-L07-S10 | Desarrollo de actividades conjuntas entre los municipios y comunas de la región. Y acciones para favorecer una utilización más intensiva y coordinada de los servicios de la actividad turística por parte del sector privado. | Dificultades técnicas para llevar a cabo tareas conjuntas a nivel regional. |

* Los datos corresponden a las preguntas 5 de la Parte I y 14 de la Parte II de la encuesta.

BIBLIOGRAFÍA

- Arrow, K.: "Racionalidad de uno mismo y de los demás en un sistema económico", en *Cuadernos de Finanzas*, Nº 14, Documentos de trabajo de SADAF, 1991.
- Boudon, R.: *La lógica de lo social. Introducción al análisis sociológico*, Rialp, 1981.
- Burt, R. *Toward a structural theory of action. Network Models of Social Structure, perception and action*, New York, Academic Press Inc, 1982.
- Burt, R.: "Cohesion versus structural equivalence as a basis for network subgroups", en *Sociological Methods & Research*, Vol. 7, Nº 2, Sage Publications Inc., noviembre de 1978.
- Clark, T. y Goetz, E. G.: "The antigrowth machine: Can city governements control, limit or manage growth?", en T. Clark (ed.), *Urban innovation. Creative strategies for turbulent times*, London, Sage Publications, 1994, pp. 105-145.
- Clegg, S. R.: *Frameworks of power*, London, Sage Publications Ltd., 1993.
- Cohen, I.: "Teoría de la Estructuración y Praxis Social", en T. Giddens y otros, *La Teoría Social Hoy*, Madrid, Alianza, 1990.
- Díaz de Landa, M. y Parmigiani de Barbará, C.: "Pobreza y Mrginalidad en un Contexto de Crisis: la percepción de los influyentes de la ciudad de Córdoba", Documento de Trabajo, IAP-UCC, 1991 (a).
- 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", Paper preparado para el XVIth World Congress of the International Science Associattion, Berlín, 21-25/8/1994, 1994 (b).
- Díaz de Landa, M.; Parmigiani de Barbará, C. y Ciuffolini, M.: "Empresas y Sindicatos en la Provincia de Córdoba: Redes interorganizacionales y recursos de influencia en la política pública", Informe CONICET, 1047/93-089,1995 (c).
- Díaz de Landa, M.; Parmigiani de Barbará, C. y colab.: *En lo pequeño y lo pobre... ¿Qué pasa con la salud? Un estudio sobre la descentralización de salud en Comunas de la Pcia. de Córdoba*, Córdoba, Alveroni, 1995.
- Elkin, S.: *City and Regime in American Republic*, Chicago, University of Chicago, 1987.
- Elster, J.: *Tuercas y Tornillos. Una introducción a los conceptos básicos en ciencias sociales*, Gedisa, 1993.
- Elster, J.: *El cemento de la sociedad*, Barcelona, Gedisa, 1991.
- Elster, J.: *Lógica y Sociedad*, Barcelona, Gedisa, 1994.
- Elster, J.: *Justicia Local. De qué modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias*, Barcelona, Gedisa, 1994.
- Elster, J.: *Domar la suerte*, México, Paidós/ I.C.E.- U.A.B, 1991.

- Giddens, A.: *La constitución de la sociedad. Bases para una teoría de la estructuración*, Amorrortu, 1995.
- Giddens, A.; Turner, J. y otros: *La Teoría Social Hoy*, Madrid, Alianza, 1990.
- Jensen, T. K.: "Knowledge, strategy or prudence. Political style and political rationality among Danish Members of Parliament. Comprehensive rationality rather than public choice", Paper prepared for presentation at the XVIth World Congress of the International Political Science Association, Berlín, 1994.
- Knoke, D. y Laumann, E.: "The social organization of national policy domains: an exploration of some structural hypotheses", en P. Marsden y Nan Lin (eds.), *Social Structure and Network Analysis*, Beverly Hills, Calif., Sage Publications, 1994.
- Laumann, E. y Pappi, F.: *Networks of collective Action: A perspective on community influence systems*, New York, Academic, 1976.
- Laumann, E. and Knoke, D.: *The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains*, Madison, Wisconsin: The University of Wisconsin Press, 1987.
- Laumann, E. and Galaskiewicz, J.: "Community structure as interorganizational linkages", *Ann. Rev. Social*, 1978.
- Olson, M.: *La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*, México, Limusa/Noriega, 1992.
- Pappi, F.: "Boundary specifications and structural models of elite system: social circle revisited", en *Social Networks* 6, 1984, pp. 79-95.
- Pappi, F.; Knoke, D. y Bisson, S.: "Information Exchange in Policy Networks", en D. Sharff (ed.), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*, Campus Verlag Westview Press, 1993.
- Peterson, P.: *City Limits*, Chicago, University of Chicago Press, 1981.

EL MUNICIPIO ENTRE LA TRANSFORMACIÓN Y LA CRISIS. LOS CORREDORES PRODUCTIVOS EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Graciela S. Nafria

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo comienza con la construcción de un marco teórico a partir de: el análisis y evaluación de los cambios demográficos, económicos y sociales que se produjeron en América Latina, como consecuencia de los procesos de democratización; las demandas crecientes y heterogéneas de este nuevo modelo de sociedad; las recíprocas influencias de los cambios económicos-sociales y las transformaciones políticas y la necesidad de un nuevo modelo de gestión para responder a estos requerimientos.

A continuación se analizan las sucesivas etapas de Reforma del Estado en la República Argentina; la Reforma Constitucional y la precisión de los nuevos roles y la articulación entre los diferentes niveles de gobierno.

Frente a este nuevo escenario se analiza el rol del Municipio y la problemática que debe enfrentar; la coordinación de acciones entre los diferentes niveles y poderes del Estado; la identificación de sus responsabilidades indelegables y las de inductor de la participación comunitaria; la definición de sus responsabilidades como promotor del desarrollo local.

Tomando la situación del Conjunto de Municipios de la Provincia de Buenos Aires, se plantea la conformación de Consorcios de Municipios como propuesta de desarrollo regional, seleccionando al Corredor Productivo del Sudoeste para llevar a cabo una Experiencia Piloto que contemple la transformación y moderniza-

ción de la gestión, la promoción productiva, la promoción social y capacitación. Cabe destacar que esta experiencia piloto forma parte del Proyecto "Plan Integral de Transformación, Modernización, Promoción Productiva, Promoción Social y Capacitación de los Municipios de General La Madrid y Laprida".

2. EL CONTEXTO ECONÓMICO SOCIAL LATINOAMERICANO: LAS TRANSFORMACIONES SOCIALES, ECONÓMICAS Y POLÍTICAS

En el conjunto de países de América Latina se han producido importantes cambios que podríamos agrupar en tres grandes grupos: cambios demográficos, cambios sociales y cambios económicos, los cuales generan nuevos requerimientos, nuevos tipos de demandas.

Los programas y las políticas que se diseñen e implementen deben tener en cuenta que se insertan en un proceso de cambio y transformación de trascendental importancia (y no en una coyuntura determinada).

Dos fenómenos distinguen a América Latina de otras experiencias: por un lado la celeridad con que los procesos de cambio ocurren y se suceden; y por otro, la confluencia de problemas que en otras realidades se plantearon en momentos distintos. "Vivimos en una sociedad en profundo proceso de transformación, con enorme rapidez en los procesos, con acumulación de tiempos históricos distintos y donde se influyen mutuamente los cambios económicos, los cambios sociales y las transformaciones políticas."¹

Históricamente existieron patrones centralistas de organización de las relaciones territoriales -municipales o regionales que durante "los años '80 colocaron a buena parte de los países latinoamericanos ante un desafío particular: la combinación entre la voluntad de construcción de regímenes democráticos y una gran crisis económica, que obliga a redefinir las relaciones entre Estado y Sociedad; entre Gobierno y Mercado; entre Política y Economía".²

La democratización implicaría la superación de la inestabilidad política de la región, la ampliación de la legitimidad para el manejo de la crisis y la mayor satisfacción de las necesidades sociales.

1. E. Faleto, "Problemas de Transformación Social en América Latina", en *Cómo Enfrentar la Pobreza*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

2. J. C. Portantiero, "La Múltiple Transformación del Estado Latinoamericano", Caracas, Nueva Sociedad N° 104, 1989.

"Dado los cambios sociales y económicos experimentados a nivel local, como las demandas de democratización municipal o regional, las actuales formas de organización territorial están cambiando. El nuevo Estado, para tener una mayor eficacia política y económica, necesita ser mas legitimo desde el ámbito local."³

La descentralización administrativa constituye uno de los espacios más privilegiados de integración entre los procesos de modernización y democratización: "... las políticas de descentralización que impulsen y refuercen, tanto mecanismos locales de eficacia y racionalización de la gestión, como de una mayor participación y representación en el sistema local de toma de decisiones, fortalecerán la articulación entre los distintos niveles del Estado y las condiciones de las sociedades regionales o locales con las consiguientes ventajas para la inserción dinámica de cada espacio económico específico en la economía global, además de lograrse una representación más genuina de los intereses locales a nivel central".⁴

En los últimos años, a partir de la crisis del sector público se instaló a nivel internacional el debate sobre los alcances y el funcionamiento del Estado: "¿Cómo hacer eficiente el Estado actual, que presenta bajos niveles de productividad en extensas áreas? ¿Cómo abrir ese Estado y transformarlo en un Estado a tono con las bases del proyecto democrático, en un Estado cercano a la ciudadanía, transparente y dispuesto a la comunicación, al diálogo y al control social?..."⁵

3. LA REFORMA DEL ESTADO. LA NUEVA DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES. EL NUEVO ROL DEL MUNICIPIO

En Argentina, los fundamentos esenciales del Programa de Reforma del Estado fueron debatidos y aprobados por el Congreso Nacional, a través de las leyes de Reforma del Estado y Emergencia Económica, en agosto de 1989, conformando el marco normativo para su implementación.

"Los lineamientos de política establecidos son: desestatización, externalización, descentralización, subsidiariedad y desregulación a partir

3. F. Calderón y M. Dos Santos. "Hacia un nuevo orden estatal en América Latina: Veinte Tesis sociopolíticas y un corolario de cierre", CLACSO, Buenos Aires, 1990.

4. F. Calderón y M. Dos Santos, *op. cit.*

5. Coloquio Internacional "La Reforma del Estado: Desafío para la Democracia", Caracas, 1988.

del objetivo de conformar un sector público con capacidad de decisión, moderno, eficiente y mejorar la asignación y utilización de los recursos." 6

Se avanzó en un proceso global de reconversión del Sector Público Nacional y Provincial que incluyó el saneamiento financiero, la reforma estructural y la redefinición de las competencias de estos dos niveles de gobierno. En 1992 se concretó la transferencia de servicios educativos, de servicios de salud y programas sociales del ámbito nacional al provincial, con la finalidad de "acercar la función pública a los ciudadanos, incrementar la influencia de los residentes en provincias y municipios y dotar de capacidad plena de gestión al poder local".7

La firma de los Pactos Fiscales permitió visualizar un ordenamiento secuencial de medidas que responden al intento por lograr una transformación estructural en las relaciones económico-financieras intergubernamentales.

La Nación y las Provincias se comprometen a definir una estrategia conjunta para la resolución de los problemas y el sano funcionamiento de la economía.

El Pacto Fiscal I apuntó a mejorar la asignación macro de los recursos estatales y contribuyó a configurar relaciones más estables entre la Nación y las Provincias.

Con el Pacto Fiscal II, en tanto, se buscaron atacar los efectos negativos que ocasionaron sobre la competitividad de la producción local, las distorsionadas estructuras impositivas provinciales.

La tercera etapa en la relación Nación-Provincias deberá concentrarse en los problemas de eficiencia del gasto y calidad de los servicios sociales a cargo de los estados provinciales.

De no producirse avances en este sentido se corre el riesgo de que se desarticulen los sistemas, que las propuestas de descentralización y la acción de los Ministerios nacionales no encuentren contrapartida provincial adecuada y que se profundicen las desigualdades existentes entre jurisdicciones, regiones y distintos grupos sociales.

Los servicios educativos y de salud transferidos a las Provincias requieren de un considerable esfuerzo de transformación y reequipamiento, que sólo será posible enfrentar en el marco de programas de reforma administrativa.

Los pactos fiscales resultan instrumentos necesarios pero insuficientes para lograr el reordenamiento económico financiero global de las provincias. En este

6. H. Domeniconi; R. Gaudio y A. Guibert, "Hacia un Estado Moderno: el Programa de Reforma Administrativa", Boletín Informativo Techint Nº 269, Buenos Aires, 1992.

7. A. Rofman, "El Proceso de Descentralización en América Latina: Causas, desarrollo y perspectivas", CLAD, Caracas, 1990.

sentido, se sostiene que la única forma de seguir avanzando con las reformas tributarias provinciales y con las medidas tendientes a mejorar la calidad y eficiencia de los servicios públicos descentralizados es mediante la formulación de una nueva Ley de Coparticipación Federal.

Esta ley sería un instrumento para marcar el rumbo de la reconversión del sector público y privado en las provincias y tendría la fuerza institucional que requiere una política de largo plazo. Asimismo, apuntaría a corregir las asimetrías estructurales en los mecanismos de distribución espacial del ingreso existentes.

El Dr. Carlos Saúl Menem, en su discurso ante la Asamblea Legislativa con motivo de la asunción de su segundo mandato presidencial, expresó: "La democracia federal es una democracia dinámica, basada en relaciones de coordinación entre las provincias, de las provincias con sus municipios y de las provincias con la Nación".

Consecuencia de lo anterior es la necesidad de coordinación intergubernamental "abarcando el debate, diseño y ejecución de políticas públicas consensuadas en todo el ámbito del país".

"El desafío de fortalecer el federalismo a través del nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos implica la necesidad de definir y/o redefinir la distribución de competencias y funciones de cada nivel de gobierno, incluyendo al sector municipal."⁸

Virtualmente concluida la fase inicial de ajuste cualitativo en las estructuras organizativas del sector público, la nueva etapa deberá estar signada por la prestación eficiente de los bienes y servicios del Estado y donde el aspecto clave de las políticas será la calidad de la gestión pública. La meta es iniciar el próximo siglo con una configuración diferente del Estado, partiendo de una premisa básica: acercar las estructuras públicas a los usuarios.

La nueva Constitución avanza en el reconocimiento de la autonomía de los municipios, delegando en las Constituciones provinciales la determinación de su alcance y contenido. Esta nueva jerarquía se condice con el fortalecimiento institucional de los niveles provinciales y municipales de gobierno. Es fundamental que en una estrategia de descentralización de servicios se priorice la proximidad entre prestatarios y usuarios, la eficiencia y el control.

En relación directa al grado de avance y profundización del proceso de descentralización iniciado con la finalidad de aproximarse a los beneficiarios de las

8. "Bases y Propuestas para un nuevo Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos", Asap, 1995.

políticas, el sector público municipal habrá de adquirir un creciente protagonismo en la provisión de bienes y servicios de naturaleza esencialmente local.

En el nuevo escenario que vive la Argentina hoy, la reforma de la administración municipal aparece como impostergable.

Si bien la reforma plantea componentes comunes a todos los municipios, es necesario diferenciar las características que conforman cada realidad local, y de allí definir las estrategias aplicables.

4. LA SITUACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. LOS CONSORCIOS MUNICIPALES COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL

Entre 1991 y 1995 el gasto público municipal aumentó el 70%, destinándose 55% al Gasto en Personal y el 30% a Bienes y Servicios No Personales.

En 1995 el gasto total del conjunto de los Municipios bonaerenses se estima en \$ 3.200 millones, ascendiendo los Ingresos Jurisdiccionales a \$ 1.530 millones y los Ingresos por coparticipación a \$ 826 millones.

El sistema tributario municipal puede resumirse en tres tasas, de importante peso relativo en los ingresos: Tasa por Alumbrado, Barrido y Limpieza, representa el 35% del total de los ingresos municipales y tiene particular incidencia en los Municipios de Conurbano; la Tasa de Inspección por Seguridad e Higiene significa el 13% de los recursos y su mayor incidencia recae en el Conurbano; la Tasa Vial representa el 3% y tiene mayor incidencia en los distritos de base rural.⁹

En términos generales la problemática actual de los municipios es la siguiente:

En lo económico financiero, ausencia de programación presupuestaria del gasto e inexistencia de programación de caja; alta incidencia de la deuda flotante de arrastre; baja cobrabilidad y ausencia de mecanismos de fiscalización.

En el área de personal, desactualización e inexistencia de programas de capacitación; desjerarquización y desprofesionalización; marcada incidencia del gasto en personal.

En el área organizacional, estructuras rígidas; inexistencia de delegación de funciones en los diferentes niveles de decisión del ámbito municipal.

9. Fuente: Subsecretaría de Asuntos Municipales, Ministerio de Gobierno y Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

En el área de sistemas, desconexión entre las áreas de informática del municipio y de contaduría; procesamiento manual de la información; inexistencia de información gerencial para la toma de decisiones.

Las dificultades de orden económico y las crecientes demandas sociales en el ámbito municipal, requieren intensificar en las regiones la búsqueda de soluciones efectivas que deberán involucrar a productores, empresarios y organizaciones sociales para encontrar alternativas de organización económica que posibiliten ampliar y diversificar los negocios locales, racionalizar el uso de los recursos financieros e intensificar la utilización productiva de los recursos disponibles.

Considerando que 23 provincias argentinas tendrán que activar el desarrollo intermunicipal y que en cada una deberán ocurrir procesos de asociación de municipios para la institucionalización de, al menos, 4 ó 5 microrregiones de programación, se estima que el país asistirá en los próximos años a la formación de más de 100 microrregiones constituidas por el asociativismo intermunicipal.

"En efecto, sólo en sus bases provinciales y municipales se pueden regenerar las células de la organización social, experimentar canales apropiados de participación ciudadana, ampliar los niveles de ocupación, movilizar las comunidades para alcanzar creciente equidad social y consolidar las bases materiales de la producción."¹⁰

La Ley Orgánica Municipal prevé en su artículo 43, la asociación de dos o más Municipalidades, para promover el progreso urbano y rural, a través de la figura de consorcios. En ese marco, se integra en Pigüé el 20 de Noviembre de 1993, el Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires, importante antecedente en nuestro país de asociación intermunicipal y compromiso productivo.

El Corredor Productivo del Sudoeste propone el establecimiento de una política de desarrollo propia, a partir de sus municipios integrantes, reales conocedores de las necesidades concretas de sus comunidades. Contempla además el desafío de convertir a cada municipio en empresas sociales, capaces de programar y ejecutar el desarrollo de las comunidades distritales, promoviendo la interacción del sector público y privado mediante un proceso de inversiones de alta complementariedad.

10. M. Figueroa: "La cuestión regional en Argentina", Buenos Aires, Fundación Integración, 1995.

Municipios Integrantes del Corredor Productivo

El denominado Corredor Productivo del Sudoeste comprende el espacio geográfico de los distritos de:

- Adolfo Alsina
- Carmen de Patagones
- Coronel Dorrego
- Tres Lomas
- Coronel Pringles
- Benito Juárez
- Coronel Rosales
- Carlos Pellegrini
- Coronel Suárez
- Salliquelló
- Villarino
- Daireaux
- *General La Madrid*
- Guaminí
- *Laprida*
- Puán
- Saavedra
- Torquinst

La zona se caracteriza por la explotación agropecuaria extensiva propia de la región bonaerense y que en la actualidad se encuentra en decadencia como modelo económico, debido al proceso centralizador y concentrador de riquezas que afectó a nuestro país en las últimas décadas y las desventajas productivas que presenta en la actualidad el mercado internacional.

Como consecuencia de la crisis económica del modelo agrario se da un acelerado proceso de pauperización y marginación social que redundó en el éxodo de pobladores en busca de posibilidades de empleo y/o potenciales mercados a las inversiones productivas (en la última década disminuyó en un 15% la población general de la región).

Las principales demandas municipales de la región se centran en provisión y ampliación de las redes de agua potable y gas, provisión de energía eléctrica, pavimentación, construcción de viviendas del tipo económico, infraestructura escolar y particularmente promoción y desarrollo de proyectos agroindustriales, industriales, de servicios turísticos, petroquímicos, de desarrollo pesquero y de optimización del sistema de regadío en el valle inferior del Río Colorado, entre otros.

Objetivos fundacionales del Corredor¹¹

El Estatuto Social del Consorcio establece principios básicos de cooperación, coordinación y compromiso municipal en la asociación productiva regional, acorde a las exigencias de la reconversión económica, el bienestar de la población y el desafío que implica la modernización de los municipios en el marco de la transformación económico-social.

En el artículo 5 se establecen los objetivos del consorcio:

- Radicación de PyMEs, microemprendimientos y unidades productivas en la región delimitada por el Corredor.
- Reducción de costos productivos.
- Fomento de la asociación de productores bajo las personas jurídicas convenientes para acceder al apoyo crediticio (UTE, Cooperativas, Joint Venture, etc.).
- Fomento del desarrollo de las actividades intensivas y extensivas, respetando el medio ambiente.
- Fomento del turismo regional aprovechando las distintas posibilidades que brindan geográfica y topográficamente los integrantes del Corredor Productivo.
- Gestión y difusión de fuentes de financiamiento.
- Creación de un equipo de coordinación, planificación y ejecución de los proyectos, emprendimientos y trabajos que revistan las características de Proyectos del Corredor.
- Producción de bienes y servicios a través del Consorcio, o la asociación de éste con el sector privado, o del sector privado radicado en las áreas de los municipios miembros, privilegiando las últimas figuras y considerando de total transitoriedad la primera.
- Desarrollo de un organismo regional que posibilite establecer normas de calidad, gestione habilitación de productos y certifique la excelencia de los bienes producidos en la región.

11. Fuente: Estatuto Social del Corredor Productivo del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires.

Estrategia Regional

Los Municipios asociados se comprometen en un esfuerzo conjunto a implementar una estrategia regional que contemple:

- El ordenamiento fiscal e impositivo que permita racionalizar el presupuesto municipal, estableciendo un gasto comunal con alta productividad y eficiencia
- El saneamiento urbano y ambiental de la región
- La sistematización de la información financiera y económica de la región con el objeto de optimizar las decisiones de gerenciamiento y planificación indicativa del distrito
- La coordinación de acciones municipales conjuntas para garantizar la cooperación distrital y la racionalidad productiva de la región
- Determinar, a través del Consorcio, las prioridades regionales y la fijación de objetivos y sectores estratégicos destinados a promoverse por vía de políticas activas de desarrollo.

Identificación de Areas Estratégicas

La región del corredor patagónico bonaerense posee una multiplicidad de recursos y requiere de políticas diferenciales.

Los sectores de mayor relevancia estratégica son los siguientes:

- Petroquímica: incremento de la producción de P.V.C.
- Química fina: empresas con neto sesgo exportador
- Pesca: desregulación del sector y acuerdos realizados con la C.E.E.
- Turismo: infraestructura para estimular el turismo regional
- Explotación de minerales: acuerdo federal minero
- Producción agropecuaria: uso intensivo de recursos para favorecer el crecimiento de pequeños productores.

En este marco el Consorcio define su estrategia productiva, basado en actividades de explotación intensivos que posibilitarán:

- Generar alto nivel de demanda laboral de corto plazo
- Evitar el desarraigo con sus consecuencias sociales adversas
- Promover la utilización intensiva y de alta productividad de los recursos económicos de la región
- Establecer un nuevo desarrollo integrado de los factores de la producción
- Diversificar el sistema productivo, permitiendo el acceso a sectores tradicionalmente excluidos del modelo productivo

Proyecto de Gestión de Financiamiento

El Proyecto de Reconversión agroindustrial de las pequeñas localidades, focaliza su atención en el área estratégica de producción agropecuaria, y está integrado por tres subproyectos específicos, para los cuales el Corredor Productivo solicitó financiamiento al Programa Federal de Solidaridad (PROSOL).

a. Proyecto de Cultivos Forzados

Se trata de la explotación intensiva de 141 módulos productivos de hortalizas, legumbres y berries, que beneficiará a 141 pequeños productores rurales, creando 700 puestos de trabajo.

Los 141 invernaderos programados generarán una producción de 1.680 toneladas anuales de hortalizas, que en su primera etapa alcanzará a abastecer el 6% del mercado zonal; proyectándose un crecimiento estimado de 9.800 toneladas para el año 2.000 (35% del mercado regional).

Los invernaderos se distribuyen entre 40 localidades que integran el Corredor Productivo -donde se desarrollará la explotación de tomates, pepinos, frutillas, lechuga, brócoli y repollos de bruselas- de acuerdo a los siguientes cupos:

| | |
|----------------------------|-----------------|
| Partido de Saavedra | 64 invernaderos |
| Partido de Torquinst | 8 invernaderos |
| Partido de Cnel. Dorrego | 12 invernaderos |
| Partido de Gral. La Madrid | 10 invernaderos |

| | |
|---------------------------|------------------------|
| <i>Partido de Laprida</i> | <i>10 invernaderos</i> |
| Partido de Salliquelló | 3 invernaderos |
| Partido de Pringles | 8 invernaderos |
| Partido de Puán | 16 invernaderos |
| Partido de Daireaux | 4 invernaderos |
| Partido de Guaminí | 2 invernaderos |
| Partido de Cnel. Suárez | 4 invernaderos |

Para garantizar la ejecución del subproyecto de cultivos forzados se establecieron 4 sectores constituidos por subregiones que serán supervisadas por cuatro Ingenieros Agrónomos (uno por zona) y un total de 22 monitores.

Asistencia Técnica

El sistema diseñado para asistir tecnológicamente a los invernaderos que se encuentran en producción, consiste en un programa de visitas cada 15 días, durante el período comprendido entre el 1 de septiembre de 1994 y el 30 de diciembre de 1995, a cargo de los Ingenieros Agrónomos especializados en cultivos forzados.

La visita abarcará los aspectos de manejo global de los cultivos a implantar, elección de variedades, preparación del suelo, manejo de las variables agroclimáticas del invernadero.

Capacitación

Considerando la importancia que tiene la transferencia de tecnología, se implementará un programa de cursos sobre todos los aspectos relacionados con el manejo de cultivos forzados.

b. Subproyecto Creación de un Centro Regional de Control de Calidad

La necesidad de alcanzar altos niveles de producción y eficacia a través del uso intensivo de los recursos se complementa con lograr una excelente calidad de los productos, que posibilitan la captación de nuevos mercados perfilando, a futuro mediato, la posibilidad de exportación de la producción realizada por el Corredor Productivo.

Disponer de un Centro de Control de Calidad, que cuente con los adelantos técnicos necesarios le permitirá al Consorcio tener infraestructura propia para evitar todo tipo de intermediaciones, abaratar costos de investigación y control y garantizar los objetivos previstos en el proyecto en cuanto a producción y distribución.

Es desde una perspectiva global del proyecto que debe dimensionarse la importancia que reviste para el Corredor Productivo la creación de un Centro de

Control de Calidad moderno, que facilite y agilice la información necesaria para la toma de decisiones, garantice la calidad de los productos a comercializar y resulte el componente técnico que garantice la producción intensiva de la región.

c. Subproyecto Creación de un Centro de Estudios, Comunicaciones e Informática

En el artículo 33 del Estatuto del Consorcio del Corredor Productivo se institucionaliza la necesidad de conformar un Centro de Estudios, Comunicaciones e Informática que realice las tareas de planificación, asesoramiento, elaboración y presentación de proyectos al Corredor, centralizar y difundir toda la información inherente a los emprendimientos productivos, etc.

La creación de un Centro de Estudios, Comunicaciones e Informática se plantea como etapa inicial en la ejecución del Corredor Productivo, porque a través de este Centro se procederá a generar y recoger información sobre el estado socioeconómico de la región, la identificación del capital social básico existente, la descripción del funcionamiento del modelo económico y social, el comportamiento de las variables exógenas y endógenas, la articulación del sector privado y público, los indicadores de empleo, la valorización objetiva del acto público, los sectores con ventajas comparativas identificables y las potencialidades productivas de la región.

Además, este Centro debe proyectar y supervisar las actividades de comercialización y distribución de los bienes producidos en el Corredor Productivo. Realizar investigación de mercado, determinar la conveniencia de instalación de bocas de expendio y/o centros de consumo mayoristas y minoristas en las diferentes localidades intervinientes. Efectuar al Consorcio, propuestas de relación con el Mercosur, Comercio Interior y Exterior con el propósito de garantizar la apertura de nuevos mercados.

También se prevén actividades de capacitación y supervisión de los emprendimientos, proponer estrategias productivas y comerciales, o asistir al Consorcio en los aspectos técnicos del Corredor Productivo. Para poder cumplimentar esta tarea los solicitantes plantean la necesidad de contar con equipos de computación modernos que a través de la instalación de una red informática garanticen una comunicación fluida entre los municipios miembros y las localidades involucradas en el Corredor para facilitar la toma de decisiones, responder en forma inmediata a demandas puntuales, racionalizar recursos y elevar los niveles de productividad, entre otros aspectos.

5. PLAN INTEGRAL DE TRANSFORMACIÓN, MODERNIZACIÓN, PROMOCIÓN PRODUCTIVA, PROMOCIÓN SOCIAL Y CAPACITACIÓN - CORREDOR PRODUCTIVO DEL SUDOESTE DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. EXPERIENCIA PILOTO

Situación Actual

El *Plan Integral de Transformación, Modernización, Promoción Productiva, Promoción Social y Capacitación* plantea actuar sobre el Consorcio de Municipalidades "*Corredor Productivo del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires*", que propone el establecimiento de una política de desarrollo propia, a partir de sus municipios integrantes, reales conocedores de las necesidades concretas de sus comunidades. Contempla además el desafío de convertir a cada municipio en empresas sociales, capaces de programar y ejecutar el desarrollo de las comunidades distritales, promoviendo la interacción del sector público y privado, mediante un proceso de inversiones de alta complementariedad. Dentro del Consorcio, dos municipios significativos son los de *General La Madrid* y *Laprida*, razón por la cual han sido priorizados para desarrollar en su ámbito la *Experiencia Piloto*.

El *Plan* contempla brindar respuesta a las necesidades estratégicas de estos municipios, acordes a las exigencias de la reconversión económica, el bienestar de la población y el desafío que implica la modernización de los mismos, en el marco de la transformación económica y social del país y la inserción en el Mercosur que viene instrumentando el Gobierno Argentino en los últimos años.

Los municipios miembros del consorcio presentan en la actualidad situaciones socioeconómicas críticas, sumado a esto, la problemática del desempleo en la Provincia de Buenos Aires, que alcanza uno de los valores más altos de la serie histórica provincial y nacional.

El Plan Integral se sustenta en los Programas de:

- => Transformación y Modernización
- => Promoción Productiva
- => Promoción Social y Capacitación

que para su instrumentación representan los componentes del mismo, en interacción recíproca.

El componente de Transformación y Modernización tiende a garantizar el saneamiento financiero, el reordenamiento y refuncionalización de las estructuras orgánicas de los municipios, la introducción de mejoras en la programación y asignación estructural del gasto, la recomposición del empleo público municipal, el desarrollo integral de sus recursos humanos, la reestructuración y fortalecimiento

to de la recaudación y el mejoramiento de los servicios municipales (Salud, Recreación, Deportes, Cultura y Acción Comunitaria, entre otros).

El componente de Promoción Productiva tiende a garantizar la reubicación laboral, la democratización de las decisiones y el apoyo a la dinamización económica de la región y contempla complementar el esfuerzo del gobierno nacional, provincial y de los municipios del consorcio, aportando a la inserción del mercado productivo del Corredor en el Mercado Común del Sur -Mercosur- como a la concreción de los objetivos parciales de los proyectos en ejecución, a través de su financiamiento. Particularmente en el de Reconversión Agro Industrial, que contempla una amplia participación de los pequeños productores rurales de la región y un alto impacto en la generación de empleo en el corto plazo.

Por último, el componente de Promoción Social y Capacitación tiende a fortalecer la organización comunitaria, para contribuir al saneamiento y reforma del mundo del trabajo y, especialmente, reforzar la solidaridad productiva, social y regional; mejorar la cooperación en materia de planificación y políticas conjuntas; robustecer el rol del consorcio "Corredor del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires" en la escena de la política provincial, nacional e internacional, y mejorar la administración y el gerenciamiento institucional de los municipios.

Objetivos del Proyecto

Objetivo General:

Preparar un Diagnóstico ejecutivo y diseñar y asistir la ejecución de un Plan Estratégico de Transformación y Modernización de la Gestión Municipal, garantizando la reubicación laboral, apoyando la dinamización económica, mejorando la cooperación en materia de planificación y políticas conjuntas y reforzando la solidaridad productiva, social y regional.

Objetivos Específicos:

- Introducir mejoras en la asignación del gasto
- Incrementar la recaudación y disminuir la evasión impositiva
- Desarrollar integralmente y jerarquizar los Recursos Humanos
- Lograr una mayor eficiencia en la gestión
- Mejorar la calidad de las prestaciones y la atención a los contribuyentes
- Fortalecer la capacidad de los municipios para orientar la transformación productiva

- Transferir a las organizaciones de la sociedad local el "know how" necesario para la realización de diversas actividades relacionadas con la ejecución de instrumentos de desarrollo económico y social
- Estructuras políticas desde las problemáticas específicas de los municipios
- Redefinir el papel del Estado municipal: de prestador de servicios a planificador activo de prioridades de promoción social
- Fortalecer las políticas sociales tendientes a la radicación efectiva de la población potencialmente emigrante a los grandes centros urbanos
- Impulsar y desarrollar acciones de reconversión y reinserción laboral del personal municipal afectado por el redimensionamiento y modernización del municipio

Plan Integral de Transformación, Modernización, Promoción Productiva, Promoción Social y Capacitación de los Municipios de General La Madrid y Laprida

COMPONENTES



| | | |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Cambio estructural de la organización institucional del municipio - Fortalecimiento de las áreas de recaudación - Modernización de la gestión administrativa - Mejora en la calidad de las prestaciones y en la atención de los contribuyentes | <p>Definición y evaluación de proyectos productivos en base a las prioridades fijadas por el municipio, tomando como eje fundamental el redimensionamiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Invernaderos - Control de Calidad - Investigación de mercado - PyMEs - Microemprendimientos | <p>Definición de componentes de Promoción Social en función de las prioridades fijadas por el municipio y por los sujetos portadores de necesidades básicas insatisfechas de los grupos asociativos primarios, de acuerdo a su redimensionamiento y a los proyectos productivos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reconversión laboral - Salud (Medicina Preventiva) - Capacitación (curso de Socioanimadores con Orientación Social y Económica) |
|---|---|--|

Marco General y Objetivos de los Componentes

Componente: Transformación y Modernización de la Gestión Municipal

En la actualidad la situación general de un conjunto importante de municipios de la región Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires es crítica en sus aspectos organizativos, estructurales, administrativos, económicos y financieros. Estructuras de personal sobredimensionadas, ausencia de información integrada a nivel gerencial para la toma de decisiones, desjerarquización de la carrera administrativa municipal, son algunos de los aspectos que afectan la eficiencia de la gestión operativa.

El contexto socioeconómico nacional ha coadyuvado al bajo índice de cobrabilidad de la tasa de servicios, lo que sumado al ajuste en la coparticipación y a la transferencia de algunos servicios que los gobiernos provinciales delegaron a los municipios, genera la necesidad de atención de nuevas temáticas.

Todo esto hace necesario fortalecer institucionalmente a los municipios con el propósito de identificar y definir las medidas técnicas, económicas y sociales a implementar, diseñar un planeamiento preciso para la toma de acciones en tiempo y forma, y minimizar los costos sociales en este inexorable proceso de transformación.

Esta profunda transformación de los roles y funciones del sector público y la necesidad de dinamizar y crear las condiciones para el desarrollo económico, son temas que deben abordarse coordinada y paralelamente.

La complejidad de la problemática requiere la profundización de cada una de las situaciones presentadas y el desarrollo de programas integrales de Transformación y Modernización del Municipio tendientes a garantizar el saneamiento financiero, el reordenamiento y la refuncionalización de sus estructuras orgánicas; mejoras de la programación y asignación estructural del gasto; recomposición del empleo público municipal; el desarrollo integral de los recursos humanos, la reestructuración y fortalecimiento de la recaudación y el mejoramiento de los servicios municipales (salud, recreación, deportes, cultura y acción comunitaria).

Componente: Promoción Productiva

En las pequeñas localidades, como es el caso de los municipios de Gral. La Madrid y Laprida, los niveles de actividad económica de la producción local, y por ende el bienestar social de la población, se encuentran altamente influenciados por las políticas que orientan el gasto público de los gobiernos municipales: un significativo número de familias depende en forma directa del empleo municipal; otra gran proporción se encuentra vinculada a las actividades

y servicios municipales como proveedores de bienes o prestadores de servicios; mientras que la mayoría de los ciudadanos dependen de los servicios sociales prestados por el municipio.

La "idea fuerza" de esta Propuesta, es que, a diferencia de los esquemas tradicionales de ajustes en la administración pública municipal, tanto la transferencia al sector privado o a diferentes formas asociativas de la producción de bienes y prestación de servicios municipales no esenciales, como en el desarrollo de las potencialidades productivas o de servicio del municipio, garantice, por una parte, la reconversión y reinserción laboral del personal actualmente afectado a esas actividades o detectado como excedente en la dotación municipal, y por otra parte, el máximo grado de participación de las organizaciones sociales, productivas y gremiales que tienen actuación en los municipios de Gral. La Madrid y Laprida. Simultáneamente se pretende extender el beneficio de estas propuestas a los sectores socio-productivos no directamente vinculados al aparato municipal, mediante la reconversión, modernización y fortalecimiento de la base económica local.

Componente: Promoción Social y Capacitación

Fortalecer la economía para contribuir al saneamiento y reforma del mundo del trabajo y, especialmente, reforzar la solidaridad productiva, social y regional; mejorar la cooperación en materia de planificación y políticas conjuntas; robustecer el rol del Corredor del Sudoeste en la escena de la política provincial y nacional; mejorar la administración y el gerenciamiento institucional.

Como horizonte de integración, el Corredor Productivo del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires de la República Argentina ha de impulsar la profundización de los contactos comerciales y de intercambio en el emergente contexto del Mercado Común del Sur (Mercosur).

Fundamentación política y socioeconómica

- Estructuración de políticas desde las problemáticas específicas de los municipios integrantes del Corredor, como reales concededores de las N. B. I.
- Interacción de niveles estatales en la definición conjunta de políticas sociales
- Redefinición del papel del Estado Municipal: de prestador de servicios a la planificación activa de prioridades de promoción social
- Fortalecimiento de las políticas sociales, tendientes a la radicación efectiva de la población potencialmente migrante a los grandes centros urbanos

- Adecuación de las planificaciones sociales frente a los procesos de Modernización y Reforma de los Municipios en el Marco de la Transformación Económico-Social de la Argentina de fines de siglo.

PARTE 3

La política social local

ESTILOS DE GESTIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES MUNICIPALES EN ARGENTINA

Daniel Arroyo*

1. EL IMPACTO DE LA REFORMA DEL ESTADO SOBRE LA GESTIÓN MUNICIPAL

Desde comienzos de la presente década en Argentina se han desarrollado un conjunto de políticas de reforma del Estado que en sus principios generales han tendido a: i) la aplicación de programas de privatización, desregulación económica y reducción del gasto público; ii) la reforma del aparato público administrativo; iii) la concreción de políticas sociales focalizadas hacia los sectores de pobres estructurales (caracterizados por no cubrir sus necesidades básicas y encontrarse con fuertes dificultades para acceder al mercado formal de trabajo) y iv) la modificación de la estructura institucional y de la relación Nación-Provincias-Municipios.

Este conjunto de políticas han transformado sustantivamente el rol del Estado en Argentina produciendo una *fuerte transferencia de funciones tanto hacia el mercado* (a través de las políticas de privatización y desregulación económica), *hacia el nivel regional* (con la constitución de espacios supraregionales como el

*Licenciado en Ciencia Política. Investigador de FLACSO. Profesor de las Universidades de Buenos Aires y Belgrano. Coordinador del Master en Ciencia Política en la Universidad Católica de Santa Fe. Docente del "Curso en Gerencia Social para Intendentes" del Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil - Secretaría de Desarrollo Social de la Nación.

Mercosur), *hacia adentro del aparato estatal* (a través de las políticas de reforma administrativa, reducción y profesionalización del personal estatal), *hacia la propia sociedad* (a partir de la generalización de programas sociales focalizados para los sectores de menores recursos) *como, especialmente, hacia los Municipios* (a través de la transferencia -de hecho y de derecho- de funciones y competencias que antes se encontraban en manos de los niveles nacionales y provinciales).

Lo interesante y complejo de esta situación es que, si bien el proceso de globalización económica y la reforma del Estado Nacional tiene varias direcciones, todas tienen efectos directos y confluyen como nuevos desafíos y problemas para la gestión de los Municipios en Argentina.¹

Algunos ejemplos de cada uno de los puntos antes señalados pueden ser útiles para ilustrar la nueva situación:

a) las políticas de privatización y concesión de servicios públicos han obligado a los gobiernos locales a pagar religiosamente por los servicios que usa la administración (práctica no siempre utilizada en la década del '80) y ha puesto al contribuyente de ingresos recortados frente a la tensión de pagar la luz, el teléfono y el gas (con el riesgo de que si no le corten el servicio) o el impuesto municipal (sin mucho riesgo de que el Intendente expropié la casa a uno de sus vecinos);

b) la conformación del Mercosur aparece como un ámbito de posibilidades para algunos Municipios que se encuentran beneficiados por la nueva "ruta" del Mercosur o pueden insertar algunos productos en Brasil, pero también genera enormes interrogantes para muchas Comunas Rurales que no tienen posibilidades de reconvertirse hacia las nuevas realidades competitivas de la región;

c) la reforma administrativa del Estado Nacional se ha extendido progresivamente hacia los Estado Provinciales que, en varias ocasiones, tratan de "zafar" de los constreñimientos del ajuste recortando la coparticipación hacia los Municipios o transfiriendo nuevas tareas al nivel local;

1. Es importante aclarar el problema conceptual que se presenta al hablar de *Municipios* en Argentina a raíz de la diversidad de desarrollos socioeconómicos, formas institucionales, volúmenes poblacionales y características geográficas de los más de 1.900 Municipios existentes tomando en consideración la base de datos del IFAM (Instituto de Asuntos Municipales dependiente del Ministerio del Interior de la Nación) que agrupa bajo esa denominación a todas las diversas formas de administración local presentes en nuestro país.

d) la ampliación de los niveles de pobreza y desempleo y la mayor distancia entre los ciudadanos y el Gobierno Nacional también han ampliado el nivel de demanda de los vecinos sobre el Gobierno Local con el agravante de que muchos de los reclamos chocan con las debilidades estructurales que presentan los Municipios que, sin recursos y con escasa capacidad técnica, tienen que hacerse cargo del proceso de fragmentación social y

e) si bien la fluida relación del Municipio con la sociedad local le permite conocer con mayor certidumbre la realidad social y política con la que tiene que actuar, esta potencialidad se ve limitada tanto por la dependencia económica del poder provincial y de los programas nacionales como por la organización administrativa burocratizada y las prácticas políticas clientelares que, en general, llevan adelante los Municipios en Argentina.

En síntesis, el impacto de la reforma del Estado sobre el nivel local ha sido múltiple y, si bien ha generado un conjunto de nuevas oportunidades, también ha enfrentado a los gobiernos municipales con un conjunto de nuevos problemas para los cuales no estaban preparados. A ese proceso lo podemos denominar "municipalización"² de la crisis del Estado sobre la idea de que las nuevas realidades del Estado Nacional tienen un impacto directo sobre gobiernos que hasta hace no más de una década sólo tenían como funciones primordiales el mantenimiento de la ciudad o de los caminos rurales.

De este modo, se presentan dos grandes ejes de problemas a resolver: el primero está vinculado con la necesidad de *aumentar la capacidad técnica y de gestión* de los gobiernos municipales, en especial en los aspectos referidos a la formulación e implementación de programas sociales que puedan dar respuesta a las demandas de la población más afectada por estas transformaciones y, el segundo, se vincula con la creciente "*localización*" de las demandas de los ciudadanos. Para la sociedad es cada vez más complejo construir indicadores acerca de cómo evaluar la gestión pública nacional (por el conjunto de variables políticas, sociales y económicas/nacionales e internacionales que interactúan), mientras

2. El concepto "Municipalización" de la crisis del Estado se ha contrapuesto tradicionalmente con el concepto de "descentralización" presentando dos miradas diferenciadas respecto del proceso de reforma. Si bien en este trabajo se hace mención al primer concepto para analizar las características de la transferencia de nuevas funciones y competencias hacia los niveles locales, ello no significa que se dejen de lado el análisis de varios aspectos positivos que incorpora este proceso, en especial en lo relacionado con la incorporación de mayores responsabilidades de la propia sociedad local en la implementación de algunas políticas públicas.

que son más claros los elementos para medir la gestión social local: ¿cómo se implementan los programas de salud primarios, las políticas de asistencia social, la articulación entre el gobierno municipal y las organizaciones sociales, etc.?

De este modo, para la Gestión Municipal se presenta la necesidad de incorporar mecanismos de evaluación de políticas que contemplen tanto el análisis previo a la implementación de los programas como la instrumentación de mecanismos de *seguimiento y monitoreo* permanente de los mismos. A su vez, resulta necesario desarrollar sistemas de evaluación y de impacto que contemplen la *opinión de los beneficiarios de las políticas* que, aún en el plano local, no siempre tienen una directa vinculación con quienes las implementan.

En base a estos instrumentos, el mejoramiento de la capacidad de gestión social de los gobiernos locales parece estar directamente vinculada con la capacidad de "llegada" a la población local y, más importante aún, la capacidad de co-responsabilizar a la propia sociedad tanto en el control como en la implementación de las políticas sociales. Para ello, resulta necesario establecer nexos con las nuevas formas de organización social (ONGs, Entidades Intermedias, Organizaciones de Base, Iglesia, etc.) que interactúan en la gestión pública tanto en el nivel del control como en el nivel de la aplicación de algunas políticas.

De este modo, sobre el espacio político se desarrolla una combinación de demandas que nuclea formas nuevas como las de movimientos sociales que circunscriben sus acciones a hechos puntuales (defensa de espacios verdes, reivindicaciones locales, etc.) con demandas tradicionales referidas al mundo del trabajo y las condiciones sociales y demandas por necesidades básicas y condiciones mínimas de subsistencia.

En síntesis, los cambios producidos en la relación Estado-sociedad han modificado las pautas de funcionamiento del aparato público local y de los actores sociales, potenciando el surgimiento de un conjunto heterogéneo de organizaciones desarrolladas desde la propia sociedad civil que obligan a un análisis profundo respecto del rol del Municipio en materia social, de las posibilidades de estas organizaciones y de las perspectivas de trabajo conjunto en el ámbito local.

De todas maneras, este nuevo escenario local con nuevos actores sociales no debería llevarnos a engaño en relación con los niveles de participación de la sociedad o el grado de involucramiento de la gente en la cosa pública. Se trata de una sociedad fragmentada y desmovilizada que, bajo algunas circunstancias y especialmente en el plano local, se organiza en función de algunos reclamos o propuestas respecto de la gestión local. Aquí parece estar el primer desafío para los gobiernos municipales: tratar de articular sus acciones con la pequeña parte de la sociedad organizada con el fin de ampliar el modelo de la gestión municipal a algo más que sólo el equipo de gobierno de turno.

| | Impacto de la reforma sobre el nivel local |
|---|--|
| Nuevo modelo de Gobierno Municipal | <ul style="list-style-type: none"> * Mayores competencias y funciones de los gobiernos locales * Necesidad de ampliar las capacidades técnicas en la formulación e implementación de políticas sociales: <ul style="list-style-type: none"> - evaluación - seguimiento - impacto - eficacia - eficiencia - sustentabilidad - opinión de los beneficiarios |
| Cambio de expectativas de la sociedad local | <ul style="list-style-type: none"> * "Localización" de las demandas * Demandas sociales más complejas y, a veces, contradictorias * Los vecinos evalúan con más claridad la gestión en el nivel municipal que en el nivel provincial o nacional. * Mayores posibilidades de desarrollar políticas sociales en las que se involucre una parte de la sociedad (entidades intermedias, organizaciones de base, vecinos activos, etc.), tanto en el control como en la implementación. |

2. LOS DESAFÍOS DE LA GESTIÓN SOCIAL MUNICIPAL

A partir del diagnóstico trazado anteriormente sobre las políticas de reforma del Estado y el impacto sobre el nivel local, es posible establecer algunos aspectos que se presentan como desafíos para la gestión social municipal en los '90.

Esos desafíos están directamente relacionados con las particulares características que tienen los gobiernos municipales que, por el nivel de cercanía con los vecinos, deben dar respuestas a los problemas sociales coyunturales y, también por esa misma situación, tienen algunas posibilidades de *potenciar modelos participativos que articulen la relación Estado-sociedad en el plano local*.

De este modo, pueden establecerse cinco ejes a partir de los cuales es posible pensar la gestión social municipal:

a) La tensión entre lo estratégico y lo coyuntural

En el nivel local, las políticas sociales deben dar respuesta a los problemas inmediatos, en especial los referidos a la "asistencia" directa sobre los sectores más empobrecidos de la población y, a la vez, establecer estrategias de mediano plazo para implementar políticas de "promoción" de las capacidades de la pro-

gramas sociales focalizados que apunten a lograr mayores niveles de eficacia y mejores posibilidades de impacto.

Se trata de potenciar la integración a nivel regional tanto en la transferencia de experiencias y tecnologías de gestión en programas sociales como la apertura a otros estilos y modelos de gestión. En ese aspecto, la interacción con los gobiernos locales de los países integrantes del Mercosur puede ser uno de los instrumentos a contemplar en una primera etapa como también el traspaso de información y la articulación de gestiones políticas entre Municipios de una misma región.

En conclusión, los desafíos a la gestión social municipal parecen encaminarse hacia la resolución de cuestiones de corto y mediano plazo, la articulación con organizaciones sociales en la planificación, control y ejecución de los programas y, a su vez, la articulación de las propias experiencias municipales.

La mayor capacidad de gerenciamiento social de los Municipios en la Argentina parece estar íntimamente relacionado con la forma en que logren resolverse cada uno de estos aspectos que, si bien no nos dicen mucho acerca de cómo aumentar los recursos de Nación y Provincia, pueden establecer pautas generales acerca de cómo potenciar estrategias de desarrollo social local que apuntan a algo más que las respuestas puntuales y asistenciales.

| | Desafíos de la gestión social municipal |
|------------------------------------|---|
| Lo estratégico y lo coyuntural | <ul style="list-style-type: none"> * Resolución de cuestiones de corto y mediano plazo * Problemas inmediatos de "asistencia" directa * Políticas de "promoción" de las capacidades de las organizaciones sociales locales |
| Planificación concertada | <ul style="list-style-type: none"> * Planificación concertada con organizaciones sociales * Equilibrio entre la lógica del conjunto y las lógicas particulares |
| Control social | <ul style="list-style-type: none"> * Control institucional interno y control de la propia sociedad * Consejos Consultivos formados por las ONGs de base territorial |
| Corresponsabilidad Estado-sociedad | <ul style="list-style-type: none"> * Determinación de prioridades y ejecución de políticas con articulación de los niveles público y privado * Implementación de programas sociales a través de las organizaciones sociales representativas |
| Articulación regional | <ul style="list-style-type: none"> * Fortalecimiento regional de los programas sociales * Transferencia de experiencias y tecnologías de gestión entre los niveles públicos locales y a nivel Mercosur |

3. ESTILOS DE GESTIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA RELACIÓN ESTADO-SOCIEDAD EN EL NIVEL LOCAL

En los dos puntos anteriores se ha analizado el impacto de la reforma del Estado y los desafíos de la gestión social local. Si bien ambos ejes son complementarios, adolecen de un nivel de análisis clave que está relacionado con el estilo de gestión municipal. En ese aspecto se puede decir que la tarea de llevar adelante los programas o políticas sociales en el plano municipal se relaciona con el nivel de articulación que se dé entre tres planos: los instrumentos técnicos, los estilos políticos y los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil

Es decir, la efectiva realización de políticas sociales en el Municipio no depende solamente del grado de profesionalización del equipo que la lleva adelante, tampoco se trata sólo de un problema de voluntad política del Intendente o de las características de las organizaciones sociales. Para lograr llevar adelante con "éxito" los programas sociales es necesario establecer puntos de articulación y equilibrio entre los tres niveles.

| | | |
|--|--|--|
| Capacidad técnica (nivel de profesionalización de la administración) | Voluntad política (estilo de gestión política) | Actores involucrados (grado de participación de la sociedad) |
|--|--|--|

En el plano de los *instrumentos técnicos* aparecen una serie de variables que deben contemplarse antes, durante y después de la implementación de las políticas sociales:

- a) La determinación del *programa* que incluye las características generales de la política a implementar, los distintos *proyectos* o tareas a llevar adelante, el establecimiento de las prioridades y un análisis de los resultados que pueden esperarse.
- b) El análisis de la *relevancia* de la política a llevar a cabo. Este es uno de los puntos más críticos en la relación entre los funcionarios políticos y los técnicos. No siempre inician un programa con las mismas expectativas y en muchas ocasiones no se presentan pautas realistas de lo que es esperable que resuelva la política.
- c) Los mecanismos de *evaluación* y *seguimiento* del programa implementado. La evaluación se realiza generalmente al iniciarse y al finalizar el programa y se contrasta con las previsiones existentes antes del comienzo de la

política. El seguimiento es una tarea de acompañamiento permanente del programa que posibilita ir viendo en qué medida se van cumpliendo las pautas o van surgiendo nuevas realidades que hacen necesario modificar las ideas originales.

FLACSO - Biblioteca

d) El estudio del *impacto* causado por la política social. Este es uno de los instrumentos más dificultosos de medir porque suele suceder que las políticas sociales terminan generando beneficios impensados en la población que la recibe y, también, nuevos conflictos que no se habían previsto en el momento de la evaluación inicial.

e) El grado de *sustentabilidad* del programa. La sustentabilidad o continuidad tiene que ver con la posibilidad de dejar instaladas capacidades en la sociedad para poder llevar adelante el programa una vez que el Estado Municipal se retira o empiezan a recortarse los recursos. La falta de sustentabilidad es una de las razones principales del "fracaso" en la implementación de políticas y, si bien es de muy difícil resolución, la posibilidad de tomar en cuenta este criterio al comenzar el programa parece ser una práctica necesaria para lograr el "éxito" de la política.

f) La *eficacia* y *eficiencia* de las políticas. El concepto de eficacia refiere exclusivamente a los resultados del programa: un programa es eficaz si logra producir los resultados esperados. La eficiencia refiere a los procedimientos: un programa es eficiente cuando produce resultados con el menor costo posible o de la mejor forma que se podría llevar adelante. La diferencia de conceptos no se basa sólo en un juego de palabras, si no hay resultados (eficacia) no hay política posible y los instrumentos técnicos carecen de importancia. Pero también, si no se lleva adelante el programa con los mejores procedimientos (eficiencia) se pueden generar nuevos problemas más complicados que los anteriores.

g) El último eje de análisis técnico es el verdaderamente relevante y son los *beneficiarios* de las políticas. En muchas ocasiones se llevan adelante programas con muy buen componente técnico pero sin ningún contacto con la realidad que está dada, justamente, por los beneficiarios de los programas. En Argentina existen muchos ejemplos de programas pensados sin una consulta o análisis previo de cómo podría reaccionar la población afectada.

Ahora bien, la correcta aplicación de estos instrumentos técnicos no garantiza el "éxito" porque nada nos dicen ni de la política ni de la sociedad. Sólo se trata de instrumentos necesarios pero no suficientes en el campo de los programas sociales municipales.

Se requiere incorporar también en el análisis lo vinculado a los *estilos políticos* (el modo de gestión del Intendente) y los *actores involucrados* (el grado de participación y los intereses de los distintos niveles del sector público y de las organizaciones sociales).

Por el lado de los *estilos políticos* se pueden establecer tres modelos diferenciados:

a) El modelo de gestión *centralizada*, en donde el que planifica y ejecuta es el mismo (generalmente el Intendente o alguno de los Secretarios). Este sistema busca fundamentalmente el logro de resultados y evitar el exceso de burocracia o internismo en la gestión. El riesgo principal aquí está en la falta de eficiencia (se prioriza el hacer por sobre las formas de llevarlo adelante).

b) El modelo de gestión *descentralizada*, en donde la planificación y la ejecución de las políticas se hace a nivel barrial o en las distintas áreas territoriales del Municipio. Este modelo le otorga mayor protagonismo a las organizaciones de la sociedad civil y permite una mayor articulación entre el Estado y la sociedad. El riesgo se vincula al aumento de las desigualdades entre las diversas áreas territoriales del Municipio.

c) El modelo de *gestión asociada* combina parte de los dos anteriores. En este caso la planificación se realiza en forma conjunta con fuerte presencia del Ejecutivo Municipal (estableciendo criterios para toda la Comuna) y en la ejecución participan las organizaciones sociales y los actores de cada barrio o área del Municipio. Este modelo pretende evitar el aumento de las desigualdades porque permite que la planificación se establezca tomando en cuenta la realidad de todo el Municipio y, a la vez, aumenta el grado de compromiso de las organizaciones sociales. El problema principal aquí está dado por las dificultades de coordinación y la convivencia entre las lógicas políticas y las lógicas sociales.

Por último, es necesario incorporar en este análisis el estudio de los *actores* en la implementación de las políticas sociales municipales. Al margen de los instrumentos técnicos y el estilo de gestión del Intendente, los condicionamientos para el logro del "éxito" de los programas se vinculan también al rol que jueguen otros actores:

- Gobierno Provincial
- Ejecutivo Municipal
- Concejo Deliberante Municipal
- Organizaciones de Base Territorial

- Entidades Intermedias
- Organizaciones no Gubernamentales

Estos distintos actores juegan un rol relevante o no de acuerdo al estilo de gestión que se lleve adelante en cada Municipio.

En el caso del modelo de gestión centralizada el eje central pasa por el Ejecutivo Municipal o, en algunos casos, por el Gobierno Provincial pero no tienen demasiada relevancia los otros actores.

En el caso del modelo descentralizado la prioridad pasa por la sociedad civil (Organizaciones No Gubernamentales, Entidades Intermedias y Organizaciones de Base) y el "éxito" o "fracaso" de las políticas se relaciona con el nivel de recursos y las capacidades de estas organizaciones. Cuando el Estado Municipal no fortalece las capacidades de estas organizaciones para implementar las políticas sociales, el resultado de las mismas no suele ser muy positivo.

En el modelo de gestión asociada todos los actores tienen un rol importante, si bien el Estado conserva su función de planificador. Esa razón es la que muestra la posibilidad de articulación de esfuerzos entre Estado y sociedad, pero también muestra las debilidades del modelo cuando no existen sistemas de coordinación adecuados o el Ejecutivo Municipal tiende a desarrollar una política basada en el "clientelismo".

De este modo, el siguiente cuadro establece el conjunto de elementos técnicos, políticos y sociales que pueden ser tomados en consideración en la implementación de políticas sociales municipales.

| INSTRUMENTOS TÉCNICOS ¿Qué? | ESTILOS DE GESTIÓN ¿Cómo? | ACTORES INVOLUCRADOS ¿Quiénes? |
|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Programa - Proyecto - Relevancia - Evaluación - Seguimiento - Eficacia - Eficiencia - Sustentabilidad | <ul style="list-style-type: none"> - <i>CENTRALIZADO</i> (planifica y ejecuta las políticas el equipo de gobierno) - <i>DESCENTRALIZADO</i> (planifican y ejecutan las políticas los actores más cercanos al problema) - <i>GESTIÓN ASOCIADA</i> (planifican y ejecutan el gobierno y las organizaciones sociales) | <ul style="list-style-type: none"> - Gobierno Provincial - Ejecutivo Municipal - Concejo Deliberante - Organizaciones de Base - Entidades Intermedias - Organizaciones no gubernamentales |

En definitiva, en este punto se ha tratado de avanzar en la idea de que las políticas sociales municipales tienen características particulares (diferentes a las del nivel nacional o provincial) que obligan a articular los planos técnicos, políticos y sociales.

Si bien todos los estilos de gestión tienen validez en la medida en que pueden funcionar con éxito, la tendencia hacia el *fortalecimiento de la relación Estado-sociedad local* presupone una mayor articulación entre Municipio y sociedad a partir del efectivo fortalecimiento de las organizaciones sociales.

Si por el contrario, lo que se produce es un desentendimiento del Estado Municipal que carga de responsabilidades a las organizaciones sin recursos ni capacidades o un intento de "cooptación" de las mismas, se corre el riesgo de descentralizar sólo los problemas y no aumentar la capacidad de gestión. En este caso, el Municipio queda preso de la "transferencia de hecho" que le viene desde arriba y no tiene posibilidades de ampliar el gobierno a algo más que el simple aparato burocrático local.

De todos modos, queda claro que el "estilo de gestión" no determina por sí sólo el éxito o fracaso de la política implementada (sobre todo cuando los Municipios tienen que enfrentar problemáticas sociales que son superiores a las herramientas con las que cuentan), pero sí determina el grado de apertura y la capacidad de integración que tiene cada sociedad local.

Por estas razones, el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad local está vinculado al estilo de gestión de los gobiernos municipales, del mismo modo que el "éxito" de los programas se relaciona con el mejoramiento de las condiciones técnicas, políticas y sociales. Allí parece estar el desafío de los gobiernos municipales: aumentar la capacidad de gestión de los programas sociales y, paralelamente, fortalecer sus vínculos con las organizaciones de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- Arroyo, D. y Peñalva, S.: "Cambios en la regulación estatal y crisis de la política social: los actuales dilemas de la gestión municipal", en *Cambios. Municipio y políticas públicas*, Nº 2, Buenos Aires, MCBA, 1991.
- BID, "Elementos para la modernización del Estado", Grupo de Trabajo para la Modernización del Estado. Washington, julio de 1994.
- Cormick, H. y otros: "Descentralización, desconcentración, centralización. Un análisis desde las funciones del Estado", en *Cambios. Municipio y políticas públicas*, Nº 3, Buenos Aires, MCBA, 1992.
- Esteso, R.: "Descentralización: Municipio y actividad exonómica del Estado", en *Municipio y región*, Buenos Aires, 1989.
- Forni, F.: "La pobreza en la Argentina: dimensiones de una nueva realidad", en *Organizaciones Económicas populares*, Buenos Aires, 1993.
- Mallimacci, F.: "Demandas sociales emergentes: pobreza y búsqueda de sentido, redes solidarias, grupos religiosos y organismos no gubernamentales", en *Pobreza urbana y políticas sociales*, CEIL, Buenos Aires, 1995.
- Ministerio del Interior: *Diagnóstico Municipal de la Argentina*, Buenos Aires, 1993.
- Thompson, A.: *¿Qué es el "tercer sector" en la Argentina? Dimensión, alcance y valor agregado de las organizaciones sin fines de lucro*, CEDES, Buenos Aires, 1995.

LA GESTIÓN SOCIAL A NIVEL LOCAL

Temas y actores en un escenario cambiante

Javier Marsiglia*

El propósito de este artículo es contribuir a la reflexión sobre las modalidades de gestión observables a nivel local, producto de la acción de diferentes instituciones y organizaciones estatales y privadas.

El trabajo se enmarca en un contexto donde el debate acerca de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil aparece como relevante en el discurso y en la acción de diversos actores políticos y sociales. La reforma del Estado, la descentralización, las políticas sociales son temas en ese debate que no pueden eludir la discusión sobre las formas institucionales pertinentes, el tipo y las características de participación de los actores potencialmente involucrados y la innovación de las modalidades de gestión.

El retorno democrático a mediados de los ochenta ha posibilitado la recuperación de las formas tradicionales de participación ciudadana de carácter político-representativas, con la mediación fundamental de los partidos políticos, el resurgimiento de los movimientos sociales históricos, particularmente el movimiento sindical. Pero junto a ellas aparece en el escenario una pluralidad de nuevas expresiones organizativas. Estas se configuran, por ejemplo, en torno a satisfactores vinculados al mejoramiento de la calidad de vida, al uso del tiempo

*Asistente social, director del Instituto de Servicio Social de la Universidad Católica del Uruguay, responsable del Programa de Desarrollo Local del CLAEH.

libre, a las preocupaciones ambientales, a las necesidades específicas de los grupos etarios. Estas organizaciones amplían las oportunidades y los ámbitos para la participación.

Sin perjuicio de aceptar que buena parte de ellas pueden ser débiles y tener escasa representación y legitimidad, y que se percibe también una crisis de las formas tradicionales de participación -; que se expresa hoy más asociada a necesidades individuales o familiares que colectivas-, no podemos negar que el escenario se complejiza y que la agenda aparece enriquecida en asuntos que abarcan diferentes niveles de abordaje y dimensiones relevantes.

Consideramos que la escena local es un ámbito privilegiado para observar y evaluar estos procesos de generación de actores sociales, de construcción de sus capacidades y potencialidades en términos de iniciativa, de gestión de políticas de nivel local y nacional y también de creación e innovación de formas de articulación y concertación público-privada.

Tomaremos el término *local* en su acepción más amplia, incluyendo en él la escala microlocal (barrio) y la microrregional (zona con características homogéneas desde el punto de vista político, social, económico y cultural). Utilizaremos como referencia conceptual la categoría *sociedad local*, tal cual la define José Arocena, a través de la consideración del territorio con la existencia integrada de condiciones que se expresan en dos niveles fundamentales: cultural y socioeconómico.¹

También nos parece necesario explicitar sintéticamente nuestra postura acerca de las categorías conceptuales *necesidades y participación*, por su relevancia en el análisis de las experiencias de gestión social. Para ello nos apoyaremos en la reflexión de José Luis Castagnola, quien parte del reconocimiento de roles específicos de los movimientos sociales en una sociedad regulada democráticamente y los ubica *"en la introducción de elementos novedosos o innovadores en la esfera del debate político público y en el nivel de las prácticas de gestión social"*.²

"El centro de la dinámica democrática no está única ni fundamentalmente en resolver demandas sociales, sino en la creación de esas demandas. En otros términos, una modalidad de regulación política democrática se sustenta en el principio de que el universo de las necesidades sociales no es cerrado, sino abierto..."

"Desde mi óptica, es imprescindible avanzar hacia la formulación de una teoría democrática de las necesidades, que debe conceptualizar a éstas

1. J. Arocena, "Discutiendo la dimensión local: las coordenadas del debate", en *Cuadernos del CLAEH*, N° 45-46, 1988, p. 11.

2. J. L. Castagnola, "Participación y movimientos sociales: notas sobre un debate conceptual y sus consecuencias políticas", en *Cuadernos del CLAEH*, N° 39, 1986, p. 78.

como un conjunto abierto que se codifica y recodifica social y culturalmente en el proceso histórico [...] En consecuencia, desde una teoría abierta del sistema de necesidades se torna imprescindible el rol de múltiples formas de participación social y mediación política que asegure una asignación social de recursos acorde con el dinamismo y el pluralismo intrínseco a toda sociedad democrática..."

"En el contexto de sociedades enmarcadas social y culturalmente por la masificación y la tecnificación, el concepto de participación debe asociarse a las ideas de capacidad de autogobierno, identidad y desarrollo de aprendizajes sociales. En efecto, las múltiples formas de participación social y política posibles (entre las cuales la mediación de los partidos y de los movimientos sociales es central) constituyen mecanismos de desarrollo de la capacidad de incidencia en las decisiones, pero también de generación de aprendizajes socialmente compartidos y de producción de identidades individuales y colectivas, a través del ejercicio de la capacidad de autogobierno y gestión de esferas sociales específicas."³

Finalmente y en la misma línea de reflexión, no podemos obviar la consideración de los cambios en la elaboración e implementación de las políticas sociales y su incidencia en los ámbitos locales, como asimismo la relevancia de los procesos de descentralización en ciernes.

El centralismo imperante en nuestros países tiene sus efectos en las políticas sociales que son herederas de una lógica vertical y sectorial, construida desde una visión uniforme del territorio (políticas geográficamente indiferenciadas, al decir de Rosanvallon), ajena a las especialidades locales y con una fuerte impronta estatal.

En el marco de las crisis del Estado y las necesidades de su reforma, el desafío está en fortalecer los tejidos sociales locales y los campos de autonomía municipal, generando una lógica horizontal y territorial alternativa en el diseño e instrumentación de las políticas sociales, a través de programas y proyectos que articulen diferentes actores públicos y privados en función de necesidades y aspiraciones configuradas espacialmente.

En ese marco, los procesos de descentralización aparecen desde la esfera política como funcionales a un esquema de gestión social que necesita del Estado "cerca de la gente" y de una sociedad civil espesa y rica en iniciativas y proyectos.

3. *Ibidem*.

En ese sentido, el municipio adquiere un rol particularmente relevante por su inserción local y requerirá transformaciones importantes en lo político-administrativo que lo habiliten a jugar un rol activo e innovador en este terreno.

LA GESTIÓN LOCAL Y LOS ACTORES

El énfasis de nuestro enfoque estará puesto en el análisis de lo social a nivel local, entendido como aquellas iniciativas o proyectos que impulsan actores estatales o privados para satisfacer determinadas necesidades sociales de distintos grupos de población, afincados en un territorio determinado.

Particularmente incorporaremos al análisis lo específico de la gestión estatal, desde la mirada del municipio como instancia de gobierno que realiza acciones y proporciona servicios orientados a responder a las demandas ciudadanas.

Desde esta perspectiva vale la pena partir de una noción de gestión local que nos servirá en forma operativa para el desarrollo de este capítulo. Para ello nos apoyaremos en una investigación comparativa realizada en varios países de América Latina sobre el tema de los municipios y los servicios públicos.⁴ En ese trabajo, la gestión local se entiende como:

"La organización y manejo de una serie de recursos institucionales, financieros, humanos y técnicos por parte de la municipalidad para proporcionar a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo individual y colectivo."⁵

"La gestión local comprende componentes técnicos y políticos. Los primeros se refieren al conjunto de instrumentos y procesos que permiten la aplicación de una serie de recursos a la satisfacción de determinadas necesidades. Tal aplicación supone la existencia de opciones tecnológicas con efectos técnicos y sociales diferenciados. Los componentes políticos, por su parte, se refieren a los procesos de negociación y decisión entre actores sociales, políticos e institucionales sobre el uso y destino de tales recursos."⁶

4. A. Rodríguez y F. Velásquez (eds.), *Municipio y Servicios públicos*, Santiago de Chile, Sur, col. Estudios Urbanos, 1994.

5. *Ibidem*.

6. *Ibidem*.

El cruce de los aspectos técnicos y sociopolíticos de la gestión permite entender su sentido y orientación y comprender su racionalidad. Es posible indagar las lógicas de acción dominantes en las experiencias y los actores involucrados, entendiendo que los contenidos de la gestión son el producto de procesos decisorios que involucran tensiones, conflictos y concentración entre diferentes actores.

Es en función del análisis de estos elementos que podemos apreciar la diversidad de las experiencias y establecer las propuestas de creación o transformación de las modalidades de gestión.

El trabajo citado plantea tres dimensiones de la gestión que aparecen como elementos claves para el análisis:

a) Los grados de autonomía política y administrativa de las municipalidades. Este aspecto alude a la capacidad que tienen los gobiernos locales de tomar las decisiones necesarias para atender las necesidades de la población sin interferencia de otros agentes privados o públicos extramunicipales. Dicha autonomía determina las relaciones intraestatales y plantea de lleno la cuestión del ejercicio de las competencias y del manejo de los recursos.

b) La eficiencia y eficacia de la gestión. Su estudio permite comprender, de un lado, de qué manera los gobiernos locales emplean sus recursos para la atención de las necesidades de la población y, de otro, qué tan capaces son de generar programas que tengan un impacto positivo sobre el nivel de vida de la población. Un aspecto central de este análisis es la relación entre necesidades, competencias y recursos, relación que generalmente se encuentra muy desbalanceada por la magnitud de las necesidades y la limitación de los recursos disponibles. Este punto es uno de los principales cuello de botella de la gestión municipal.

c) Las relaciones entre los actores involucrados en la gestión. Aquí juegan un papel fundamental las cuestiones de la representatividad y de la participación, máxime cuando se sabe que la crisis de legitimidad que afecta a los sistemas políticos se basa en buena parte en el deficiente funcionamiento de las instancias de representación y en la ausencia de canales de participación política y ciudadana que permitan un vínculo más estrecho y menos formal entre el gobierno local y la ciudadanía.

Las referencias existentes sobre la prestación de los servicios públicos por parte de los municipios en América Latina revelan la dificultad para identificar un modelo único de gestión municipal del que se derive una regla universal de conducta para los gobiernos locales. Por el contrario, lo que existe es una gran variedad de modalidades de gestión administrativa y financiera y de relacionamiento

entre las autoridades locales y los actores sociales y políticos, que recorren un continuum que va desde formas abiertamente tecnocráticas hasta modos clientelares y populistas.

Independientemente de las formas de organización del aparato público local y en general del Estado, definidas por las leyes y más o menos institucionalizadas en el tiempo, lo que determina la existencia de los distintos modos de gestión es un marco de relaciones sociopolíticas que construyen a diario los distintos actores locales. La organización administrativa, el manejo de los recursos técnicos, económicos y humanos de la municipalidad, la orientación del gasto y la relación entre el gobierno municipal y la sociedad local se hallan moldeados por el cruce de lógicas y estrategias de los actores involucrados y por las reglas de juego que estos últimos van definiendo de manera formal o informal.

LA GESTIÓN PÚBLICA ESTATAL: EL ROL DEL MUNICIPIO

Las dificultades financieras del Estado a nivel central para cumplir con eficiencia y eficacia los servicios públicos tradicionales vinculados a las políticas sociales sectoriales, han determinado que la gente se vuelque a las instancias de gobierno local para lograr alternativas para sus demandas sociales. Esta situación incide en una reformulación de los roles históricamente asignados a los municipios.

Además de la prestación de aquellos servicios que componen esencialmente la materia municipal -tales como vialidad, limpieza, iluminación, higiene, tránsito, etc.-, las intendencias comienzan a afrontar el desafío de atender urgencias sociales que desbordan por su entidad las puntuales y acotadas intervenciones que en el campo de lo social desarrollaban con anterioridad. Los problemas de vivienda, salud, educación, empleo, alimentación, etc., empiezan a constituir materia cotidiana de atención municipal.

A pesar de que nuestro ordenamiento institucional responsabiliza directamente al gobierno central del desarrollo de estas áreas, las intendencias no pueden eludir la atención de una multiplicidad de demandas insatisfechas que plantean diversos grupos de la población. Incluso se da el caso de algunas instituciones públicas de dependencia central (como las escuelas primarias) que sin el apoyo municipal muchas veces no pueden cubrir problemas urgentes, generalmente vinculados con su infraestructura, por las dificultades o demoras en las respuestas de la capital.

También en el área económica los gobiernos departamentales se han visto forzados a incursionar, tratando de paliar las dificultades por las que atraviesan los sectores productivos y los consecuentes problemas de trabajo que enfrenta buena

parte de la población activa. El acentuado crecimiento del empleo informal, reflejo de la crisis económica, genera a las intendencias complejos problemas de orden social cuya resolución no puede encararse si no se abordan de alguna forma las problemáticas de creación de empleo productivo. Es por esto que varias intendencias se han preocupado por montar programas dirigidos a la promoción de actividad económica local, que van desde atraer inversores con ventajas impositivas hasta promover el desarrollo de la pequeña empresa urbana y rural.

Estos nuevos roles que han tenido que cumplir los municipios por la vía de los hechos, no cuentan con el correlato necesario en infraestructura, recursos financieros y personal idóneo. Estamos frente a un gran desafío de fortalecimiento y modernización de las estructuras organizativas municipales que implica dotarlas de herramientas específicas, de mayores recursos financieros y de una mayor profesionalización de su gestión.

Este desafío es más importante aún cuando partimos de municipios que poseen estructuras débiles, con recursos humanos poco calificados, con puestos de jerarquía muchas veces cubiertos por criterios de reparto políticos, sin evaluación de capacidades específicas. A ello debemos agregar problemas también observables en el gobierno central: burocratización, bajas remuneraciones, inexistencia de políticas de estímulo al personal, falta de adaptación tecnológica -por ejemplo, en la incorporación del recurso informático- y de criterios rigurosos de planificación y evaluación.

Las nuevas competencias implican también nuevos marcos jurídicos adaptados a la escala territorial que corresponde a la jurisdicción del gobierno departamental y articulados con las normativas que rigen las políticas y programas nacionales. Es clave, entonces, establecer canales formales de coordinación entre los municipios y los entes públicos de carácter nacional, en aquellos asuntos que impliquen competencias similares.

Por último, será necesario imaginar los mecanismos más idóneos para que las diversas organizaciones de la sociedad civil puedan involucrarse en la prestación de los servicios públicos, aplicando desde el Estado criterios flexibles y adaptados a las diferentes problemáticas. En ese sentido se está operando en la práctica, en una serie de experiencias a nivel local que están llamadas a convertirse en verdaderos laboratorios de nuevas formas de gestión. Para ello los procesos de descentralización se constituyen en una referencia ineludible como marco jurídico-político potencialmente favorable al desarrollo de esta lógica de acción.

LA GESTIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Hemos partido de constatar la existencia de una pluralidad de expresiones organizativas en la sociedad civil, que pueden llegar a convertirse en actores sociales con capacidad de interlocución con el Estado. También hemos señalado el peso de la tradición estatal en la configuración de las demandas y en el desarrollo del sistema de bienestar social en nuestro país. Señala Rosanvallon que el Estado-providencia ha creado una gran rigidez social estructurada en torno a dos polos: el mercado y el Estado.

"Salir de esa rigidez supone una sociedad civil más espesa y la construcción de espacios de solidaridad e intercambio que puedan ser encastrados en la sociedad. La única manera no regresiva de llegar a esta nueva forma de relación entre el Estado y sociedad de desarrollar servicios públicos llevados adelante por iniciativas colectivas de la sociedad civil."

Aquí nos topamos con el debate sobre privatización/ estatización de los servicios públicos, que se plantea muchas veces de una manera simplista. Unos aducen que el Estado está sobredimensionado y debe achicarse; por lo tanto, la solución es transferir actividades y funciones al sector privado. Otros argumentan que el Estado es el único garante de la solidaridad social y el que cuenta con los mecanismos de control para evitar el excesivo lucro privado que siempre se priorizará frente a la atención de las desigualdades sociales.

Estas consideraciones -que con diferencias de matiz aparecen en los discursos de los partidos políticos y de los actores sociales- dificultan el avance en la creación de nuevos mecanismos de gestión sobre la base de concertación entre Estado y sociedad. Sin embargo, a pesar de estas resistencias se abren juego en el escenario nuevas prácticas articuladoras.

A este fenómeno concurren dos factores. Por un lado, la crisis ya señalada del Estado de Bienestar, y por otro, una actitud de mayor protagonismo desde distintos actores de la sociedad civil: desde los empresarios hasta organizaciones de base territorial vinculadas a la vivienda, la salud, el consumo, la recreación, etc.

La consecuencia de esta apertura a diferentes voces y protagonismos lleva a una redefinición de lo que entendemos por espacio público y espacio privado, y deja abierta la posibilidad de que desde la esfera privada puedan llevarse adelante servicios reconocidos como públicos -en el sentido de interés general de la sociedad- a través de determinados marcos jurídicos y controles de gestión.

El marco legal y constitucional uruguayo es poco fecundo en el tratamiento de modalidades específicas de asociación de esfuerzos públicos y privados a nivel

local y nacional. Pero es precisamente a través de la capacidad de iniciativa de diferentes actores fundamentalmente locales (estatales y privada) que se han desarrollado experiencias "informales" en diferentes campos de actividad, que claman por marcos institucionales acordes a las nuevas prácticas.

Mencionemos, a modo de ejemplo, las experiencias llevadas adelante por las comisiones vecinales, tanto en Montevideo como en varios puntos del interior del país. Estos agrupamientos barriales nucleados en torno a la satisfacción de necesidades básicas de diferente tipo, como las vinculadas a obras de infraestructura (agua potable, alumbrado público, saneamiento) o al mejoramiento de sus condiciones de salud, vivienda, crianza de los niños, etc., se han convertido en muchos lugares en interlocutores insustituibles para el municipio y otros entes del Estado en la solución de estos problemas.

Su aporte no solamente se concreta a través de la obtención de recursos del propio barrio, en apoyos económicos o en mano de obra, sino que se ofrece a los técnicos y a los organismos competentes un importante bagaje de información acerca de la población potencialmente usuaria o beneficiaria de los programas, que facilita la elaboración de diagnósticos y proyectos. Se expresa también en la colaboración para ejecutar las acciones, en la evaluación de las modalidades de intervención, en la opinión sobre las herramientas de participación y gestión utilizadas.

Cuando los concejos vecinales de los 18 centros comunales zonales de Montevideo se ponen a discutir el plan quinquenal de la Intendencia están -potencialmente al menos- incidiendo en el planeamiento estratégico y en la toma de decisiones, más allá de presionar por el bacheo de las calles, las bocas de tormenta tapadas o el problema de la barométrica.

Cuando la Coordinadora Interbarrial de Salto llama a las autoridades locales y nacionales, a los técnicos del Estado y de las ONG a discutir sobre los problemas de inundación en la ciudad y los convoca con un proyecto elaborado técnicamente con alternativas de solución, trasciende de la mera reivindicación a la gestión y propuesta de alternativas.

Cuando los vecinos integrantes de las comisiones directivas de los centros CAIF (Centros de Atención Integral a la Infancia y la Familia) asumen la responsabilidad de la gestión de estos servicios en determinados barrios y localidades de Montevideo y el interior del país, constituyéndose como asociación civil, están participando como actores privados en la gestión de un servicio de carácter público, en forma cogestionada con el Estado.

"Debe reconocerse el significativo potencial transformador existente en torno a las realidades locales, donde la comunidad asume y jerarquiza sus problemas cotidianos, existe un vínculo eficaz y habitualmente no alterado con la realidad, donde vive la crisis global del sistema de modo vivencial y

directo y donde existen posibilidades de soluciones a los problemas con los propios recursos organizacionales y movilizadores de las base social.”⁷

Así como analizamos potencialidades organizativas y de gestión de la sociedad civil local, consideramos pertinente plantear determinadas restricciones que también existen y que en muchos casos llevan al decrecimiento o al fracaso de las iniciativas.

La principal se refiere a la debilidad y atomización de muchas de las organizaciones del tipo que mencionamos más arriba. Así como hablábamos de la necesidad de fortalecer los municipios en su nuevo rol de actores del desarrollo económico y social, existe un desafío igualmente importante de fortalecer la sociedad civil, procurando generar actores locales con capacidad de protagonismo y eficacia en sus acciones.

Existen limitaciones que tienen que ver con la propia configuración de los territorios, que determinan diferencias entre sociedades locales a nivel de las historias y tradiciones culturales, los modos de producción, el sistema de relaciones, la precariedad o fortaleza de los gobiernos locales. Esas limitaciones son a veces de tal envergadura que hacen muy difícil generar dinamismos en torno a proyectos colectivos, en la medida en que determinados factores estructurales y específicos frenan los procesos de desarrollo. Es el caso de las localidades con escasa trayectoria de emprendimientos y proyectos exitosos, lo que genera un sentimiento de desmoralización colectiva y de falta de iniciativa.

Para manejar estos problemas es fundamental el rol de los equipos técnicos, apoyando mediante la capacitación, el aporte de información, la puesta a prueba de formas innovadoras de planificación y gestión local y la incorporación de opciones tecnológicas adecuadas y accesibles a las características culturales y demandas de la población.

En esa dirección vale la pena plantearse cómo potenciar el valor de los contextos locales, en el aprovechamiento de la riqueza de las relaciones personales, en la optimización de las capacidades de las organizaciones autogestoras, no solamente en la consecución de resultados materiales, sino también en los inmateriales. Nos referimos a que en estos contextos es posible promover ámbitos de protagonismo, donde la persona perciba cambios en su subjetividad, en su autoestima, en la valoración de sus saberes y en la relación con su familia y su entorno inmediato. La gestión de experiencias graficantes en lo personal no es un mero resultado subsidiario, sino sustantivo, para la propia continuidad y éxito de las acciones emprendidas.

7. S. Galilea, "La planificación local: nuevas orientaciones metodológicas", en *Cuadernos del CLAEH*, Nº 45-46, 1988.

HACIA UNA GESTIÓN CONCERTADA DE LO PÚBLICO

En la medida en que las prácticas autogestoras de las organizaciones se confrontan con otras similares, se suceden interacciones de diferente nivel de profundidad, desde el intercambio de información, hasta la gestión conjunta de proyectos. También se produce una situación de aprendizaje al comparar, discutir, evaluar, repensar prácticas y modalidades de gestión llevadas adelante por diferentes actores sociales, pero con preocupaciones u objetivos comunes.

Estas reflexiones nos acercan al concepto de red social, que implica un proceso de construcción permanente tanto individual como colectivo.

“Es un sistema abierto que a través de un intercambio dinámico entre sus integrantes y con integrantes de otros grupos sociales, posibilita la potencialización de los recursos que poseen. Cada miembro de una familia, de un grupo o de una institución se enriquece a través de las múltiples relaciones que cada uno de los otros desarrolla. Los diversos aprendizajes que una persona realiza se potencian cuando son socialmente compartidos en procura de solucionar un problema común.”⁸

La red social es informal, no es la institución tradicional, pero quizás estén en ella los gérmenes de una nueva institucionalidad. A nivel local se trata, por ejemplo, de las coordinaciones, de los plenarios, de las mesas relacionadas, que funcionan en relación con diversos temas de interés común de varias organizaciones. Hay en ellas un aprendizaje de formas de gestión flexibles, adaptadas a las situaciones cambiantes, poco burocratizadas, de fuerte inserción territorial pero preocupaciones temáticas o sectoriales específicas. El análisis de casos significativos puede ser un buen ejercicio para evaluar su capacidad multiplicadora y su virtualidad para el abordaje más eficiente y eficaz de determinados asuntos.

Aun cuando el marco institucional y legal vigente no prevé, como señalábamos, modalidades específicas de asociación de esfuerzos estatales y privados a nivel local, en los últimos tiempos se han venido celebrando acuerdos específicos que marcan un rumbo. Es el caso de programas de financiamiento para obras de infraestructuras a nivel barrial, líneas de crédito y asistencia técnica con participación de los beneficiarios en la gestión. La política de convenios llevada adelante por la intendencia Municipal de Montevideo con diversas organizaciones privadas, en temas que van desde las guarderías populares hasta la contratación de

8. E. Dabas, *Red de redes. Las prácticas de la intervención en redes sociales*, Paidós. 1993.

servicios de limpieza y barrido con ONG que trabajan con niños en situaciones de riesgo social.

También se han venido desarrollando con relativo éxito, iniciativas de base económica en áreas de producción, comercialización y servicios, como es el caso de varios proyectos que apuntan a la generación de empleo a nivel general y a nivel específico de algunos grupos etarios como los jóvenes.

En distintas áreas de políticas sociales (vivienda, salud, alimentación, infancia, tercera edad, etc.) y en relación con la temática del medio ambiente, aparecen varias experiencias de concertación de esfuerzos.

En la mayoría de los casos se ha estado operando con normas jurídicas inexistentes o escasas, lo que no impide -pero muchas veces traba- el normal desarrollo de los emprendimientos. Estamos en la coyuntura ideal para comenzar a crear una normativa adecuada a las características de estos nuevos emprendimientos de gestión concertada, que necesitan los soportes legales y marcos institucionales que estimulen y faciliten su desarrollo y consolidación.

Las reformas descentralizadoras, la existencia de políticas sociales localizadas, "geográficamente diferenciadas", la afirmación de las autonomías locales, los cambios institucionales, son factores fundamentales para estimular esas experiencias de concertación. Pero simultáneamente es clave avanzar en los procesos de generación de "sujetos-actores capaces de llevar a cabo una verdadera cogestión de iniciativas de interés social para la comunidad".

EN CONCLUSIÓN

La tarea por delante es compleja. Desde la visión de los técnicos o profesionales de las instituciones municipales y de las ONG, significa la necesidad de equipos interdisciplinarios que requieren de una acción integral, con capacidades para enfrentar nuevos problemas, manejar proyectos, definir estrategias alternativas y apoyar la articulación de actores con racionalidades diferentes. Se trata - como señala Sergio Galilea- de un proceso de aprendizaje, alejado de modelos conceptuales cerrados y, por lo tanto, "un desafío profesional, investigativo y social de gran magnitud".

ALGUNOS PROBLEMAS DE GOBIERNO Y GESTIÓN EN LOS MUNICIPIOS DEL CONURBANO BONAERENSE*

Hugo Cormick

PRESENTACIÓN

En este trabajo se intenta caracterizar, en función de aspectos institucionales, económico-financieros y políticos, las nuevas condiciones estructurales que definen las responsabilidades de los gobiernos municipales, con particular acento en los del Área Metropolitana de la ciudad de Buenos Aires.

Se trata de mostrar que estas nuevas condiciones generan un cambio en la percepción social respecto de los municipios. Esto significa que, de la visión tradicional que identificaba al municipio como "administrador y prestador de servicios públicos locales" se pasa a situaciones en las que se reclama que el municipio asuma responsabilidades novedosas relacionadas con la salud, la educación, la seguridad, el empleo, etc.¹

*La realización de este trabajo comenzó en la Universidad Nacional de General Sarmiento. Agradezco los comentarios y sugerencias de José Luis Coraggio y Gustavo Badía. Una versión previa fue publicada en la revista *Aportes*, Año 4, Nº 8 (verano, 1997).

1. Como ejemplo de esto, cabe señalar que en la disputa electoral por la municipalidad de San Miguel, para las elecciones de octubre de 1997 las principales cuestiones que se procesan en la campaña electoral se vinculan con la seguridad, la salud y el empleo, cuestiones que no forman parte del acervo tradicional del municipio y que suelen relacionarse con responsabilidades provinciales o nacionales.

Asimismo, se propone que, para afrontar estas nuevas condiciones, los municipios deberán reformular su modelo tradicional de vinculación con la sociedad y de gestión interna, ya que ambas dimensiones, de opaca utilidad para un modelo de sesgo administrativista, se transforman en una restricción en caso de pretender asumir competencias relacionadas con estas nuevas demandas.

EL ÁMBITO MUNICIPAL EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA DEL ESTADO

Las importantes transformaciones ocurridas, a nivel mundial, particularmente en el campo económico, pero que ha tenido impacto en los terrenos social y político, han generado un cúmulo de decisiones específicas, ejecutadas durante los últimos años, principalmente por el estado nacional. Estas pueden identificarse como procesos de desregulación, desmonopolización, privatización y descentralización (Oszlak, 1994).

En lo que respecta a nuestro país, estas transformaciones se manifiestan en la reformulación respecto de la extensión y la amplitud de las competencias del estado nacional durante los últimos años. Esto ha dado lugar a una redefinición de las competencias y roles de otras instancias estatales, vg, las provincias y los municipios. Por otro lado, buena parte de esta reformulación y redefinición de responsabilidades se ha instalado como un conjunto de hechos consumados ante los que las instituciones y los actores sociales locales han debido acomodar su accionar. Un ejemplo en este sentido es el proceso de privatización de servicios públicos que ha obligado a los municipios a establecer nuevas formas de relación con las empresas prestadoras de estos servicios.

Sin embargo, es válido afirmar que estos procesos han sido acompañados de una marcada desestatización, entendida como el vaciamiento de la capacidad del propio estado para ejercer funciones que, aún en un proceso como el señalado, son consideradas exclusivas del ámbito público. Con esto se hace referencia, de manera paradigmática pero no excluyente, tanto a la debilidad del sistema institucional, expresada en el escaso control parlamentario y judicial sobre la acción del Poder Ejecutivo, como al bajo nivel de calidad de las prestaciones que continúan en manos del Estado.

Esta referencia a la desestatización debe ser tomada en consideración al discutir las funciones que ejercen los municipios, ya que las responsabilidades que en muchos casos deben asumir no son resultado de un proceso planificado sino de situaciones de hecho ante las que las autoridades locales deben necesariamente tomar posición. Reconocer este punto de partida permite afirmar que las nuevas funciones de las que se hablará han surgido de condiciones históricas

específicas y de un fuerte cúmulo de determinaciones externas y no necesariamente de una formulación programática formal del rol que, teóricamente, debe ejercer un municipio.

A partir de lo señalado, es posible hablar de la necesidad de encarar un proceso general de reestatización, identificado a través de dos situaciones analíticamente diferentes pero que requieren un tratamiento simultáneo. Estas corresponden, en primer lugar, a la necesidad de consolidación del sistema institucional y, en segundo término, a la recuperación de la capacidad de acción del estado (tanto a nivel nacional como provincial), teniendo en cuenta su nuevo mapa de competencias.

En el primer sentido, se incluye la necesidad de la recuperación de funciones básicas como la legislativa (en lo relacionado con la capacidad de expresión de la pluralidad política y de control de las acciones del ejecutivo), el ejercicio de la justicia (en lo referido a la capacidad de ejercer control sobre el ejecutivo y de brindar justicia creíble al conjunto de la sociedad) y la necesidad del ejercicio genuino de la función específica de control, tanto a través de organismos tradicionales como de los de más reciente creación, ya que la capacidad de éstos para efectivizar el ejercicio de sus competencias está limitada por un conjunto de restricciones entre las que no es menor la capacidad de los ejecutivos nacional y provinciales para eludir los sistemas de control horizontal.²

En el segundo sentido, dicho proceso de reestatización supone que el Estado en su conjunto asuma funciones de planificación global, regulación, promoción de la actividad económica, articulación de intereses heterogéneos, fomento de la participación ciudadana; es decir, como denominan algunos autores, generar un "Estado catalítico".³ Así, la crisis del cuestionado modelo de Estado empresario (y de intervenciones indiferenciadas)⁴ dé lugar a un nuevo tipo de Estado, con un campo de intervención más restringido, pero con capacidad real para ejercer las funciones que tenga asignadas.

Este es el contexto en el que se inscribe la discusión acerca de la reformulación de las funciones del municipio, institución que exige también la consolidación de su rol institucional. Tal reformulación requiere tanto de una mayor clarificación acerca de sus funciones como de un conjunto de garantías para su cumplimiento. Dicho de otro modo, si se plantea la necesidad de que los municipios asuman nuevas competencias y responsabilidades, éstas deberán estar acompa-

2. Véase, en relación con esto O'Donnell (1993).

3. Ver Oszlak (1994) y Osborne y Gaebler (1994).

4. Evans (1996).

ñadas de un auténtico proceso de fortalecimiento institucional que incluya una nueva estructura normativa, recursos acordes con las responsabilidades transferidas y asistencia técnica que permita reorganizar la capacidad de gestión de los gobiernos locales.

En el caso particular de los municipios del Conurbano Bonaerense, el desafío de asumir una transformación como la enunciada, debe incluir un serio proceso de reorganización institucional y organizativa que le permita superar el aislamiento y la competencia interinstitucional y que comience a considerar al Área Metropolitana como una región sobre la que se deben generar políticas globales de las que los municipios no pueden estar ausentes.

EL ÁMBITO MUNICIPAL. DIMENSIONES DE ANÁLISIS

Para precisar el objeto de estudio se tomarán en consideración tres dimensiones de análisis que permiten identificar los alcances y restricciones del accionar del ámbito municipal. Estas dimensiones son la institucional o normativa, la económica financiera y la política.

Por dimensión institucional o normativa se entiende básicamente al conjunto de normas que crean la institución de gobierno municipal en una provincia determinada y que regulan su funcionamiento. El análisis de esta dimensión tiene por finalidad identificar las restricciones y posibilidades específicas con que cuentan los municipios y reconocer las posibilidades de ejercer o no determinadas competencias.

En el caso particular de la provincia de Buenos Aires, esta dimensión hace referencia a la Constitución Provincial,⁵ a la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto/Ley 6769/58 y sus modificatorias), y a la diversa legislación dictada por el gobierno de la provincia con efectos sobre el funcionamiento de los municipios. Además, existe una importante legislación que regula las relaciones económicas entre cada provincia y sus municipios a la que se hará referencia en párrafos siguientes. Cabe agregar, que en la dimensión institucional pueden incluirse las instituciones creadas para regular la relación entre la provincia y los municipios o las encargadas de ejercer el control sobre los actos de los gobiernos municipales.

5. Aunque, naturalmente, todas las constituciones provinciales toman como referencia a la Constitución Nacional. A esto corresponde agregar que, en ocasiones, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dictado acordadas referidas al orden municipal (ver Cormick y Weisert, 1992).

En este caso particular corresponde hacer referencia al Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires como órgano encargado de esa función.

La dimensión económico-financiera corresponde a la identificación de los recursos y los gastos de los gobiernos municipales. Esto incluye, por un lado, la referencia a la normativa que da lugar a la extracción y asignación de tales recursos, entre las que se destacan las leyes de coparticipación municipal y otra legislación vinculada, por ejemplo, con la prestación municipal de servicios de salud o con el mantenimiento de la red vial. Por otro lado, incluye la identificación de las fuentes de financiamiento (tanto sea propia como externa) así como la forma de distribución del gasto (según las diversas metodologías existentes para clasificar el gasto público). El análisis de esta dimensión tiene por objetivo reconocer las capacidades específicas de orden económico financiero con que cuentan los gobiernos municipales para ejercer sus competencias o, dicho de otro modo, los límites económico-financieros de la acción municipal.

Finalmente, la dimensión política da cuenta de un campo de acción menos regulado y que se relaciona con los alineamientos políticos que se dan entre gobernantes y funcionarios de diversos niveles institucionales (por ejemplo, de una provincia y de un municipio). La importancia de esta dimensión radica en que una lectura tradicional de las relaciones entre las instituciones provinciales y municipales supone únicamente el vínculo institucional expresado en particular a través del dictado de normativa y de las transferencias de recursos. Sin embargo, la transferencia de recursos extraordinarios, la realización de obras públicas provinciales en un distrito determinado o la obtención del aval para un crédito surgen de negociaciones eminentemente políticas que exigen subordinaciones, contraprestaciones, etc., que no suelen quedar registradas en los documentos formales.⁶

La identificación de la forma particular en que cada una de estas dimensiones incide sobre el nivel de gobierno municipal en una provincia determinada puede ilustrar acerca de los límites y posibilidades concretas con que cuentan los municipios para desarrollar sus acciones ante la sociedad y para establecer sus vínculos con otros niveles estatales.

A reserva de referencias más específicas, es legítimo adelantar que, en el caso particular de los municipios del Conurbano Bonaerense, la articulación de tales dimensiones da lugar a una presencia municipal débil ante la sociedad y ante otras instancias estatales. Esta debilidad de la presencia municipal restringe

6. Para un análisis más exhaustivo de estas dimensiones, véase Cormick y Weisert (1992) y para el análisis particular de la dimensión política, véase Pérez (1991).

la capacidad para ejercer con eficacia las competencias clásicas del gobierno municipal (como ejemplo típico, el mantenimiento de la infraestructura urbana) y, a su vez, aparece como una fuerte limitación para que los municipios afronten nuevos reclamos que surgen desde distintos sectores de la sociedad. En este caso se puede hablar de demandas tan disímiles como el problema del empleo o la protección del medio ambiente, para las que los municipios no están en condiciones de hacerse cargo.⁷

Por otra parte, como consecuencia de esta particular articulación de dimensiones, surge un tipo específico de gestión que puede identificarse como administrativista. Entre sus características sobresalientes se destacan la orientación dominante a la reproducción del aparato municipal, la fuerte incidencia de los gastos administrativos (particularmente de personal) en el conjunto del gasto y la escasa "iniciativa" del municipio para prever las demandas de la sociedad, como manifestación particular de la ausencia casi absoluta de planificación de las intervenciones gubernamentales.

Este conjunto de afirmaciones no debe omitir la pregunta acerca de cuáles son las reales posibilidades con que cuentan los gobiernos locales para generar nuevas y más eficaces formas de gestión y de relación con la sociedad. Sin caer en postulados absolutistas, es válido sostener que en las actuales condiciones, las posibilidades que tienen los municipios de modificar su tradicional modalidad de gestión son relativamente escasas.

Finalmente, en el análisis de las posibilidades de reorientar la gestión municipal, es necesario distinguir aquellas cuestiones sobre las que el gobierno municipal tiene capacidad de acción de aquellas sobre las que no puede intervenir, debido a que corresponden a competencias de otros niveles institucionales. En el primer caso, corresponde identificar cuál es la real capacidad de acción con que cuenta el municipio para hacerse cargo de su ejercicio, mientras que en el segundo caso cabe pensar en las posibles estrategias para que los gobernantes locales instalen tales temas en la agenda de los otros niveles institucionales. Ejemplo del primer caso es el cumplimiento de las funciones de mantenimiento de la vía pública (que en muchos municipios del Conurbano Bonaerense está a cargo de la Unidad Ejecutora de Programas Sociales del Conurbano Bonaerense), mientras que un ejemplo del segundo tipo sería el debate sobre cuáles recursos deberían ser identificados como propios del municipio (lo que daría lugar a su eventual transferencia de la provincia a los municipios).

7. En el caso del empleo, téngase en cuenta que la respuesta tradicional de los niveles estatales consistía en el empleo público, particularmente en las empresas públicas. Hoy esta posibilidad está bastante acotada.

Dimensión institucional

Al tomar en consideración la dimensión institucional, la primera cuestión que se hace presente en el análisis es que la visión del municipio que ha prevalecido en la tradición institucional argentina es la que ha puesto el acento en el concepto de administración más que en el de gobierno.

Sin embargo, esta situación ha sufrido modificaciones. Así, particularmente desde el año 1984 comenzó un proceso de reforma de constituciones provinciales,⁸ cuyo resultado, en lo referido al ámbito municipal, puede ser condensado en el concepto de "autonomía" propuesto por Hernández (1984) quien señala que la autonomía municipal para ser efectiva debe abarcar los niveles administrativo, económico-financiero, político e institucional.

Como consecuencia de estas reformas ha aumentado el número de municipios de diversas provincias que elaboran su propia Carta municipal lo que expresa, al menos en el aspecto formal, un mayor grado de autonomía y de capacidad de decisión sobre su futuro institucional.

Este proceso de ampliación de la autonomía municipal ha tenido un hito importante con la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994, la que ha avanzado sobre el clásico artículo 5°, dando lugar a la consagración institucional del concepto de autonomía municipal mencionado previamente. Esto se observa en el artículo 123 que establece: "Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero."

Ahora bien, en la medida en que los municipios no han logrado hasta el momento materializar su autonomía institucional por medio de una mayor y más genuina capacidad de extracción y asignación de recursos, estas perspectivas, con ser halagüeñas, no dejan de ser insuficientes.

8. Es útil señalar que varias de las constituciones dictadas en 1957, son innovadoras en el tema municipal. Este es el caso de las constituciones de las provincias del Neuquén, del Chubut y de Misiones. Con las reformas constitucionales producidas a partir de 1984, la autonomía municipal adquiere mayor envergadura, ya que en todas las provincias en las que se reformó la Constitución se autoriza a los municipios a dictar su propia carta y leyes orgánicas, estableciendo cierto tipo de restricciones relacionadas con el número mínimo de habitantes (excepto en el caso de la provincia de La Rioja -art. 154- que no establece más restricción que la obligación municipal de contar con un Departamento Ejecutivo y un Deliberativo). En la mayor parte de los casos, la constitución provincial agrega restricciones tales como el respeto al régimen representativo republicano y democrático, sistema de gobierno con departamento ejecutivo unipersonal y deliberativo colegiado, régimen electoral directo y régimen legal de control del gasto (véase, por ejemplo, el caso de la Constitución de la provincia de San Juan, art. 241 y siguientes).

El carácter restrictivo de la dimensión institucional es particularmente evidente en el caso de la provincia de Buenos Aires. La reforma de la Constitución Provincial, realizada con posterioridad a la de la Constitución Nacional, mantuvo intacto el capítulo referido al régimen municipal de la anterior Constitución Provincial que, como se tendrá presente, no incorpora los conceptos de gobierno y de autonomía locales e identifica al municipio como administrador y prestador de servicios locales.⁹ De esta manera, se piensa al municipio como una suerte de "administrador de consorcio" que no reúne entre sus competencias el dictado de políticas.

Por otra parte, la Ley Orgánica de las Municipalidades¹⁰ pone el acento en el cumplimiento de aspectos jurídico institucionales más que en consagrar principios que garanticen la eficacia de la gestión municipal. En otras palabras, predomina una visión administrativista y formalista de la acción municipal, que identifica al municipio con la ejecución de decisiones que se toman en el nivel provincial.

Una de las consecuencias más graves de esta perspectiva es la restricción de recursos de los municipios. La lógica aplicada sería la siguiente: al no ser un nivel estatal con competencias relevantes no le corresponden recursos significativos. Como consecuencia, los recursos con que cuenta son los imprescindibles para encarar las tareas de administración. De este modo, se cierra un círculo que atenaza al municipio entre la incapacidad para encarar políticas activas y el cuestionamiento social ante su incapacidad para dar cuenta de las demandas de los diversos actores y grupos sociales.

Dimensión económico-financiera

Si se aborda el análisis de esta dimensión desde el punto de vista de la participación de los municipios en el conjunto del gasto público nacional, lo que se destaca es la baja participación del gasto municipal en esta distribución.

9. La Constitución de la Provincia de Buenos Aires incluye un capítulo titulado "Del Régimen Municipal" que comprende desde el artículo 190 al 197. El artículo 190 establece que "La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una municipalidad...". Por otra parte, el artículo 193, inciso 2) indica que "Toda creación de impuestos o contribución de mejoras, necesita ser sancionado por mayoría absoluta de votos de una asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos municipales". No hace falta demasiado esfuerzo para valorar el carácter oligárquico y anacrónico de esta pervivencia constitucional y la enorme distancia que guarda con el actual concepto de "presupuesto participativo".

10. Decreto/Ley 6769/58 y sus modificatorias.

El cuadro que se presenta a continuación informa, aunque sea en forma resumida, sobre el peso de esta participación restringida en el gasto público para los municipios de todo el país, en comparación con otros niveles estatales.

Distribución del gasto público en Argentina según jurisdicción (En porcentajes)

| | 1980 | 1993 | 1994 |
|------------|---------|---------|---------|
| Nacional | 66, 29% | 53, 14% | 54, 18% |
| Provincial | 29, 27% | 39, 38% | 38, 48% |
| Municipal | 5, 44% | 7, 48% | 7, 34% |

Fuente: Cuadro elaborado por Alejandro López Accotto (1996) con base en datos de FIEL (El Gasto Público en Argentina) y Ministerio del Interior.

Cabe observar, a través de la información brindada por este cuadro que, si bien tanto las provincias como los municipios han incrementado en proporciones similares su participación en el gasto total, la diferencia radica en que la participación municipal continúa anclada en valores de muy escasa significación.¹¹

El análisis de los recursos municipales en la provincia de Buenos Aires muestra que alrededor de un tercio de los recursos municipales son originados en la jurisdicción provincial (particularmente, a través de la coparticipación municipal), por lo que su ingreso a las arcas municipales depende de un conjunto de variables y de decisiones no controladas a nivel local (por ejemplo, la alícuota de los tributos coparticipables es fijada por la legislatura provincial y esto incide sobre el monto de la coparticipación).

11. Para poder hacer más significativa la referencia se puede considerar el gasto municipal como porcentaje del Producto Bruto Interno. Esta medición es útil para poder considerar a qué proporción del total de riqueza generada equivale el gasto que se realiza por la jurisdicción local. Obviamente, habría que comparar las competencias y destinos de dicho gasto para poder realizar un análisis más ajustado, pero es evidente que la magnitud de los recursos que se manejan, y que son los que posibilitan el gasto, son una evidencia concreta del papel que juega cada jurisdicción en el reparto del poder entre los distintos ámbitos administrativos.

Solamente a título de ejemplo restringido, puede tomarse en consideración que en Argentina, el gasto municipal medido como porcentaje del PBI alcanzó para el año 1994 un valor de 2,1%. En cambio en España, este valor está cercano al 7%. Esto significa que, independientemente del volumen global de la economía, España destina al gasto municipal recursos que, en términos relativos, más que triplican la proporción del gasto argentino en el mismo dominio. (López Accotto, 1996).

Además de la restricción "original" de recursos, los municipios del Conurbano Bonaerense enfrentan permanentes dificultades para la recaudación de sus recursos propios (tasas de Alumbrado, Barrido y Limpieza y de Seguridad e Higiene, principalmente). Estas dificultades tienen origen en una situación en la que se combinan la caída de los ingresos de los contribuyentes, inadecuados sistemas de información, registro y control por parte de los municipios e, incluso, la ya mencionada baja credibilidad que sufren los gobiernos municipales, lo que sirve como "argumento" para evasión de las tasas. Esto enfrenta a los gobiernos locales ante diversas opciones: por un lado, exigir los pagos de manera compulsiva; por otro, aplicar mecanismos singulares de recaudación, consistentes en la transferencia de deudas a acreedores privados y en tercer término, hacerse cargo de la situación de crisis, aceptando la morosidad, con la consiguiente reducción de sus ingresos propios. En todos los casos entran en juego los efectos redistributivos de cada acción, así como la justicia de su aplicación u omisión.

Ingresos de los municipios de la PBA 1995 (en miles de \$)

| Área | Ingresos corrientes (1) | De jurisdicción municipal | De otras jurisdicciones | Coparticipación municipal | Otros ingresos corrientes | Ingresos de capital (2) | TOTAL (1+2) |
|---------------|-------------------------|---------------------------|-------------------------|---------------------------|---------------------------|-------------------------|-------------|
| Conurbano | | | | | | | |
| Absoluto | 1533974 | 1058329 | 475645 | 383454 | 92191 | 7431 | 1541405 |
| % | 99,52 | 68,66 | 30,86 | 24,88 | 5,98 | 0,48 | 100,00 |
| T. Mpios. PBA | | | | | | | |
| Absoluto | 2612715 | 1697929 | 908984 | 735846 | 173138 | 22018 | 2634733 |
| % | 99,16 | 64,44 | 34,50 | 27,93 | 6,57 | 0,84 | 100,00 |

Fuente: Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Economía (1997).

Por otra parte, si los gobiernos locales pretenden incrementar sus recursos a través de mayor aporte provincial, deberán generar estrategias no convencionales, o no institucionales para alcanzar una mayor cuota de recursos. No hay duda que aquellas autoridades que se ven obligadas a recurrir a tales mecanismos quedan de algún modo "obligadas" respecto de quien se los transfirió, en lo que podría identificarse como una relación de subordinación a cambio de ventajas.

Debe señalarse, sin embargo, que el análisis de la evolución de la recaudación en los municipios, tanto del Conurbano Bonaerense como del conjunto de la provincia muestra un significativo incremento de la capacidad extractiva. Aquí la pregunta que cabe es si este aumento se logra con una reducción de la masa evasora o con un aumento de la presión fiscal sobre la población tradicionalmente contribuyente.

Si el análisis se realiza desde el punto de vista del gasto, se observa que en el grueso de los municipios del Conurbano Bonaerense, el gasto está dominado por los gastos corrientes, (alrededor del 90%, de los que un 60% son gastos en personal). En general, este es un indicador de una organización pública fuertemente orientada a su propia autorreproducción, independientemente de que deba analizarse con mayor detenimiento el tipo de funciones que cumple el personal de los municipios.¹²

Gastos de los municipios de la Provincia de Buenos Aires 1995 (en miles de \$)

| Área | Gasto corriente (1) | Personal | Gasto de capital (2) | Trabajos públicos | TOTAL (1+2) |
|---|---------------------|----------|----------------------|-------------------|-------------|
| Conurbano Bonaerense | | | | | |
| Absoluto | 1475497 | 885078 | 129964 | 107424 | 1605461 |
| % | 91,90 | 55,13 | 8,10 | 6,69 | 100,00 |
| Total de municipios de la Provincia de Buenos Aires | | | | | |
| Absoluto | 2535654 | 1544015 | 284448 | 221756 | 2820102 |
| % | 89,91 | 54,75 | 10,09 | 7,86 | 100,00 |

Fuente: Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Economía (1997).

Aunque sea obvio decirlo, esta proporción del gasto en personal no redonda en la satisfacción de los ciudadanos/contribuyentes/usuarios¹³ por la calidad de los servicios ni por la atención recibidos, ni en beneficio de las autoridades por contar con personal calificado e idóneo, ni del propio personal por acceder a ingresos y condiciones laborales satisfactorias y prestigiantes. Esto lleva a concluir que el gasto en personal, por su peso propio, incide negativamente sobre todos los aspectos de la gestión estatal.

12. Aun tomando en consideración las diferencias entre la Argentina y Chile en muchos aspectos de la organización pública, es notable destacar que, según un estudio reciente, en los municipios de la Región Metropolitana de Santiago de Chile, el promedio de gastos en Personal alcanza al 19,2%, mientras que el promedio de Gastos Administrativos llega al 10%, los que sumados se ubican en el 29%. El resto de los gastos se distribuye entre Servicios Comunitarios (18,4%), Transferencias (34,8%) e Inversión (14,6%). Aunque es necesaria una comparación más en detalle, las cifras globales parecen indicar una tendencia diferente en la orientación del gasto (Sepúlveda, 1996).

13. No necesariamente todas estas dimensiones se hacen presentes en cada uno de los habitantes mayores de edad (un contribuyente puede no ejercer la ciudadanía en ese distrito y puede haber usuarios de los servicios municipales que no reúnan las otras condiciones). (Ver Badía, Cormick y otros, 1993.)

Dimensión política

En lo que hace a la dimensión política, puede constatarse que los sistemas de acumulación política local están tensionados por dos tendencias extremas. En primer lugar, se observa una tendencia a relaciones radiales: los distritos locales (municipios) se vinculan individualmente con un centro de poder (el gobierno provincial) hacia el que canalizan sus demandas. Esta relación se establece en condiciones de asimetría estructural y favorece las posibilidades de subordinación y disciplinamiento por parte de la provincia.

En buena medida, esta situación surge de las referidas condiciones de escasa autonomía y se origina tanto en el tipo de competencias que ejercen los municipios como en la falta de recursos. Esta relación se hace más compleja en el acceso a los distintos niveles del Ejecutivo provincial, ya que las negociaciones con los ministerios y secretarías genera nuevos vínculos de subordinación entre autoridades locales y funcionarios provinciales.

En segundo lugar, en cada distrito se generan procesos de fortalecimiento de poderes locales, que sustentan su autoridad en el disciplinamiento político de la base electoral del distrito, la que sirve como instrumento de negociación y como garantía de sobrevivencia política e institucional de los grupos dominantes en la actividad política local. La aspiración extrema de este tipo de prácticas radica en la neutralización de todo tipo de oposición relevante tanto interna como de otras fuerzas políticas competidoras con la coalición dominante a nivel local.

La primera condición genera dependencia del nivel superior y la clásica disputa por recursos escasos con los demás municipios que, a estos efectos, serán identificados como competidores a superar; la segunda, da lugar a una fortaleza relativa frente al nivel superior y aumenta la desconfianza y competencia con las otras unidades de gobierno local, particularmente, las colindantes.

Estas características propias de la relación política permiten cierta discrecionalidad en el accionar por parte del gobierno provincial. No hay duda que tal discrecionalidad no es infinita, ya que debe dar cuenta de reclamos y demandas surgidas de los diversos distritos, pero el tratamiento de estas demandas puede realizarse aplicando similar criterio discrecional.

En este último sentido, puede afirmarse que el ámbito municipal juega un papel de mediador entre los diversos sectores de la sociedad y los niveles de gobierno superior. Así, respecto de los sectores populares genera ciertas ofertas de atención a sus necesidades más apremiantes, en el caso de los sectores medios de los centros urbanos, ofrece, con limitaciones, posibilidades de atención a clásicas demandas urbanísticas, mientras que para los sectores propietarios (particularmente empresariales) trata de ofrecer facilidades para el desarrollo de sus inversiones.

Puede pensarse, asimismo, al territorio del municipio como el primer escalón de acumulación político electoral. Por esto, la mayor o menor capacidad de los dirigentes locales para orientar los votos de un distrito en favor de las autoridades provinciales puede definir la magnitud de la atención provincial, a la vez que la necesidad de garantizar la adhesión electoral puede ser un mecanismo de presión para obtener mayores prestaciones provinciales.¹⁴

Por otra parte, hay que hacer mención al hecho de que los sectores populares sobre los que ejercen jurisdicción los gobiernos municipales sufren, en sus condiciones de reproducción, una histórica situación de carencia, agudizada por el mismo proceso de transformación al que se ha hecho referencia antes. Esto se manifiesta en las crecientes dificultades para acceder en condiciones de relativa igualdad al empleo, a la salud, a la educación, a la protección social, etc.

Esta situación, de por sí grave, se da en un contexto en el que el municipio es la cara más inmediata de un estado en retirada, ya que buena parte de las prestaciones clásicas del estado nacional (e, incluso, algunas provinciales) como se señalara anteriormente, han sido abandonadas, o la calidad de su prestación es cuestionado por diversos sectores de la sociedad.

En otro sentido, debe tenerse en consideración que no existe un ámbito de representación institucional de los municipios que permita la negociación intermunicipal, y entre los municipios y el gobierno provincial en condiciones de mayor transparencia. Si bien la posibilidad de integración y cooperación entre municipios está contemplada en la Ley Orgánica de las Municipalidades, la misma práctica de gobierno y de acumulación política no favorecen el desarrollo de principios de cooperación e integración. De esta manera, buena parte del esfuerzo se pierde en los citados mecanismos de puja o competencia por los recursos.

En resumen, el complejo proceso de "corrimento" de las responsabilidades públicas, que ha sido enunciado en páginas anteriores, ubica a los municipios como objeto de demandas que no se corresponden con las competencias que les asignan la Constitución Provincial y la Ley Orgánica de las Municipalidades, con la magnitud de los recursos con que cuentan, ni tampoco con la misma tradición de gestión municipal. Ejemplos de esto se manifiestan en la demanda de empleo y en la cuestión más amplia de la promoción de la producción. Esto lleva a plantear que la capacidad de intervención del ámbito municipal sobre las cuestiones más relevantes que se procesan en su territorio es relativamente baja y de escaso impacto en el bienestar de la población.

14. Las ideas para esta última reflexión surgieron de un debate realizado en el *Taller de Planificación Estratégica Municipal* para funcionarios municipales de San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas, organizado por el Instituto Provincial de Administración Pública, realizado en José C. Paz en agosto de 1997.

MODELO DE GESTIÓN RESULTANTE

Al hacer referencia a las tres dimensiones que inciden sobre la acción del gobierno local, se destacaba que de esta conjunción surge de manera explícita o implícita un modelo de organización y de gestión que le es correspondiente.

En el caso de los municipios del Conurbano Bonaerense el sesgo administrativista de la organización y de la gestión que resulta, incluye a las tareas de administración entre las funciones predominantes, particularmente la administración del personal. A esto se le suma la prestación de ciertos servicios públicos básicos, como es el caso de la recolección de basura.

Esto se manifiesta en una organización departamentalizada, con las tradicionales aperturas verticales de niveles de conducción y que da lugar a una marcada competencia interna por los recursos. A esto se le agrega un criterio de asignación del presupuesto orientado a cubrir las partidas formalmente existentes (sin existir una práctica de presupuesto por programas) y se completa con una baja calificación técnica del personal, particularmente el administrativo. A su vez, este personal suele estar asignado a funciones rígidamente encasilladas que no dan lugar a la posibilidad de su reasignación a partir de la necesidad de atender nuevas funciones o demandas.

En una organización de este tipo, los roles organizacionales suelen estar diferenciados entre el área de hacienda (de orientación más o menos tecnocrática), por un lado, la que busca incrementar recursos y/o reducir gastos (como se señala habitualmente, "sentarse sobre la caja") y, por otro, las restantes áreas (orientadas a la prestación de servicios y con un perfil generalmente más político), las que demandan recursos para el ejercicio de sus funciones, que son vistas, además, como garantía de la reproducción política propia y del intendente.

En este tipo de situaciones, el rol del intendente puede transformarse en el de mediador entre demandas y restricciones y el eventual dictado de órdenes de ejecución de acciones aisladas que no suelen responder a un programa de acción planificado ni presupuestado.

A esto se le suma la debilidad de los sistemas de control interno y la ausencia de sistemas de control social sobre la gestión. El control de la ejecución presupuestaria a cargo de los legislativos municipales se transforma, por deficiencias técnicas de los concejos deliberantes y por el mecanismo de alineamiento automático oficialista en un mero ritual que no brinda información relevante a la población sobre los resultados de tal control.

Un tema adicional que se hace presente en este tipo de gestión se relaciona con la corrupción administrativa. Esta expresa, por un lado, la debilidad de los controles internos y externos y da cuenta, por otro, de la existencia de mecanismos

“paralelos” de financiamiento de la política. De esta manera, la existencia de funcionarios que ejercen prácticas corruptas no sólo expresa prácticas individuales sino reglas de funcionamiento de las organizaciones que las atraviesan desde las cúpulas políticas a bases ejecutoras.

Es razonable suponer que una organización orientada por un modelo básicamente autorreproductivo no cuenta con recursos como para mejorar la capacidad de intervención gubernamental sobre la sociedad y de atender a sus nuevas demandas. Un modelo de gestión así descrito, y en las condiciones contextuales ya presentadas, produce algunos impactos sobre los que es útil detenerse brevemente:

1. Sobre los ciudadanos/usuarios/clientes: éstos no reciben los servicios esperados y los que se brindan no cumplen con los mínimos requisitos de calidad a los que se aspira. Asimismo, no son considerados en su carácter de ciudadanos con capacidad de interpelar y controlar al gobierno local.

2. Sobre el gobierno local: no logra ser identificado por los actores sociales como un referente de relevancia. Asimismo, su acción dista de generar un impacto positivo sobre la sociedad, sus recursos se agotan en actividades internas, mientras que el vínculo más fuerte con la comunidad se expresa en una actividad extractiva orientada a obtener recursos para paliar el déficit de la administración.

3. Respecto del personal: no se jerarquiza su función y no se mejora su capacitación, por lo que, tanto la imagen externa como su propia autoimagen, no son generadores de prestigio para la gestión del personal público, independientemente de sus calidades o de los esfuerzos que realice.

Algunas particularidades del Conurbano Bonaerense

En la medida en que este trabajo se propone un análisis particularizado sobre la situación de los municipios del Conurbano Bonaerense es importante señalar algunas condiciones que, a nuestro entender, son comunes a este conjunto. En este sentido, cabe afirmar que la existencia de la Región Metropolitana como mancha urbana con alta concentración demográfica plantea algunas cuestiones de orden político institucional y económico social.

En primer lugar, el marcado fenómeno de la superposición interjurisdiccional (Nación, provincias y municipios) respecto del control y la ejecución de una compleja red de servicios públicos urbanos: electricidad, telefonía, gas, servicios sanitarios, transportes, tanto ferroviarios como automotores y redes viales y de servicios sociales, como salud, educación, atención social, deportes, recreación, etc.

A esto se le agrega la existencia de una heterogénea utilización del espacio, ya que confluyen usos industriales, comerciales y residenciales y, entre estos últimos, espacios ocupados por barrios privados, countries, barrios de clase media y obrera, así como villas de emergencia y ocupaciones ocasionales, cuya distribución se da en un mapa que no guarda correspondencia con la división intermunicipal, aunque es cada municipio el responsable de regular los usos de esos espacios.

Asimismo, estas situaciones se presentan en un contexto de una conflictividad social relativamente visible, expresada por la disputa por el suelo, la pobreza, la marginalidad, el desempleo, o la falta de seguridad.

Por otra parte, y debido a la alta concentración demográfica, el Conurbano Bonaerense es el área de mayor número de votantes del país. Así, como resultado de la importancia social y política de la región, ésta se transforma en un espacio de continua intervención de autoridades provinciales y nacionales y de permanente disputa por la construcción de adhesiones tanto de parte de las fuerzas de gobierno como de los partidos de oposición y de distintas organizaciones sociales.

Un resultado de este conjunto de situaciones se manifiesta en que la institución municipal aparece desdibujada (más allá de la existencia de límites geográficos intermunicipales) y los municipios no son visualizados por la población como puntos de referencia institucional, o dicho de otro modo, como una institución donde se toman decisiones relevantes para la vida cotidiana de las personas.

Esto se agudiza por la cantidad de habitantes con que cuentan muchos de ellos (algunos superan el millón de habitantes) y por la alta circulación cotidiana de los habitantes (originada en la baja correlación entre los lugares de residencia y los de trabajo o estudio).

Sin embargo, la razón de mayor peso para explicar la incapacidad del municipio del Conurbano de transformarse en un referente para la sociedad radica en la escasa correspondencia entre sus competencias y acción concreta sobre la sociedad, por un lado, y las necesidades y reclamos de la población, por otro. Esta falta de correspondencia restringe la capacidad de los municipios para colaborar en el mejoramiento concreto de la vida de las personas y en la constitución de identidades locales y en la conformación de lazos de solidaridad entre la población.¹⁵

15. Con referencia a la debilidad de los lazos de solidaridad que se observa entre los habitantes del Conurbano, debe agregarse a esto la pérdida de centralidad de dos instituciones antiguamente sólidas y con fuerte arraigo social como los sindicatos y el sistema educativo, que gozaban de gran capacidad de cohesión social, en sus campos respectivos.

Solidez institucional de los municipios del Conurbano Bonaerense

Con estas observaciones se trata de mostrar que los municipios del Conurbano Bonaerense no cuentan con la solidez institucional que les permita convertirse en expresión del estado a nivel local.

Para profundizar este punto de análisis, es interesante recurrir al concepto de "atributos de estatidad". Por este concepto se entiende el "... grado en que un sistema de dominación social ha adquirido el conjunto de propiedades -expresado en [la] capacidad de articulación y reproducción de relaciones sociales- que definen la existencia de un Estado".¹⁶ Dichas propiedades son 1) externalización de su poder (o ejercicio de la soberanía); 2) institucionalización de su autoridad (entendido como ejercicio del monopolio sobre la coerción en el territorio bajo su jurisdicción); 3) diferenciación del control (creación de instituciones públicas relativamente autónomas respecto de la sociedad civil, con capacidad para extraer recursos de aquélla; 4) internalización de una identidad colectiva (capacidad para emitir desde el Estado símbolos de pertenencia y solidaridad como componentes ideales de la nacionalidad).¹⁷

Si bien este concepto fue acuñado para el análisis del Estado nacional en su etapa formativa, con los recaudos del caso, se tratará de verificar su utilidad para el estudio de los gobiernos municipales. En lo que respecta al primer atributo (soberanía) es posible leerlo como capacidad de "autogobierno" o de tomar sus decisiones en forma autónoma. En este aspecto, puede afirmarse que los municipios de la provincia de Buenos Aires en general y del Conurbano Bonaerense, en particular, son muy permeables a la intervención de otros niveles de gobierno, en particular el de la propia provincia, incluso más allá de lo que establece la propia legislación básica.¹⁸ A su vez, esto está relacionado con el carácter restrictivo de la dimensión institucional, como se señalaba en páginas anteriores.

Respecto del segundo atributo (institucionalización de su autoridad), si bien se cuenta con una amplia normativa que asigna a los municipios capacidad de coerción y de control sobre la sociedad, existen restricciones para cumplir con

16. Oszlak (1978).

17. Tomado de Id.

18. Por ejemplo, el gobierno provincial tiene capacidad para transferir responsabilidades provinciales a los municipios -como es el caso de la tasa de seguridad para el financiamiento de la policía en cada municipio- así como de expropiar competencias -como el manejo de los horarios de funcionamiento de los lugares públicos o la asignación de recursos para la pavimentación de la vía pública- con bajos costos institucionales y políticos.

eficacia tales funciones, en parte debido a la misma debilidad institucional de los municipios, mientras que otras regulaciones de peso se encuentran en manos de otras jurisdicciones (servicios públicos o control ambiental, por ejemplo), lo que tiende a diluir la autoridad institucional de los municipios.

En lo referido al tercer atributo (diferenciación del control) ya se ha señalado que los municipios del Conurbano Bonaerense sufren restricciones para extraer recursos de la sociedad y asignarlos según planes y programas de acción. Asimismo, si bien cuentan con una burocracia formalmente diferenciada, sus intervenciones no siempre cumplen las expectativas esperadas para una burocracia estatal eficaz.

Por último, en lo referido al cuarto atributo, consistente en la capacidad de internalizar una identidad colectiva, ya se señalaron las dificultades que enfrentan los municipios del Conurbano Bonaerense para constituirse en referentes de la sociedad sobre la que ejercen su jurisdicción.

Es legítimo considerar que este conjunto de restricciones actúa como una traba para el ejercicio de nuevas y complejas competencias por parte de estos municipios. Asimismo, e insistiendo sobre cuestiones señaladas anteriormente, el sesgo administrativista de la acción de los municipios da como resultado una acción sobre la sociedad que no tiene importantes efectos redistributivos sino que actúa en el sentido de reafirmar y reproducir las condiciones sociales e institucionales vigentes.

LA ORIENTACIÓN DE LA GESTIÓN MUNICIPAL. CUESTIONES, ACTORES Y BENEFICIARIOS

Antes de considerar las diversas funciones que podrían ejercer los municipios del Conurbano Bonaerense frente a las nuevas condiciones que presentan tanto la sociedad como el Estado en sus diversos niveles, es necesario repensar cómo se inserta el municipio en una trama compleja de cuestiones y de actores institucionales y sociales que generan acciones con impacto sobre el territorio y la población vinculados al municipio, sin que, muchas veces, éste tenga capacidad para intervenir.

De manera general, es posible identificar tres tipos de cuestiones. En primer lugar problemáticas de orden global que vinculan directamente a la sociedad con un nivel de gobierno superior al local y sobre las que el municipio tiene escasa y difícil intervención. Ejemplos de este tipo de problemática se expresan en la definición de las políticas económica, tributaria, ambiental, la seguridad pública, la justicia y, en buena medida, cuestiones tales como el empleo y la producción y la

gestión de la mayor parte de los servicios públicos. En este mismo terreno pueden ubicarse decisiones de inversión tomadas (o no) por actores privados.¹⁹

En segundo lugar pueden identificarse cuestiones que no se resuelven centralmente por decisiones del nivel local pero que lo incluyen en su atención y resolución. Como ejemplos de estas situaciones encontramos la asistencia social directa, los comedores populares, el mantenimiento de la infraestructura escolar, o ciertas acciones dentro de la política de salud, que van desde la atención de salas de primeros auxilios hasta la administración de hospitales municipales.²⁰

Por último, pueden identificarse aquellas problemáticas consideradas como claramente municipales y que implican la tradicional atención de demandas "locales". Ejemplos de estas cuestiones son la conservación y mantenimiento de la vía pública, el control bromatológico, la recolección de residuos y la autorización de obras particulares.

En cuanto a los actores que intervienen en relación con tales cuestiones, en primer lugar, pueden identificarse instituciones de alto peso relativo, por ejemplo el Estado nacional, la provincia, los grupos económicos (en particular los más vinculados con los servicios públicos privatizados y con las contrataciones estatales). Estos actores cuentan con capacidad de generar acciones con alto impacto y bajo control por parte del gobierno local.

En segundo lugar se ubican actores que, si bien cuentan con recursos que los dotan de capacidad para interpelar al gobierno municipal no les son suficientes como para intervenir en decisiones de mayor peso. Entre éstos pueden identificarse los grupos empresarios locales, asociaciones sindicales, agrupamientos profesionales o de vecinos, por ejemplo. Es factible suponer que el recurso político más cercano con que cuentan es el municipal y tratan de orientar sus acciones en su beneficio. En este grupo de actores puede identificarse también a la propia institu-

19. Sobre este último punto existe cierta discrepancia acerca del peso que tiene la política de ciertos municipios de fijar tasas promocionales o de instalación de parques industriales respecto de las decisiones de inversión. En todo caso, parece cierto que las decisiones de inversión más relevantes se basan en cuestiones más globales y que las políticas mencionadas pueden intervenir en la localización específica de la inversión.

20. Los municipios asumen la gestión de estas instituciones como resultado de un proceso de transferencia producido durante la dictadura militar (década del '80). Entre los impactos negativos de esta política se destaca el peso que adquieren en el presupuesto de los municipios, con la consiguiente conflictividad por recursos que esto genera y, relacionado con este punto, la diferente cultura organizacional que traen consigo los empleados hospitalarios en relación con los antiguos empleados de los municipios (Ver Cormick y Weisert, 1992). Es legítimo afirmar que esta situación va de la mano de una caída en la calidad de los servicios prestados por tales hospitales. El resultado en muchos de los casos fue una severa crisis de la prestación de salud en la región, lo que ha obligado a que se debata su reprovincialización.

ción municipal, entendida como un municipio en particular y sus pares (como señalaríamos anteriormente, generalmente vistos como rivales o competidores). Podría decirse que la capacidad de acción de estos actores está restringida a decisiones de impacto limitado, incluso desde el punto de vista de la sociedad local.

Por último, se identifican actores de menor poder relativo, pertenecientes, en sentido global, a los sectores populares. Estos suelen ser utilizados como recurso político de negociación por los actores institucionales de cada nivel, y tradicionalmente no han logrado actuar en forma relativamente autónoma respecto de los entramados anteriores; su acción dominante se expresa en la manifestación de demandas por necesidades no resueltas por los diversos niveles del Estado.²¹

Esta situación presenta al municipio como una institución incluida en un conjunto de decisiones generadas por coaliciones institucionales y sociales de mayor peso. Ahora bien, estas decisiones generan obligaciones para el ámbito local y dan lugar a diferentes demandas y presiones, según el peso relativo de cada uno de los actores. Este es el escenario en el que se instalan y procesan cuestiones de diversa magnitud, frente a las que cabe la pregunta acerca de cuál es la capacidad del ámbito municipal para procesarlas.

La existencia de esta maraña de problemáticas coloca a los municipios, en particular a los del Conurbano Bonaerense, en condiciones de insuficiencia de intervención, ya que las principales demandas se plantean sobre problemas respecto de los cuales las instituciones municipales cuentan con una baja capacidad de intervención. Esto lleva al desarrollo de acciones puntuales de "salvataje", las que, al no poder incidir sobre las causas de los problemas que enfrentan, en general resultan poco exitosas, con lo que reafirman el desprestigio de las instituciones locales.

El análisis de las cuestiones efectivamente resueltas por la gestión de los municipios permite, a su vez, la identificación de los beneficiarios de la acción del gobierno local.

Esto permite acercarse a saber cuáles de los grupos de actores mencionados más arriba son los beneficiarios de tales políticas y si las acciones estatales tienden a favorecer la constitución de nuevas identidades o si es una mera reproducción de las condiciones sociales definidas desde el mercado.²²

21. Esta clasificación se vincula a la propuesta por Brown y Erie (1984) que hacen referencia a intereses dominantes, desafiantes y reprimidos.

22. Aquí hay que destacar que esta forma de entender las acciones estatales echa por tierra la ilusión administrativista: la selección de los destinos de la acción de gobierno no surge de un mecanismo burocrático sino que nace de decisiones sustentadas en una trama de relaciones de poder que genera tomas de posición a lo largo de todo el proceso decisorio (Oszlak y O'Donnell, 1982).

Una manera de acercarse a estas intervenciones del gobierno local se da a través del estudio de la inversión pública municipal y de los trabajos públicos emprendidos o contratados por los municipios. Como puede observarse en un estudio de varios municipios del Conurbano Bonaerense (López Accotto, 1997) la presencia de estos gastos en el presupuesto municipal es exigua.

Por otra parte, en un trabajo anterior (Cormick y Weisert, 1992) se mostró, a través del análisis de ejecuciones presupuestarias de un periodo determinado, (para un municipio del Conurbano Bonaerense) que estas intervenciones tienden a orientarse en favor de los sectores con menos recursos (saneamiento ambiental, alcantarillado e, incluso, un plan de viviendas), pero como se señalaba, su exigüidad conspira contra el carácter redistributivo de estas acciones. Queda, por tanto, en pie el perfil autorreproductivo que, en el mejor de los casos, favorece a un determinado número de familias (sin impacto positivo global sobre la sociedad).

Quedan también, para estudios más detallados, las intervenciones "fantasmales" expresadas en permisos de edificación, excepciones al código de edificación, inspecciones tolerantes, decisiones sobre pavimentación, etc., las que, en principio, parecerían estar orientadas en el sentido de la reproducción de las condiciones de desigualdad establecidas desde el mercado.

El cuadro que se presenta a continuación ofrece una visión esquemática del cruce entre el procesamiento de cuestiones de diverso alcance y la acción del gobierno municipal. Con esto se pretende mostrar que los diversos tipos de cuestiones (independientemente de su alcance) afectan a la gestión municipal, por un lado y, por otro, que el gobierno local sufre restricciones o limitaciones para intervenir respecto de cuestiones cuyo procesamiento, en definitiva, va a afectar su capacidad de gestión.

Procesamiento de cuestiones en el ámbito municipal

| CUESTIÓN / ALCANCE | EJEMPLO | ACTORES / DECISORES | BENEFICIARIOS VISIBLES | VÍCTIMAS VISIBLES | ROL DEL MUNICIPIO | OBSERVACIONES |
|--------------------|--------------------|--|---|--|--|--|
| GLOBAL | Privatizaciones | Gobierno Nacional Gobierno Provincial Grupos económicos | Grupos económicos Sindicatos (en ocasiones) Usuarios (en ocasiones) | Sindicatos (en ocasiones) Empleados (o por desempleo o por cambio de condiciones de trabajo) Usuarios (en ocasiones) | <i>Pasivo:</i> atención a las víctimas; cambio de relación con la empresa (si es prestadora de serv. públ.) | |
| MEDIO | Políticas sociales | Gobierno Nacional Gobierno Provincial ONG's | Sectores populares atendidos Prestadores directos (prestigio) Partido gobernante (adhesión) | | <i>Activo subordinado:</i> ejecuta pero no planifica; en ocasiones debe hacerse cargo de estructuras montadas por otra jurisdicción | En caso de ser recursos propios u obtenidos de manera directa; puede haber un Activismo no subordinado |
| LOCAL | Política urbana | Gobierno Provincial Gobierno municipal Grupos dominantes locales (en lo político o lo económico) | Vecinos atendidos Contratistas Partido gobernante (adhesión) | Vecinos no atendidos Vecinos que no pueden afrontar los costos (en caso de que los hubiera) | <i>Activo o Activo subordinado:</i> (si esta acción es encarada por un ente supramunicipal) | |

NUEVAS PERSPECTIVAS DE INTERVENCIÓN

A partir de los puntos desarrollados es legítimo sostener que la institución municipal ha sido estructurada para dar respuesta a determinado tipo de problemática que no es, necesariamente, la más acuciante para los sectores sociales que reclaman hoy la atención estatal. Esta situación es más grave en el caso específico de los municipios del Conurbano Bonaerense.

En esa medida, la gestión pública local es cuestionada por su debilidad para atender a tales demandas y para transformarse en una institución organizadora y canalizadora de intereses sociales amplios, lo que reafirma su condición de institución rehén de otros niveles estatales que inciden sobre ella.

Esta afirmación no supone negar la responsabilidad de los municipios de continuar con el ejercicio de competencias tradicionales. Lo que se plantea es que, en caso de buscar un cambio de su rol institucional, los municipios deben incrementar su intervención ante problemáticas más reclamadas y más complejas, lo que cooperaría con el fortalecimiento de su credibilidad ante la sociedad.

Sin embargo, la opción por asumir nuevas responsabilidades puede generar mayores dificultades para el gobierno local, las que sólo podrán ser encaradas a partir de una profunda revisión de la relación entre el municipio y la sociedad y con una reformulación del modelo de gestión, de una perspectiva autorreproductiva a una orientación hacia la prestación de servicios y la atención y procesamiento de las demandas sociales.

En consecuencia, la decisión por una mayor intervención plantea algunos requisitos cuyo cumplimiento puede garantizar una eficaz reformulación de las funciones del municipio.

Entre tales requisitos es posible señalar, en primer lugar, una mayor autonomía institucional. Esto significa adaptar el régimen municipal de la provincia de Buenos Aires, a los principios del nuevo constitucionalismo, expresados en las nuevas constituciones provinciales y en la propia Constitución Nacional. En el caso particular de los municipios del Conurbano Bonaerense, dicha reformulación institucional debe tomar en consideración el problema del área metropolitana y considerar nuevas formas de institucionalizar su existencia.

En segundo lugar, como correlato indispensable de lo anterior, debe aumentar la autonomía financiera de los municipios, a través de una reformulación del sistema tributario provincial de modo de aumentar el porcentaje de los recursos propios en los municipios. Esto se puede lograr a través de la transferencia a los municipios de ciertos tributos actualmente en manos de la provincia (por ejemplo, el impuesto a los automotores).

En tercer lugar, es necesario aplicar mayor eficiencia en el manejo de los recursos municipales, ya que entre las críticas más frecuentes a la gestión local se señala su recurrente déficit y endeudamiento. Esto incluye el desafío de encarar de manera innovadora la tensión existente entre la tolerancia a la evasión y la presión por el pago de las tasas locales. Asimismo, requiere revisar la orientación del gasto municipal, identificando cuáles son las tareas atendidas con este gasto y quiénes son sus beneficiarios.

En cuarto lugar, deben impulsarse acciones orientadas a mejorar la propia capacidad de gestión de los gobiernos municipales. Esto debe darse a través de la reformulación de sus sistemas administrativos y de prestación de servicios, con especial acento en el fortalecimiento y redimensionamiento de las estructuras burocráticas y en la capacitación y jerarquización de sus recursos humanos.

En quinto lugar, debe encararse una activa lucha contra la corrupción entendida en su complejidad político-administrativa, como se señalaba más arriba. Cabe destacar que éste es uno de los terrenos donde la idea de una nueva modalidad de relación con la sociedad no es una opción más sino un recurso imprescindible, ya que el único modo de neutralizar los nichos de corrupción pasa por relacionar los conceptos de transparencia de la gestión y participación ciudadana en el control de la acción estatal.

Otras cuestiones a considerar pueden incluir las siguientes: generar una más activa cooperación intermunicipal, fortalecer la participación de las organizaciones no gubernamentales y promover la modificación de las reglas de juego de la política en cuanto a ampliar los mecanismos de participación política de la ciudadanía.

Correspondientemente con esto, es necesario garantizar la mayor participación de la comunidad en la discusión de los temas relevantes de la agenda pública y en el control de su ejecución por parte del gobierno. Un ejemplo claro en este último sentido se expresa en la formulación participativa del presupuesto municipal, que da lugar a un mayor protagonismo de la sociedad en las decisiones. Otros ejemplos a considerar serían el de la "doble lectura" legislativa de diversas iniciativas, particularmente vinculadas con el planeamiento urbano, y el mecanismo de "audiencia pública" para la consulta a instituciones y vecinos para la toma de ciertas decisiones que afectan las condiciones de vida de un municipio.

La reformulación de la gestión local implica modificar sustantivamente la relación con la sociedad civil y generar un vínculo que permita mayor intervención de sus actores en la acción estatal. Para ello se requiere una fuerte intervención interna, volcada a transformar a sus recursos humanos en actores con capacidad para desarrollar una interacción diferente con la sociedad.

El señalamiento anterior hace referencia a que la realización de cambios de este tipo que no se propongan una transformación cualitativa en las relaciones con la sociedad, puede traer como consecuencia reformas que no harían más que

subrayar las propias incapacidades de la gestión local, a la vez que, en muchas ocasiones, tras el eufemismo de reforma administrativa, se esconde la simple reducción de los gastos de administración sin valorar de qué manera y en qué áreas se produce esa reducción.

Está claro que el cumplimiento de este conjunto de requisitos no es responsabilidad y capacidad exclusiva de los gobiernos locales, ya que temas como el dictado de normas sobre la autonomía municipal o la modificación del régimen de recaudación forman parte de la agenda global de la provincia. Sin embargo, la puesta en marcha de una reformulación del modelo de gestión de los municipios y de su propia organización interna no sufre restricciones normativas insalvables que impidan a los gobiernos locales su puesta en marcha desde los mismos municipios.

Sí cabe señalar que, en última instancia, una reforma de esta naturaleza puede ser encarada desde dos ópticas diferentes: o la reforma se origina en una cúspide externa (el gobierno de la provincia) o la sociedad local comienza a hacerse cargo de debatir qué tipo de instituciones quiere (lo que incluye quiénes la deben representar). Si bien ambas ópticas pueden ser convergentes, en la segunda opción lo que está en juego es una redefinición más profunda de las relaciones que se establecen entre actores políticos, instituciones estatales y sociedad, mientras que la primera óptica puede responder a una perspectiva restringida que tome en consideración exclusivamente la necesidad de adaptar el funcionamiento de los municipios a determinados requisitos de ordenamiento del gasto y del funcionamiento del sistema político.

Finalmente, cabe aclarar que transformaciones de este tipo no pueden aplicarse con las actuales formas de acumulación política, o dicho de otro modo, no creemos que las típicas élites locales actuales estén en condiciones ni tengan interés en reformular en profundidad las formas de relación estado sociedad. Esto se debe a que el modelo de asignación de los recursos, de organización de la gestión municipal y de distribución del poder a nivel de los municipios del Conurbano Bonaerense, de lo que hemos dado cuenta en estas páginas, no responde a una determinada "irracionalidad" sino que permite determinadas formas de acumulación de poder para ciertos actores políticos y sociales tanto de nivel local como provincial.

Aquí es fundamental repensar el lugar de la política, ya que, probablemente, transformaciones de este tipo exijan un modo de acumulación política diferente, es decir, que se rompa con el principio generalizado de las relaciones de subordinación clientelar ("a cambio de tal adhesión, tal favor") y se pase a nuevas formas de construcción de alianzas sociales capaces de expresar intereses diversos y complejos, cuyo objetivo radique en fortalecer el espacio público y poner barreras a la acción del mercado.

Posibles áreas de intervención del gobierno local

Tomando en consideración la necesidad de poner en marcha estas transformaciones como condición que permita asumir un nuevo rol con mayor eficacia, es posible, a título ilustrativo, proponer algunas áreas en las que el gobierno municipal puede modificar su presencia, volviéndola más activa ante la sociedad.

1. En lo que hace a las relaciones globales entre el municipio y la sociedad

El esfuerzo puede estar orientado al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, que incluye cuestiones tales como la democratización del acceso a los servicios básicos, el manejo y control de las cuestiones ambientales, el respeto por las minorías y los grupos con necesidades especiales, la defensa de los espacios y de las libertades públicos, el desarrollo de la cultura, de la producción artística, etc.

Asimismo, el municipio debe transformarse en ámbito de promoción de nuevas instancias de participación popular, no entendidas como mera convalidación de la acción oficial sino como construcción de opciones de poder en favor de nuevos actores sociales.

Por otra parte, retomando la idea del "estado catalítico" (ver supra), una función relevante de los gobiernos municipales debe radicar en la promoción del acercamiento y la coordinación entre diversos tipos de actores, tanto institucionales como sociales, para facilitar la conformación de redes de intereses comunes entre actores que se expresan a través del ámbito municipal.

1. Ante los requerimientos de desarrollo económico

Debe considerarse que es una de las variables sobre las que menos poder ejerce el municipio. Sin embargo, las nuevas condiciones contextuales han colocado a los municipios como receptores de demandas al respecto, lo que ha dado lugar al surgimiento de propuestas que tratan de responder a esta problemática.

Ejemplos de lo que aquí se señala sería la oferta de creación de parques industriales con nuevas redes de servicios, las políticas de "promoción local" expresadas en la creación de zonas francas que ofrecen ventajas para el pago de tasas a las empresas que se radiquen en un territorio determinado, así como las ofertas de diferimiento impositivo.

Aquí deben atenderse dos tipos de cuestiones. El primero hace referencia al hecho de que no necesariamente la instalación de una empresa en un municipio determinado genera empleo para la población de tal municipio. Respecto del se-

gundo, corresponde definir cuáles son los mecanismos de control que se aplicarán para verificar el cumplimiento por las empresas de los acuerdos que les permitieron realizar inversiones sin abonar determinado tipo de tasa.²³

La existencia de ambas problemáticas parece reafirmar la necesidad de la coordinación intermunicipal para encarar ciertos emprendimientos en el ámbito del Conurbano Bonaerense, ya que la competencia intermunicipal puede favorecer exclusivamente a los grupos empresariales, a la vez que los problemas de uso de cuencas, o la vinculación con redes de servicios pueden ser ejecutados y controlados con más eficiencia por medio de la concertación intermunicipal.

En este sentido, una alternativa pasa por la formulación de políticas de coordinación entre municipios para establecer vínculos concertados respecto de los asentamientos industriales o productivos, así como con los proveedores de determinados bienes o servicios. Seguramente, la capacidad de negociación de un consorcio de municipios con empresas industriales, comerciales o de servicios sea mayor que la que tienen individualmente en la actualidad.

Por otra parte, los municipios (también en forma de redes de cooperación) pueden jugar un importante papel en el acercamiento entre empresas, en el asesoramiento comercial, en el control de calidad, en el desarrollo de técnicas para organización de empresas, etc.

Finalmente, y es una cuestión que está tomando cada vez mayor relevancia, una administración eficiente, con instrumentos de control y de recaudación adecuados puede transformarse en un interesante instrumento de promoción de la inversión privada en la medida en que desecha la cultura de la discrecionalidad e instala una cultura de la previsibilidad.

3. Ante los requerimientos de desarrollo social

Un aspecto fundamental es la necesidad de promover la organización de los sectores populares de modo que se pueda superar el asistencialismo. Esto puede expresarse, por ejemplo, en fuertes intervenciones orientadas a la recalificación de trabajadores o a la promoción de emprendimientos productivos populares, que no queden entrampados únicamente en la lógica del mercado.

Asimismo, el esfuerzo del municipio puede estar orientado al mejoramiento del hábitat de los sectores populares, en cuanto a la prestación de servicios bási-

23. Esta situación evoca la política de promoción industrial encarada en su momento por el estado Nacional, el que fue incapaz de supervisar el efectivo control de los compromisos de producción asumidos por las empresas y que sigue siendo aún un foco de corrupción en las relaciones entre el estado y grupos empresariales.

cos como agua, cloacas, transporte, etc. Es sabido que estas acciones se transforman en mecanismos indirectos de mejoramiento de las condiciones de salud, acceso a la educación, a los servicios, etc.

1. En lo relacionado con su ámbito interno

Un municipio que se plantee asumir nuevas responsabilidades de intervención ante la sociedad debe encarar un proceso de reforma que se oriente a la redefinición de sus prioridades de gestión, al mejoramiento de la calidad de sus recursos humanos y de las prestaciones que brinda, así como a la transparencia de su gestión.

No tiene sentido encarar un proceso de reforma administrativa si no existe un claro objetivo de modificar el modelo de intervención y de relación con la sociedad. Esta es una de las principales causas del fracaso de los programas de reforma administrativa pensados únicamente con meros criterios fiscalistas.

Entre las reformas centrales que se deben encarar, se destaca la reorientación del gasto, disminuyendo el peso presupuestario de las acciones de orden administrativo (reproductivas) e incrementando el de las acciones de planificación, prestación de servicios, relación con la comunidad y control. Esto implica, necesariamente, una reformulación de las funciones que actualmente cumple el personal, por lo que será necesario encarar procesos de capacitación, reasignación de tareas, rediseño de carreras y escalafones, etc.

Sin embargo, la transformación más importante deberá darse en los ámbitos de decisión política, dado que es difícil suponer al personal de un municipio encarando un proceso de autorreforma sin conducción institucional.

A este respecto, cabe evaluar lo siguiente: todo modelo de organización estatal (todo estilo de gestión) cuenta con beneficiarios concretos. Es probable que éstos, de no existir una razón de suficiente entidad, de no sufrir ningún costo por mantener el estilo de gestión dominante, no pongan ningún esfuerzo en una transformación de fondo.

Para señalarlo muy brevemente, este modelo aparentemente anacrónico e ineficiente es funcional a una perspectiva de la construcción política, basada en la opacidad de las decisiones y en la distribución y retaceo discrecional del poder; a su vez, es funcional a una idea del empleo público entendida como una prestación de beneficios personales, y lo es también a una manera particular de obtener beneficios privados del estado para actores sociales específicos, a través de contrataciones directas, obtención de permisos extraordinarios de obra, etc.

De lo anterior se deriva que es fundamental contar con el reclamo de un amplio conjunto de actores sociales por una transformación de las modalidades de operación del gobierno municipal. Por lo tanto, una redefinición de la capaci-

dad de intervención del gobierno local debe tener necesariamente como núcleo que un conjunto de actores sociales y políticos se plantee y busque imponer una nueva forma de abordar lo público, orientada a su mayor universalidad. En este sentido, la redefinición de las metas de acción de los gobiernos locales es lo que tenderá a definir la reformulación de sus modelos internos de gestión y no al revés.

Otro aspecto que requiere una reformulación en profundidad se refiere a los instrumentos de control sobre la gestión municipal. En este sentido, es necesario pensar en tres instancias básicas: la primera, de orden administrativo interno requiere una clara diferenciación de funciones y responsabilidades particularmente en las áreas de contabilidad, compras y tesorería. La segunda corresponde al control que deben ejercer los concejos deliberantes y cuya función ha sido crecientemente vaciada por el peso de las tendencias orientadas más hacia la acción (sin control) que hacia el fortalecimiento de los ámbitos de decisión colegiada. El tercer nivel trae de nuevo como referente a la sociedad, en el sentido de crear ámbitos institucionales que permitan el ejercicio del control social sobre la gestión pública. En un terreno aparte queda la necesidad de analizar el rol del Tribunal de Cuentas de la provincia y discutir si efectivamente ejerce una función de control correctivo sobre las acciones de los gobiernos municipales y provincial.

CONSIDERACIONES FINALES

Leandro Sepúlveda (1996) señala que es posible resumir las nuevas competencias de los municipios en tres grandes grupos de funciones relevantes y complementarias: la administración, la regulación y la planificación. Esta perspectiva exige una distribución equilibrada de los recursos (de todo orden) y un cambio profundo en la orientación de las relaciones con los actores del mercado y del conjunto de la sociedad civil. Pero, como se señalaba más arriba, esta perspectiva debe considerarse en un contexto de redefinición de las funciones estatales y de fortalecimiento de la institución de gobierno local.

Es importante subrayar que muchas de las acciones a las que se hace referencia pueden crecer con la conformación de *ámbitos multisectoriales* que incluyan mayor cooperación entre los municipios y una más activa participación de la sociedad. Lo que no debe ignorarse en esos casos es que en tales ámbitos se debaten intereses y que la toma de posición sobre los problemas, que asuman los gobiernos locales, implicará siempre un sentido determinado, con la consiguiente consecuencia de nuevos beneficiarios y perdedores.

Por otra parte, un beneficio adicional que puede tener la puesta en práctica de acciones como las propuestas está vinculado a la construcción (o reconstruc-

ción) de identidades locales diferentes que, como se ha señalado respecto de la problemática del Conurbano Bonaerense no podrían ser ni constituidas ni expresadas por las administraciones locales tal cual hoy existen. Esto significa proponer la necesidad de articular la acción de los miembros de la sociedad para que puedan referenciarse en sus pares, en sus vecinos, etc. en la perspectiva de transformar una sociedad "observadora" y "víctima" de las acciones del gobierno local, en orientadora e interpeladora de las decisiones tomadas desde el estado, por lo menos a nivel local.

Algunas líneas de investigación y análisis que surgen de este estudio

Entre el conjunto de cuestiones de orden teórico y práctico que pueden emerger de un análisis de este tipo, además de los señalados en forma explícita a lo largo del texto, parece pertinente prestar atención a algunos problemas particulares.

En primer lugar, es necesario problematizar la cuestión de la autonomía municipal en relación con dos aspectos complementarios: por un lado, lo que se entiende como proceso de "feudalización" de las organizaciones públicas que acceden a una mayor autonomía financiera e institucional y, por otro, el diseño de adecuados mecanismos de control por parte de las instituciones específicas y de los miembros de la sociedad respecto del cumplimiento de los objetivos de gestión enunciados por las organizaciones que gozan de tal autonomía.

En segundo lugar, debe investigarse más a fondo cómo se construyen los mecanismos de representación política en el Conurbano Bonaerense, cómo se formaliza la carrera política de los actores y cuál es el grado de correlación existente entre el éxito de carreras políticas individuales y el éxito de una administración local y de la propia sociedad en la que se construyeron determinados liderazgos.

En tercer lugar, es útil identificar aquellas intervenciones municipales que superan el modelo autorreproductivo, y que actúan sobre cuestiones que superan el tradicional rol del municipio, ver hacia qué actividades o áreas se orientan y evaluar su continuidad y, de ser posible, el impacto que esto produce en la vida cotidiana de los habitantes del municipio.²⁴ Aquí puede contemplarse la problemática vinculada con los servicios públicos de gestión privada (y bajo regulación nacional o provincial), el control ambiental, la promoción de la producción y del empleo, etc.

24. Un ejemplo, seguramente parcial, es la existencia de un Centro Universitario en el municipio de Merlo, cuyo funcionamiento supera el modelo autorreproductivo citado.

En cuarto lugar, analizar las estrategias asumidas por los municipios para la obtención de recursos, y en qué medida esto ha tendido a fortalecer o debilitar su relación con la sociedad civil.

En quinto lugar, investigar acerca del rol que ejercen, institucionalmente, los concejos deliberantes y, políticamente, los concejales. Esto se relaciona con lo ya señalado acerca de las tendencias ejecutivistas de la política contemporánea que tienden a dejar de lado las funciones de dictado de normas y de ejercicio del control, propias de los legislativos.²⁵ A lo anterior se le agrega el hecho de que estas instituciones no cuentan con el reconocimiento social y son vistas como nichos de corrupción.

En sexto lugar, analizar en relación con los planteos desarrollados, algunas decisiones tomadas desde el ámbito provincial respecto de los municipios. Sin duda la más relevante en relación con lo estudiado, se refiere a la división territorial de municipios. Cabrá preguntarse acerca de los objetivos explícitos e implícitos de tales decisiones, sobre sus resultados y, si tales decisiones pudieron haber generado un nuevo tipo de municipio, capaz de asumir nuevas responsabilidades.²⁶

Por último, puede ser de utilidad realizar un relevamiento de los procesos de reforma administrativa impulsados en los municipios, para verificar si estas reformas se orientaron hacia una mayor eficiencia y transparencia de la gestión o hacia una simple reducción de los costos de administración.

25. Ver O'Donnell (1993).

26. A este respecto cabe analizar, por ejemplo, si la división de municipios dio lugar a nuevos equilibrios, particularmente, en el orden económico social o si, por el contrario, generó situaciones de agudización de desequilibrios preexistentes entre los territorios. Esta cuestión es central, ya que estas decisiones, como muchas otras de similar andadura, se han ejecutado bajo el título de "proceso de descentralización", para lo que hay que recordar que, entre los requisitos de dichos procesos, si se propone una perspectiva democratizadora, se incluye la necesidad de garantizar la sustentabilidad y el relativo equilibrio económico de las nuevas áreas (Badía, Cormick y Weisert, 1988).

BIBLIOGRAFÍA

FLACSO - Biblioteca

- Badía, G.; Cormick, H. y Weisert, L.: "Algunas reflexiones sobre descentralización", Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Administración Pública, Córdoba, 1988 (mimeo).
- Badía, G.; Cormick, H. y otros "Descentralización, desconcentración, centralización. Un análisis desde las funciones del Estado", en *Cambios. Municipio y Políticas Públicas*, Año 2, Nº 3, Buenos Aires, agosto de 1992.
- Biblioteca del Congreso de la Nación. Dirección Referencia Legislativa: *Régimen municipal en las constituciones provinciales*, Buenos Aires, 1996.
- Brown, M. y Steven, E.: "Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática", en O. Oszlak (ed.), *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Paidós, 1984.
- Cormick, H. y Weisert, L.: *Relaciones provincia/municipio. Un análisis de caso*, Trabajo de Tesis, M.Sc. en Administración Pública, 1992.
- Evans, P.: "El estado como problema y como solución", en *Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 35, Nº 140, Buenos Aires, enero/marzo de 1996, pp. 529-561.
- Hernández, A.: *Derecho municipal*, Buenos Aires, Depalma, 1984.
- López Accotto, A.: *Gasto municipal: elementos comparativos entre un municipio del Conurbano Bonaerense y dos municipios catalanes*, 1996 (mimeo).
- López Accotto, A.: "Información presupuestaria del gasto en los municipios de Tres de Febrero, Moreno y Pilar (1991-1995)", 1997 (mimeo).
- O'Donnell, G.: "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales", en *Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 33, Nº 130, Buenos Aires, julio-setiembre de 1993, pp. 163-184.
- Osborne, D. y Gaebler, T.: "Introducción. Una Perestroika norteamericana", en *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Buenos Aires, Paidós, 1994.
- Oszlak, O.: *La formación del estado en América Latina*, Vol. 1, Nº 3, Buenos Aires, Estudios CEDES, 1978.
- Oszlak, O.: "Estado y Sociedad: las nuevas fronteras", en B. Kliksberg (ed.), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, México, INAP/Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G.: "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo* Nº1, Caracas, 1982.
- Página/12: Constitución de la Nación Argentina. Santa Fe-Paraná 1994.*

- Pérez, P.: "Descentralización y gobiernos locales en Argentina", en D. Nohlen (ed.), *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Caracas, Síntesis/Ed. Nueva Sociedad, 1991.
- Sepúlveda, L.: *Participación comunitaria en programas sociales. Un estudio en tres regiones del país. I. Perspectivas generales*, Proyecto Fondecyt N° 1.950.188 1995-1996, ECO. *Educación y Comunicaciones*, Santiago, abril de 1996.

OTRAS COEDICIONES CON FLACSO

El Banco Interamericano de Desarrollo

Diana Tussie

*El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil:
nuevas modalidades de financiamiento internacional*

Diana Tussie

Mortalidad infantil, un nombre, un rostro, una familia

Mónica Sacchi

*Currículum, humanismo y democracia en la enseñanza
media (1863-1920).*

Inés Dussel

*La escolarización de la provincia de Buenos Aires
(1875-1930): una versión posible.*

Pablo Pineau

El agro pampeano argentino. El fin de un período.

Osvaldo Barsky, Alfredo Pucciarelli (comps.)

Revista Perspectivas Bioéticas en las Américas N° 3 y 4



EDICIONES UNIVERSITARIAS DEL CICLO BÁSICO COMÚN

Publicaciones

01. Julio Carvajal; Colección de Ensayos de materiales didácticos y de investigación en Antropología: *Juegos cruzados*.
02. Enrique Armoza; Colección de Ensayos de materiales didácticos y de investigación en Antropología: *Discriminación y racismo*.
03. Enrique Berbeglia; Colección de Ensayos de materiales didácticos y de investigación en Antropología: *Argentina: incógnita y cuestionamientos*.
04. Rafael Saiegh (comp.): *Notas de Ciencia Política*.
06. Hugo Álvarez Natale (comp.): *El escenario político del fin de siglo*.
07. Gustavo Rodríguez: *La medición de las variables macroeconómicas principales*.
08. Jorge Graziarena: *El Estado latinoamericano en perspectiva*.
09. Liliana Garullí: *El treinta. Una década en transición*.
10. Liliana Caraballo, Noemí Charlier y Liliana Garullí: *Documentos de historia argentina. 1870-1955*.
11. Narciso Benbenaste: *Sujeto = política x tecnología / mercado*.
12. Rodolfo Gaeta y Néclida Gentile: *Thomas Kuhn. De los paradigmas a la teoría evolucionista*.
13. Rodolfo Gaeta y Susana Lucero: *Imre Lakatos. El falsacionismo sofisticado*.
14. Jorge Fre ría: *Psicología contemporánea*.
15. Citedra Barros (comp.); Serie trabajos de cátedra N° 1: *Síntoma y olvido en la vida cotidiana*.
16. Cristina Lucchini, Liliana Siffredi y Juan Labiaguerra: *El contexto histórico del pensamiento sociológico*.
17. Departamento de Orientación Vocacional (comp.): *La vocación, un enigma*.
18. Hugo Calello y Susana Neuhaus (comps.): *Las vicisitudes del método en la sociedad delirante*.
19. Maite Alvarado; Enciclopedia Semiológica N° 1: *Paratexto*.
20. Guiomar Elena Ciapuscio; Enciclopedia Semiológica N° 2: *Tipos textuales*.
21. Adriana Silvestri; Enciclopedia Semiológica N° 3: *Discurso instruccional*.
22. Jorge Alessandria; Enciclopedia Semiológica N° 4: *Imagen y metaimagen*.

51. Carlos A. Orlandi y Perla Aronson (comps.); Cuadernos de Sociología Nº 7: *Dossier: Metodología y epistemología en Weber*.
52. Ana Lía Kornblit; Colección Sociedad Nº 2: *Culturas juveniles. La salud y el trabajo desde la perspectiva de los jóvenes*.
53. Diana Grunfeld y Ana Siro; Colección CEA- CBC Nº 6: *La palabra: complejas relaciones entre el todo y las partes*.
54. Hilda Herzer (comp.); Colección CEA-CBC Nº 4: *Ciudad de Buenos Aires, gobierno y descentralización*.
55. Flabián Nievas: *El control social de los cuerpos*.
56. Pablo Bonavena, Mariana Maatón, Flabián Nievas, Gloria Morelli y otros: *Orígenes y desarrollo de la Guerra civil en la Argentina. 1966-1976*.
57. Susana Villavicencio y Ricardo Forster: *Aproximaciones a los pensadores políticos de la modernidad*.
58. Alejandro Cerletti y Walter Kohan; Serie Filosofía: *La filosofía en la escuela*.
59. Gustavo Carnelli, Andrea Noviembre y Alejandra Vilariño; Serie Matemática: *Función lineal y derivadas. Una aproximación a la didáctica de la matemática*.
60. Beatriz Goldstein y Claudio Glejzer; Propuestas de Biología Nº 1: *Genes "egoístas" y Ambientes "solidarios"*.
61. Liliana Findling, Susana Masseroni, Ana María Mendes Diz, Mónica Petracci y Adriana Redondo (comps.); Colección Sociedad Nº 3: *La salud en debate. Una mirada desde las ciencias sociales*.
62. Patricia Barberi; Colección Cuadernos de Actualización en Ciencias Nº 1. Serie Patogenias: *Las proteínas como agentes infecciosos. "La enfermedad de la vaca loca"*.
63. Leticia Fernández Berdaguer, Nora Mendizabal, Silvia Korinfeld, Marta Panaía, Bruno de Alto, Claudia Jacinto, Roberto Benencia y Ana Ferrazzino; Colección CEA-CBC Nº 5: *Profesiones en crisis*.
64. Julio Pinto (comp.): *Las nuevas democracias en el cono sur: cambios y continuidades en sus políticas públicas*.
65. Carlos Correa; Colección CEA-CBC Nº 7: *Biotecnología: innovación y producción en América Latina*.
66. Alfred Tarski; Carlos Oller (trad.); Escritos de Lógica y Semántica Nº 3: *Verdad y demostración*.
67. Carlos Oller; Escritos de Lógica y Semántica Nº 4: *Tablas semánticas y demostración natural*.
68. Roberto Mazzuca: *Valor clínico de los fenómenos perceptivos. Seminario*.
69. Nicolás Casullo, Ricardo Forster y Alejandro Kaufman: *Itinerarios de la modernidad. Corrientes del pensamiento y tradiciones intelectuales desde la Ilustración hasta el debate sobre la posmodernidad*.
70. Martín Groisman y Jorge La Ferla (comps.): *El medio es el diseño*.
71. José Barrionuevo (comp.); Materiales de Cátedra: *Tratamiento posible de las toxicomanías*.
72. Matthew Lipman: *Kío y Agis*.
73. Beatriz Goldstein, Claudio Glejzer y Mónica Castañera; Propuestas de Biología Nº 2: *SH21... del dicho al hecho hay un gran trecho*.
74. Teresa Vecchia; Materiales de Cátedra: *El método psicodiagnóstico. Clases introductorias*.
75. Hebe Clementi (comp.); Colección CEA-CBC Nº 8: *La dimensión cultural del Mercosur*.

109. Eduardo E. Glavich, Ricardo R. Ibáñez, María R. Lorenzo y Héctor A. Palma: *Notas introductorias a la filosofía de la ciencia. I- La tradición anglosajona.*
110. Enrique Oteiza (coord.); Colección Sociedad Nº 5: *Cultura y política en los años '60.*
113. Atilio Borón: *Estado, capitalismo y democracia en América Latina.*
114. Robert Boyer e Yves Saillard (comp.): *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos.*
115. Juan José Prado: *Derechos humanos. Conceptos introductorios para su estudio.*
117. Elsa López; Colección Sociedad Nº 6: *Anticoncepción y aborto.*
119. Francisco Bertelloni (comp.); Serie Cursos y Conferencias nº6: Para leer *El nombre de la rosa* de Umberto Eco.
121. Mabel Grimberg: *Demanda, negociación y salud. Representaciones y prácticas de trabajadores de la industria gráfica. 1986-1990.*
124. Ana De Micheli: *Aprender sin mitos.*
125. Pablo R. Bonaparte; Colección de Ensayos de materiales didácticos y de investigación en Antropología: *La mirada del marciano.*
126. Alejandro B. Rofinan; Colección CEA-CBC Nº12: *Convertibilidad y desocupación en la Argentina de los '90.*
128. Silvia Fumagalli Beonio Broccheri; Escritos de filosofía clásica nº1: *El intelectual entre Edad Media y Renacimiento.*
130. Fortunato Mallimacci e Irene Marrone (comps.); Colección Sociedad, cultura e historia, Cine nº1: *Cine e imaginario social en los treinta.*
131. Jorge Elbaum; Colección Sociedad. Serie Jóvenes investigadores nº1: *Que siga el baile. Discriminación y racismo en la diversión nocturna.*
132. Beatriz Cuenya y Ana Falú (comps.); Colección CEA-CBC nº15: *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina.*
133. Daniel Veronese: *Cuerpo de prueba. Textos teatrales.*
134. Gustavo Blutman (comp.); Investigaciones en Administración Pública: *Investigaciones sobre administración pública y actores sociales.*
135. Agustín Salvia y Marta Panaja (comps.); Colección CEA-CBC nº14: *La Patagonia privatizada. Crisis, cambios estructurales en el sistema regional patagónico y sus impactos en los mercados de trabajo.*
136. Héctor Palma y Eduardo Wolovelsky: *Darwin y el darwinismo. Perspectivas epistemológicas: un programa de investigación.*
137. Darío Cantón y Jorge Jorral (comps.): *La investigación social hoy: a 40 años de la creación del Instituto de Sociología (UBA).*
139. Doc Comparato: *El guión. Arte y técnica de la escritura para cine y televisión.*
140. Diana Fussi; Flaco-CBC: *El Banco Interamericano de Desarrollo.*
141. Juan Jorge Fariña; Materiales de cátedra: *Ética. Un horizonte en quiebra.*
142. Francisco Morales Calatayud; Materiales de cátedra: *La psicología y los servicios de salud.*
143. Leopoldo Marechal; Libros Arribeños: *Teatro. La batalla de José Luvia - Las tres caras de Venus.*
144. Virginia Schejter; Materiales de cátedra: *Disputas en el campo de la salud mental.*
145. Roberto Marafioti: *Recorridos semiológicos.*
146. José Luis Coraggio; Series Cuadernos de Posgrado Nº 6: *Descentralización: el día después.*
148. Mario Margulis y Marcela Urresti (comps.): *La cultura en la Argentina de fin de siglo. Ensayos sobre la dimensión cultural.*

En preparación

93. Julio César Testa y colaboradores: *Situación ocupacional e inserción profesional de graduados recientes de la Facultad de Ciencias Sociales. Estudio de caso n°2: Graduados de Sociología.*
118. Ana Lía Kornblit; Colección Sociedad N° 7: *Los valores ¿un concepto olvidado? Recorrido teórico y empírico desde la psicología social.*
129. Mónica Cragolini y Gregorio Kaminsky (comps.); Colección Nietzsche actual e inactual: *Volumen 3.*
138. Françoise Heritier: *Las dos hermanas y su madre. Nuevas perspectivas en la teoría del incesto.*
156. Javier Auyero (comp.); Series Cuadernos de Posgrado N° 7: *Clientelismo político: aproximaciones.*
157. Inés Izaguirre (comp.): *Violencia social y derechos humanos.*
163. José Barrionuevo; Materiales de Cátedra: *Juventud y actualidad, Modernidad.*
167. Alberto Mario Damiani: *La dimensión política de la Scienza Nuova y otros estudios sobre Giambattista Vico.*
171. Hugo Callelo: *De Menem a Perón un solo corazón. La perduración del poder de las masas.*
172. Gabriel Lombardi, Colección Miller N° 1: *Let me go! Orientaciones actuautes en la concepción del fin del análisis en la International Psychoanalytic Association.*
173. Rosa María Ravera: *Estética y Crítica.*
181. Miguel Teubal (comp.), Colección CEA-CBC N° 19, *Teoría, estructuras y procesos económicos.*
183. Edgardo Datri; *Geometría y Realidad física.*
185. Cristina Iglesia (comp.); *Letras y divisas. Ensayos sobre literatura y rosismo.*
187. Elsa Noya (comp.); *Jornadas de literatura hispanoamericana.*
191. Facundo Solanas, Mariana Vázquez: *Mercosur: estado, economía y cultura.*
196. Mónica Cragolini; Colección Tesis de Doctorado: *Nietzsche: camino y demora.*
197. María Inés Bringiotti; Colección Tesis de Doctorado: *Maltrato infantil. Factores de riesgo para el maltrato infantil en la población infantil concurrente a las escuelas dependientes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.*
198. Rolando Ruiz Valiente; *El neoliberalismo y su variante latinoamericana.*
201. Gerardo Aboy Carlés; Colección Sociedad. Serie Jóvenes investigadores n° 2: *Introducción al estudio de las identidades políticas.*
202. Graciela Vidiefla; Colección Tesis de Doctorado: *Derecho a la salud, criterios de justicia.*

FLACSO - Biblioteca

Este libro se terminó de imprimir
en los talleres gráficos SERVICOP
de EDITORIAL UNIVERSITARIA DE LA PLATA
Calle 50 N°742, La Plata, Tels. (021) 21-3314/25-8830
en el mes de noviembre de 1997.